

STELLUNGNAHMEN UND BERICHTE

Kulturgüterschutz im Meer: eine erste Analyse der neuen UNESCO-Konvention

*Markus Rau**

- I. Einleitung
- II. Regelungsbedarf und Entstehungsgeschichte
 1. Der Schutz des Unterwasserkulturerbes im geltenden Völkerrecht
 2. Vom Konventionsentwurf des Europarates zum Übereinkommen der UNESCO
- III. Grundlagen des Konventionsschutzes
 1. Der Begriff des Unterwasserkulturerbes (Art. 1 Abs.1)
 - a) Definition
 - aa) "traces of human existence"
 - bb) "having a cultural, historical or archaeological character"
 - cc) "which have been partially or totally underwater, periodically or continuously, for at least 100 years"
 - b) Ausschluss unterseeischer Rohrleitungen, Kabel und Anlagen
 2. Allgemeine Konventionsprinzipien (Art. 2)
 - a) Kooperationsverpflichtung
 - b) Vorrang des *in situ*-Schutzes und Öffentlichkeitszugang
 - c) Kommerzialisierungsverbot
 - d) Achtung von Seegräbern
 3. Kompetenzverteilung zwischen den Vertragsparteien (Art. 7–12)
 - a) Innere Gewässer, Archipelgewässer und Küstenmeer
 - b) Anschlusszone
 - c) Ausschließliche Wirtschaftszone und Festlandssockel
 - aa) Berichts- und Notifizierungsverfahren
 - bb) Ergreifung von Schutzmaßnahmen
 - (1) Konsentiierte Schutzmaßnahmen
 - (2) Unilaterale Handlungsbefugnisse der Küstenstaaten
 - d) Tiefseeboden
- IV. Einzelfragen
 1. Verhältnis zum Seerechtsübereinkommen (Art. 3)
 2. Verhältnis zum Bergungs- und Fundrecht (Art. 4)
 3. Immunität von Kriegs- und Staatsschiffen (Art. 2 Abs.8, 7 Abs.3, 10 Abs.7, 12 Abs.7)
 4. Erfüllungskontrolle und Durchsetzung (Art. 14–18)
 5. Streitbeilegung (Art. 25)
- V. Zusammenfassung und Ausblick

* Wiss. Mitarbeiter am Institut. Der Autor war Rechtsberater der deutschen Delegation während des Vierten Treffens von Regierungsexperten zur Ausarbeitung eines UNESCO-Konventionsentwurfes zum Schutz des Unterwasserkulturgutes, das vom 26.3.–6.4. und 2.–7.7.2001 am Sitz der UNESCO in Paris stattgefunden hat. Er gibt hier ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

I. Einleitung

Die 31. Generalkonferenz der UNESCO hat am 2. November 2001 mit den Stimmen von 87 Mitgliedstaaten der Organisation bei vier Gegenstimmen und 15 Enthaltungen das UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Unterwasserkulturerbes (UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage) angenommen¹. Sein Inkrafttreten vorausgesetzt², wird mit dem Übereinkommen eine Lücke im völkerrechtlichen Kulturgüterschutz geschlossen, die darauf beruht, dass submarines Kulturerbe, wie etwa alte Schiffswracks und versunkene Städte³, weder von den existierenden kulturgüterschutzrechtlichen Abkommen noch vom Seevölkerrecht hinreichend erfasst wird⁴. Das Übereinkommen, dessen Verabschiedung Kodifikationsbemühungen auf Ebene des Europarates seit Ende der 1970er Jahre und später auch in der International Law Association (ILA) sowie intensive Verhandlungen in der UNESCO vorausgegangen sind⁵ und das – insoweit kaum verwunderlich – erkennbar Kompromisscharakter trägt, soll im Folgenden einer ersten Analyse unterzogen werden. Dabei wird sich erweisen, dass es trotz mancherlei Mängel, die nicht zuletzt von dem angesprochenen Kompromisscharakter des Instrumentes rühren, insgesamt einen bedeutenden Beitrag zum völkerrechtlichen Kulturgüterschutz zu leisten vermag.

II. Regelungsbedarf und Entstehungsgeschichte

1. Der Schutz des Unterwasserkulturerbes im geltenden Völkerrecht

Der Schutz auf dem Meeresgrund gelegenen Kulturgutes ist im Völkerrecht bislang nur unzureichend geregelt. Zwar sind die allgemeinen kulturgüterschutzrechtlichen Abkommen wie etwa das UNESCO-Übereinkommen über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut vom 14. November 1970⁶, das UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 23. November 1972⁷ und das Europäische Übereinkommen zum Schutz archäologischen Kultur-

¹ Der Text des Übereinkommens ist in englischer Sprache im Internet abrufbar unter http://www.unesco.org/culture/legalprotection/water/html_eng/convention.shtml. Gegen den Vertragstext stimmten Norwegen, Russland, die Türkei und Venezuela, der Stimme enthalten haben sich u. a. Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, die Niederlande, Schweden und die Schweiz.

² Ausweislich seines Art. 27 tritt das Übereinkommen drei Monate nach Hinterlegung der 20. Ratifikationsurkunde in Kraft.

³ Vgl. zu den Erscheinungsformen und zur Bedeutung unterseeischen Kulturgutes ausführlich Anastasia Strati, *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: An Emerging Objective of the Contemporary Law of the Sea*, 1995, 12 ff.

⁴ Siehe unten unter II. 1.

⁵ Hierzu unten unter II. 2.

⁶ Abgedruckt in: *ILM* 10 (1971), 289 ff.

⁷ *BGBI.* 1977 II, 215 ff.

guts vom 6. Mai 1969⁸ (in seiner revidierten Fassung vom 16. Januar 1992⁹), ob-
 schon sie submarines Kulturerbe in der Regel nicht ausdrücklich erwähnen¹⁰, nach
 verbreiteter Auffassung grundsätzlich auch auf unterseeische Objekte und Stätten
 von archäologischer Bedeutung anwendbar¹¹. Abgesehen davon aber, dass die ge-
 nannten Übereinkommen nicht speziell auf Unterwasserkulturgut zugeschnit-
 ten sind und damit den spezifischen Anforderungen an den Schutz desselben
 kaum gerecht werden können, sind sie in ihrem räumlichen Anwendungsbereich
 regelmäßig auf das Territorium der Vertragsparteien beschränkt¹². Außerhalb des
 Küstenmeeres – das gem. Art. 2 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten
 Nationen (SRÜ)¹³ der vollen Souveränität des Küstenstaates unterliegt und inso-
 fern Teil des Staatsgebietes ist¹⁴ – sind die existierenden Kulturgüterschutz-

⁸ BGBl. 1974 II, 1286 ff.

⁹ ETS No. 143.

¹⁰ Von den genannten Übereinkommen deckt lediglich die revidierte Europäische Konvention zum Schutz des archäologischen Erbes Kulturgut, welches sich unter Wasser befindet, explizit ab (Art. 1 Abs. 3). Ausdrücklich angesprochen werden archäologische Funde, die unter Wasser gemacht werden, ferner in Anhang II 1 a der Europäischen Konvention über Straftaten gegen Kulturgut vom 23.6.1985 (ETS No. 119) sowie in zwei (unverbindlichen) Empfehlungen der UNESCO-Generalkonferenz aus den Jahren 1956 und 1978, namentlich der UNESCO Recommendation on International Principles Applicable to Archaeological Excavations, Adopted by the General Conference of UNESCO at its Ninth Session, New Delhi, Dec. 5th 1956, und der UNESCO Recommendation for the Protection of Movable Cultural Property, Adopted by the General Conference of UNESCO at its Twentieth Session, Paris, Nov. 28th 1978.

¹¹ Vgl. Lucius Cafilisch, *Submarine Antiquities and the International Law of the Sea*, NYIL 13 (1982), 3 (5); Frank Fechner, *Rechtliche Aspekte von Unterwassergrabungen*, DÖV 1994, 321 (328); James A. R. Nafziger, *Historic Salvage Law Revisited*, Ocean Development and International Law 31 (2000), 81 (88); Lyndell V. Pratt/Patrick J. O'Keefe, *International Legal Protection of the Underwater Cultural Heritage*, Revue belge de droit international 14 (1978/79), 85 (89); Strati (Anm. 3), 69 ff.; Sabine von Schorlemer, *Internationaler Kulturgüterschutz. Ansätze zur Prävention im Frieden sowie im bewaffneten Konflikt* (1992), 196 ff.

¹² Vgl. etwa für das UNESCO-Übereinkommen von 1970 Nafziger (Anm. 11), 88 f.; Strati (Anm. 3), 72. Immerhin erstreckt Art. 1 Abs. 2 (iii) der revidierten Europäischen Konvention zum Schutz des archäologischen Erbes den territorialen Anwendungsbereich der Konvention auf "any area within the jurisdiction of the Parties" und könnte damit über das Küstenmeer hinausweisen (so Janet Blake, *The Protection of the Underwater Cultural Heritage*, ICLQ 45 [1996], 819 [828]; Fechner [Anm. 11], 328, sowie offenbar auch Strati, *ibid.*, 81). Im Explanatory Report des Europarates heißt es zu der Bestimmung freilich: "[I]t emphasises that the actual area of State jurisdiction depends on the individual States [...]. Territorially, the area can be coextensive with the territorial sea, the contiguous zone, the continental shelf, the exclusive economic zone or a cultural protection zone. [...]. The revised convention recognises these differences without indicating a preference for one or the other." Damit operiert die Konvention hinsichtlich ihres territorialen Anwendungsbereiches letztlich mit einem Verweisungsbegriff, überlässt die Bestimmung desselben also dem nationalen Recht der einzelnen Vertragsparteien. Da diese nun aber an das geltende Seevölkerrecht gebunden sind, das, wie noch zu zeigen sein wird, küstenstaatliche Befugnisse hinsichtlich archäologischer Funde außerhalb des Küstenmeeres nur bedingt vorsieht, kann sich auch der territoriale Anwendungsbereich der Europäischen Konvention grundsätzlich nicht über das Küstenmeer der Vertragsparteien hinaus erstrecken; so im Ergebnis auch Wolfgang Graf Vitzthum/Stefan Talmon, *Alles fließt. Kulturgüterschutz und innere Gewässer im Neuen Seerecht*, 1998, 46 f.

¹³ BGBl. 1994 II, 1799 ff.

¹⁴ Vgl. nur Christian Gloria, in: Knut Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, 4. Aufl. 1999, § 52 Rdnr. 1 f.

abkommen daher von vornherein nicht anwendbar. Der Großteil des unterseeischen Kulturerbes wird somit von ihnen nicht erfasst.

Das Seevölkerrecht hilft nur bedingt weiter. Zwar hat es auf der Dritten See-Rechtskonferenz der Vereinten Nationen, die im Jahre 1982 zur Annahme des See-Rechtsübereinkommens führte, verschiedene Ansätze gegeben, den Küstenstaaten Befugnisse zum Schutz des Unterwasserkulturerbes in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) und auf dem Festlandsockel zu geben¹⁵. Die Vorschläge sind jedoch am Widerstand namentlich der USA gescheitert, die befürchteten, dass die Ergebnisse der bereits weit gediehenen Verhandlungen über die Ausgestaltung des Wirtschaftszonen- und Festlandsockelregimes wieder in Frage gestellt werden könnten¹⁶. Positivrechtlich normiert werden konnten daher schlussendlich nur eine nicht näher spezifizierte Verpflichtung aller Vertragsparteien, im Meer gefundene Gegenstände archäologischer oder historischer Art zu schützen und zu diesem Zweck zusammenzuarbeiten (Art. 303 Abs.1 SRÜ), gewisse Befugnisse der Küstenstaaten zum Schutz von Unterwasserkulturgut in der 24sm-Anschlusszone (Art. 303 Abs.2 i.V.m. Art. 33 SRÜ), sowie die – in erster Linie Programmcharakter tragende¹⁷ – Forderung, alle im “Gebiet” gefundenen Gegenstände archäologischer oder historischer Art unter Einräumung gewisser Vorzugsrechte etwa für den Ursprungsstaat zum Nutzen der gesamten Menschheit zu bewahren und zu verwenden (Art. 149 SRÜ)¹⁸. Eine besondere Schwäche der kulturgüterschutzrechtlichen Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens liegt zudem darin, dass sie das Bergungs- und Fundrecht ausdrücklich unberührt lassen¹⁹.

¹⁵ Vgl. etwa den Vorschlag von Griechenland, Italien, Jugoslawien, Kap Verde, Malta, Portugal und Tunesien, UN Doc. A/CONF.62/C.2/Informal Meeting/43/Rev.3, 27 March 1980. Griechenland, die Türkei und einige andere Staaten hatten darüber hinaus gefordert, archäologische oder historische Gegenstände, welche sich im “Gebiet” (d.h. jenseits der Grenzen des Bereiches nationaler Hoheitsbefugnisse, vgl. Art. 1 Abs.1 Nr.1 SRÜ) befinden, dem “Gemeinsamen Erbe der Menschheit” (vgl. Art. 136 SRÜ) zuzurechnen und insoweit eine Regelungsbefugnis der Internationalen Meeresbodenbehörde zu begründen; dazu Barbara Genius-Devime, Bedeutung und Grenzen des Erbes der Menschheit im völkerrechtlichen Kulturgüterschutz, 1996, 152f. u. 324ff.; Moritaka Hayashi, Archaeological and Historical Objects Under the United Nations Convention on the Law of the Sea, Marine Policy 20 (1996), 291 (292f.); Anastasia Strati, Deep Seabed Cultural Property and the Common Heritage of Mankind, ICLQ 40 (1991), 858 (874 ff.); von Schorlemer (Anm. 11), 230ff.

¹⁶ Vgl. Anthony Clark Arend, Archaeological and Historical Objects: The International Legal Implications of UNCLOS III, Virginia Journal of International Law 22 (1982), 777 (793 ff.); Bernard H. Oxman, The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The Ninth Session (1980), AJIL 75 (1981), 211 (239 f.).

¹⁷ Vgl. nur Vitzthum/Talmon (Anm. 12), 48, die insoweit auch von einer “narrativen Norm” bzw. “symbolischen Normgebung” sprechen (*ibid.*, Anm. 126).

¹⁸ Ausführlich zu den kulturgüterschutzrechtlichen Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens Jean Allain, Maritime Wrecks: Where the *Lex Ferenda* of Underwater Cultural Heritage Collides with the *Lex Lata* of the Law of the Sea Convention, Virginia Journal of International Law 38 (1998), 747ff.; Strati (Anm. 3), 113ff.; Vitzthum/Talmon (Anm. 12), 28ff.; von Schorlemer (Anm. 11), 201ff. u. 208ff.

¹⁹ Vgl. Art. 303 Abs.3 SRÜ. Siehe zur Anwendung des Bergungs- und Fundrechts auf Unterwasserkulturgut noch unten unter IV. 2.

Insgesamt herrscht damit nach geltendem Völkerrecht in Bezug auf Unterwasserkulturerbe, welches sich jenseits des Küstenmeeres bzw. der Anschlusszone befindet, der Grundsatz *“freedom of fishing”* oder: *“first come, first served”*²⁰ – eine aus Sicht des Kulturgüterschutzes zweifelsohne völlig unbefriedigende Rechtslage²¹.

2. Vom Konventionsentwurf des Europarates zum Übereinkommen der UNESCO

Angesichts des beschriebenen Regelungsdefizites hat es schon frühzeitig Versuche gegeben, einen verbindlichen völkerrechtlichen Rahmen zum Schutz des Unterwasserkulturerbes zu schaffen. So haben bereits Ende der 1970er Jahre Kodifikationsbemühungen auf Ebene des Europarates eingesetzt, die im Projekt einer Europäischen Konvention zum Schutz des Unterwasserkulturerbes mündeten²². Der 1985 vorgelegte Konventionsentwurf eines vom Ministerkomitee ein-

²⁰ Der Versuch, archäologische Objekte als “natürliche Ressourcen” i.S.v. Art. 56 Abs.1 *lit.* a, 76 Abs.1 SRÜ zu qualifizieren und ihren Schutz in der AWZ und auf dem Festlandsockel insoweit den Küstenstaaten anheimzustellen (so in Bezug auf Art. 2 Abs.4 des Genfer Festlandsockelübereinkommens vom 29.4.1958 [UNTS 499, 311 ff.] bereits die Haltung Zyperns und der Seychellen, vgl. Lyndell V. Prott/Patrick J. O’Keefe, *Maritime Archeology*, in: Rudolf Bernhardt [Hrsg.], *EPIL*, Vol. III, 1997, 298 [299]; siehe ferner etwa Ellen Moffat Fry, *Recent Developments in the Law of the Sea 1984–1985*, *San Diego Law Review* 23 [1986], 701 [721]), ist ebenso wenig überzeugend wie der vereinzelt vorgebrachte Vorschlag, küstenstaatliche Kompetenzen in Bezug auf Unterwasserkulturgut, welches sich jenseits der Anschlusszone befindet, über Art. 81 SRÜ herzuleiten (so die portugiesische Position während der Verhandlungen innerhalb der UNESCO). Gleichmaßen lässt sich archäologische Forschung nicht als wissenschaftliche Meeresforschung i.S.v. Art. 246 SRÜ begreifen, vgl. nur Strati (Anm. 3), 262. Zur Möglichkeit, bei Kollision meeresarchäologischer Aktivitäten in der AWZ mit den Interessen des Küstenstaates gegebenenfalls auf Art. 59 SRÜ zu rekurrieren, Allain (Anm. 18), 760; Strati, *ibid.*, 268 f.

²¹ Lediglich auf regionaler und bilateraler Ebene ist es vereinzelt zu Ansätzen eines weitergehenden Schutzes gekommen, vgl. etwa das Abkommen zwischen den Niederlanden und Australien betreffend alte holländische Schiffswracks vom 6.11.1972, abgedruckt in: Lyndell V. Prott/Leng Srong (Hrsg.), *Background Materials on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*, Bd. 1, 1999, 24 f.; dazu Bill Jeffery, *Australia*, in: Sarah Dromgoole (Hrsg.), *Legal Protection of the Underwater Cultural Heritage: National and International Perspectives*, 1999, 1 (4 u. 7); Constance Johnson, *For Keeping or for Keeps? An Australian Perspective on Challenges Facing the Development of a Regime for the Protection of Underwater Cultural Heritage*, *Melbourne Journal of International Law* 1 (2001), 19 (22 f.); Patrick J. O’Keefe, *International Waters*, in: Dromgoole, *ibid.*, 223 (225). Der Versuch einiger Staaten, ihre nationalen Rechtsvorschriften zum Schutz von Unterwasserkulturgut auf die AWZ oder den Festlandsockel zu erstrecken (vgl. etwa den australischen *Historic Shipwrecks Act 1976*, abgedruckt in: Prott/Srong, *ibid.*, 1 ff.), muss demgegenüber angesichts der geschilderten seevölkerrechtlichen Rechtslage als völkerrechtswidrig angesehen werden (so auch Vitzthum/Talmon [Anm. 12], 43 f. u. 47). Zum Versuch der Anwendung der IMO Guidelines on Particular Sensitive Sea Areas (PSSAs) auf Unterwasserkulturerbe Augustín Blanco-Bazán, *The IMO Guidelines on Particular Sensitive Sea Areas. Their Possible Application to the Protection of Underwater Cultural Heritage*, *Marine Policy* 20 (1996), 343 ff.; Louise de La Fayette, *The Marine Environment Protection Committee: The Conjunction of the Law of the Sea and International Environmental Law*, *International Journal of Marine and Coastal Law* 16 (2001), 155 (185 ff.).

²² Der Gedanke, sich auf europäischer Ebene des Problems des Unterwasserkulturgüterschutzes anzunehmen, war im Januar 1977 auf der Dritten UN-Seerechtskonferenz aufgekommen. Die schlep-

berufenen *ad hoc*-Komitees scheiterte jedoch, weil hinsichtlich der zentralen Frage des räumlichen Anwendungsbereiches des Übereinkommens keine Einigung erzielt werden konnte: Während einige Staaten die territoriale Reichweite der Konvention auf das Küstenmeer oder die Anschlusszone beschränkt sehen wollten, forderten andere²³ eine Ausdehnung des Konventionsschutzes auf den Festlandsockel bzw. die AWZ²⁴.

Im Jahre 1989 nahm sich dann das frisch ins Leben gerufene Cultural Heritage Law Committee der International Law Association (ILA) des Schutzes des Unterwasserkulturerbes an. Nach rund fünfjährigen Arbeiten legte das Komitee 1994 die sog. Buenos Aires Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage vor²⁵. Herzstück des Entwurfes war dessen Art. 5, der die Möglichkeit der Errichtung sog. "cultural heritage zones" durch die Vertragsparteien vorsah. In diesen "cultural heritage zones", die sich nach der Definition des Art. 1 Abs.3 der Draft von der seewärtigen Grenze des Küstenmeeres bis zur

penden Verhandlungen, die den baldigen Abschluss eines Seerechtsabkommens, welches sich in umfassender Weise auch dem submarinen Kulturerbe widmen würde, nicht erwarten ließen, sowie die Vorstellung, dass auf regionaler Ebene ein entsprechender Schutzmechanismus mit Modellcharakter für ein späteres universelles Abkommen geschaffen werden könnte, ließen den Ruf zunächst nach einem Bericht der Parlamentarischen Versammlung des Europarates laut werden, der im September 1978 vom Committee on Culture and Education der Parlamentarischen Versammlung vorgelegt wurde. Diesen sog. Roper-Bericht (Committee on Culture and Education of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Report on the Underwater Cultural Heritage [Rapporteur: Mr. Roper], abgedruckt in: Council of Europe, Documents of the Parliamentary Assembly, Thirtieth Ordinary Session [Second Part], 27 September-4 October 1978, Vol. IV, Doc. 4200) nahm die Parlamentarische Versammlung sodann zum Anlass, das Ministerkomitee des Europarates aufzufordern, den Text einer Europäischen Konvention zum Schutz des Unterwasserkulturerbes auszuarbeiten, vgl. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 848 (1978) on the Underwater Cultural Heritage, abgedruckt in: Committee on Culture and Education of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *ibid.*, 1 ff.

²³ Nach von Schorlemer (Anm. 11), 205, verlangte namentlich die Türkei eine Ausdehnung des territorialen Anwendungsbereiches der Konvention auf den Festlandsockel. Hintergrund der Haltung der türkischen Regierung, so von Schorlemer, *ibid.*, Anm. 58, sei dabei die Kontroverse mit Griechenland betreffend den ägäischen Festlandsockel gewesen.

²⁴ Vgl. ausführlich Umberto Leanza, The Territorial Scope of the Draft European Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, in: Council of Europe, International Legal Protection of Cultural Property, Proceedings of the Thirteenth Colloquy on European Law, Delphi, 20–22 September 1983, 1984, 127 ff.; ders., La sfera di applicazione spaziale della Convenzione europea sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo e zona contigua e zona archeologica nell'ordinamento internazionale e nell'ordinamento interno, in: ders. (Hrsg.), Nuovi saggi di diritto del mare, 1988, 35 ff.

²⁵ ILA, Report of the Sixty-Sixth Conference Held at Buenos Aires, Argentina, 14 to 20 August 1994, 1994, 15 ff.; dazu Sarah Dromgoole, A Protective Legal Regime for the Underwater Cultural Heritage: The Problem of International Waters, *Annuaire de droit maritime et océanique* 15 (1997), 119 (123 ff.); James A. R. Nafziger, The Buenos Aires Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, *International Journal of Cultural Property* 6 (1997), 119 ff.; Patrick J. O'Keefe, Protecting the Underwater Cultural Heritage. The International Law Association Draft Convention, *Marine Policy* 20 (1996), 297 ff.; Patrick J. O'Keefe/James A. R. Nafziger, The Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, *Ocean Development and International Law* 25 (1994), 391 ff.; Dinah Shelton, Recent Developments in International Law Relating to Marine Archaeology, *Hague Yearbook of International Law* 10 (1997), 59 (65 f.).

äußeren Grenze des Festlandssockels erstreckten, sollten die Küstenstaaten über ausschließliche Hoheitsbefugnisse in Bezug auf Aktivitäten, welche Unterwasserkulturerbe betreffen, verfügen²⁶. Ergänzend zu dieser Ausweitung küstenstaatlicher Befugnisse verpflichtete Art. 8 des Entwurfes die Vertragsstaaten gemäß dem aktiven Personalitätsprinzip und dem Flaggenprinzip, ihren Staatsangehörigen sowie Schiffen, die unter ihrer Flagge fahren, Aktivitäten zu verbieten, die unterseeisches Kulturgut unzulässig beeinträchtigen, das sich außerhalb des Küstenmeeres oder der "cultural heritage zone" einer anderen Vertragspartei befindet. Dem Entwurf wurde als Annex die im Oktober 1996 fertiggestellte Charter for the Protection and Management of the Underwater Cultural Heritage²⁷ des International Council for Monuments and Sites (ICOMOS) beigefügt, die archäologische Standards zum Schutz von Unterwasserkulturgut festlegt und als Maßstab für die Beurteilung der Zulässigkeit von Vorhaben, die sich gegen Unterwasserkulturgut richten, dienen sollte.

Obschon die Buenos Aires Draft – wohl nicht zuletzt wegen der Ausweitung der küstenstaatlichen Befugnisse über den Festlandssockel, die auch im Cultural Heritage Law Committee der ILA keineswegs unumstritten war²⁸ – auf ein geteiltes Echo stieß²⁹, bildete sie zusammen mit dem Konventionsentwurf des Europarates die Grundlage für den Verhandlungsprozess innerhalb der UNESCO, der im Jahre 1995 mit einer Machbarkeitsstudie des UNESCO-Generaldirektors seinen eigentlichen Anstoß erfuhr³⁰. Die Studie des Generaldirektors war Auslöser zunächst für die Einsetzung einer Expertengruppe, die im Mai 1996 in Paris zusammenkam. In ihrem abschließenden Bericht gelangte die 13 Köpfe umfassende Gruppe zu dem Schluss, dass ein dringender Bedarf an der Verabschiedung eines völkerrechtlich verbindlichen Regelwerks zum Schutz des Unterwasserkulturerbes bestehe und die UNESCO in Zusammenarbeit mit der Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea (DOALOS) des Office of Legal Affairs of the United Nations sowie der International Maritime Organization (IMO) auf Grundlage der Buenos Aires Draft der ILA und dem Entwurf einer Europäischen Konvention zum Schutz des Unterwasserkulturerbes ein Referenzdokument als Basis für weitere Diskussionen vorbereiten solle³¹. Ferner

²⁶ Die Errichtung der "cultural heritage zones" stand nach Art. 5 Abs.1 des Entwurfes im Belieben des jeweiligen Küstenstaates, der zur Gewährleistung des Schutzes von Unterwasserkulturgut auf seinem Festlandssockel somit nicht verpflichtet war; vgl. die Kommentierung der Bestimmung durch das Cultural Heritage Committee, in: ILA (Anm. 25), 432 (439).

²⁷ Abgedruckt in: International Journal of Cultural Property 6 (1997), 128 ff.

²⁸ Vgl. die Kommentierung von Art. 1 Abs.3 der Buenos Aires Draft durch das Cultural Heritage Law Committee der ILA (Anm. 26), 436.

²⁹ Vgl. O'Keefe (Anm. 25), 304.

³⁰ Feasibility Study for the Drafting of a New Instrument for the Protection of the Underwater Cultural Heritage, UNESCO Doc. 146 EX/27, 23 March 1995; Preliminary Study on the Advisability of Preparing an International Instrument for the Protection of the Underwater Cultural Heritage, UNESCO Doc. 28 C/39, 4 October 1999.

³¹ Summary Report of the Meeting of Experts for the Protection of Underwater Cultural Heritage, UNESCO Headquarters, 22–24 May 1996, abgedruckt in: Report by the Director-General on the Findings of the Meeting of Experts Concerning the Preparation of an International Instrument

war man sich einig, dass die – sich zu diesem Zeitpunkt noch im Entwurfsstadium befindliche – ICOMOS Charter for the Protection and Management of the Underwater Cultural Heritage bei der Ausarbeitung eines Abkommens eine Rolle spielen sollte³². Die 29. Generalkonferenz der UNESCO entschied dann im Jahre 1997, dass der Schutz des Unterwasserkulturgutes in einem völkerrechtlichen Abkommen geregelt werden solle und lud den UNESCO-Generaldirektor ein, einen ersten Konventionsentwurf auszuarbeiten, der im Anschluss an eine eingehende Untersuchung und Überarbeitung durch eine Gruppe von Regierungsexperten nach Möglichkeit bereits zwei Jahre später der 30. Generalkonferenz vorgelegt werden solle³³.

Das erste Treffen von Regierungsexperten zur Finalisierung des Vertragstextes fand sodann unter Beteiligung von rund 120 Experten aus 58 Mitgliedstaaten der UNESCO sowie von DOALOS, der IMO und Beobachtern aus den USA und von zahlreichen NGOs – unter ihnen die ILA und ICOMOS – vom 28. Juni – 2. Juli 1998 am Sitz der UNESCO in Paris statt³⁴. Arbeitsgrundlage war ein gemeinsamer, auf dem Entwurf einer Europäischen Konvention zum Schutz des Unterwasserkulturerbes, der Buenos Aires Draft der ILA und den Empfehlungen der 13-köpfigen Expertengruppe aufbauender Konventionsentwurf von UNESCO und DOALOS (in Zusammenarbeit mit der IMO)³⁵. Am Ende der Konferenz wurde eine EntschlieÙung angenommen, mit der der Generalsekretär um Einberufung eines weiteren Treffens für die erste Hälfte des Jahres 1999 ersucht wurde³⁶. Im Anschluss an dieses zweite Treffen, das im April 1999 stattfand³⁷, zirkulierte im Juli 1999 zunächst die revidierte Fassung einer UNESCO Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage³⁸, die freilich im Hinblick auf die strittigen Fragen, namentlich der Kompetenzverteilung in der AWZ und auf dem Festlandsockel sowie der Einbeziehung von Kriegs- und Staatsschiffen in den Konventionsschutz, noch verschiedene Optionen ent-

for the Protection of the Underwater Cultural Heritage, UNESCO Doc. 151 EX/10, 12 March 1997, Annex I, Ziff. 7 u. 56.

³² *Ibid.*, Ziff. 57 ff.

³³ Preparation of an International Instrument for the Protection of the Underwater Cultural Heritage, UNESCO Doc. 29 C/Res. 21, 12 November 1997, abgedruckt in: UNESCO, Records of the General Conference, Twenty-Ninth Session, Paris, 21 October to 12 November 1997, Vol. 1: Resolutions, 1998, 52.

³⁴ Zum Verlauf und zu den Ergebnissen des Treffens Report of the Meeting of Experts on the Draft Convention for the Protection of the Underwater Cultural Heritage, UNESCO Headquarters, Paris, France (29 June-2 July), UNESCO Doc. CLT-98/CONF.202/7.

³⁵ Dazu ausführlich Anastasia Strati, Draft Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage. A Commentary Prepared for UNESCO, UNESCO Doc. CLT-99/WS/8, April 1999.

³⁶ Vgl. Report of the Meeting of Experts on the Draft Convention for the Protection of the Underwater Cultural Heritage (Anm. 34), Ziff. 53.

³⁷ Hierzu Final Report of the Second Meeting of Governmental Experts on the Draft Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage, UNESCO Headquarters, Paris, France (19 to 24 April 1999), UNESCO Doc. CLT-98/CONF.204, August 1999.

³⁸ UNESCO Doc. CLT-96/CONF.202/5 Rev.2, July 1999.

hielt. Erst die zweite Sitzung der insgesamt vier Treffen³⁹ von Regierungsexperten brachte dann den Durchbruch: Am 7. Juli 2001 wurde der fertige Konventionsentwurf mit den Stimmen von 49 Staaten bei acht Enthaltungen und vier Gegenstimmen gebilligt und an die Generalkonferenz der UNESCO weitergeleitet⁴⁰.

III. Grundlagen des Konventionsschutzes

1. Der Begriff des Unterwasserkulturerbes (Art. 1 Abs. 1)

a) Definition

Der für das Eingreifen des Konventionsschutzes zentrale Begriff des Unterwasserkulturerbes wird für die Zwecke des Übereinkommens in Art. 1 Abs.1 *lit.* a definiert als “all traces of human existence having a cultural, historical or archaeological character which have been partially or totally underwater, periodically or continuously, for at least 100 years”. Drei Elemente sind es demnach, welche den Begriff des Unterwasserkulturerbes im Sinne der UNESCO-Konvention konstituieren.

aa) “traces of human existence”

Es muss sich, damit Objekte dem Schutzbereich des Übereinkommens unterfallen, zunächst um “Spuren menschlicher Existenz” (“traces of human existence”) handeln. Die Formulierung, die sich bereits in Art. 1 Abs.1 des Entwurfs einer Europäischen Konvention zum Schutz des Unterwasserkulturerbes fand⁴¹, wurde bewusst gewählt, um den Begriff “Gegenstände”, den Art. 149, 303 Abs.1 SRÜ benutzen, zu vermeiden. Der Sprachgebrauch des Seerechtsübereinkommens war in der Vergangenheit wiederholt kritisiert worden⁴², weil er nahezulegen scheint, dass zu den Schutzgütern von Art. 149, 303 SRÜ lediglich isolierte Objekte – und nicht ganze Fundstätten, die aufgrund der Fülle von Informationen im ursprünglichen Kontext vielfach von größerem archäologischem Interesse sind⁴³ – rech-

³⁹ Zum dritten Treffen Final Report of the Third Meeting of Governmental Experts on the Draft Convention for the Protection of Underwater Cultural Heritage, UNESCO Headquarters, Paris, France (3 to 7 July 2000), UNESCO Doc. CLT-2000/CONF.201/7, 21 August 2000.

⁴⁰ Vgl. Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, UNESCO Doc. 31 C/24, 3 August 2001, Ziff. 10. Gegen den Entwurf stimmten die Delegationen von Norwegen, Russland, der Türkei und Venezuela. Enthalten haben sich Chile, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, die Niederlande, Schweden und Ungarn.

⁴¹ Ähnlich Art. 1 Abs.1 der Buenos Aires Draft der ILA; siehe dazu die Kommentierung des Cultural Heritage Law Committee (Anm. 26), 435.

⁴² Vgl. etwa Maria Luisa Pecoraro, Nota sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo, in: Umberto Leanza (Hrsg.), Il regime giuridico internazionale del mare mediterraneo, 1987, 367 (372); von Schorlemer (Anm. 11), 201.

⁴³ Vgl. Frank Fechner, Rechtlicher Schutz archäologischen Kulturguts. Regelungen im innerstaatlichen Recht, im Europa- und Völkerrecht sowie Möglichkeiten zu ihrer Verbesserung, 1991, 14: “Waren früher die Fundgegenstände selbst der wichtigste Forschungsgegenstand, ist durch die

nen⁴⁴. Dass die Fundumstände in den Schutz des UNESCO-Übereinkommens jeweils miteinbezogen sein sollen, wird in der beispielhaften Auflistung geschützter Objekte in Art. 1 Abs. 1 *lit.* a (i) und (ii), in denen der “archaeological and natural context” ausdrücklich angesprochen wird, nochmals klargestellt.

Ein Weiteres soll mit der Wendung “traces of human existence” zum Ausdruck gebracht werden: Die zu schützende Stätte muss ihrer Beschaffenheit nach einen gewissen kulturellen Bezug aufweisen, es darf sich, mit anderen Worten, nicht um ein reines Naturdenkmal handeln⁴⁵. Dies gilt auch dann, wenn die in Rede stehende Stätte für bestimmte Bevölkerungsgruppen von besonderer spiritueller Bedeutung ist. Der Versuch Australiens, in Art. 1 des Übereinkommens eine Bestimmung einzufügen, nach der eine Vertragspartei jederzeit einseitig festlegen können sollte, dass auch “sites with spiritual associations” Konventionsschutz genießen⁴⁶, scheiterte; es wurde befürchtet, dass auf diese Weise ganze Meere und Ozeane einseitig zum Kulturerbe deklariert werden könnten.

Nicht erforderlich ist für das Eingreifen des Konventionsschutzes dagegen, dass es sich bei dem zu schützenden Objekt um eine von Menschenhand geschaffene Sache handelt, wie dies die deutschen Landesdenkmalschutzgesetze zum Teil ver-

veränderten und verfeinerten Arbeitsmethoden der Archäologie der Befund zum wichtigsten Informationsträger geworden. [...]. Die Fundumstände sind für die Archäologie heute oftmals von weit größerer Bedeutung als das Fundobjekt selbst” [Hervorh. im Original]; ähnlich von Schorlemer (Anm. 11), 201, sowie die Kommentierung von Art. 1 der Buenos Aires Draft durch das Cultural Heritage Law Committee der ILA (Anm. 26), 435: “Context is one of the most essential aspects of the archaeological heritage in providing knowledge of life during a particular era.”

⁴⁴ Für die Denkmalschutzgesetze der deutschen Bundesländer, die – innerhalb des Hoheitsgebietes der Bundesrepublik Deutschland – grundsätzlich auch auf unterseeische Funde anwendbar sind (vgl. ausdrücklich etwa § 2 Abs. 5 DSchG MV), ist dagegen unbestritten, dass der Begriff des “Kultur-“ bzw. “Bodendenkmals”, der hier in der Regel Verwendung findet (vgl. z. B. §§ 2 DSchG Brem, 2 DSchG BW, 2 Abs. 5 DSchG MV; z. T. wird auch nur von “Denkmal” gesprochen, so etwa in § 2 DSchG Hamb), nicht das einzelne Fundobjekt, sondern die gesamte Fundstelle als Sachgesamtheit meint, vgl. nur Fechner (Anm. 43), 31; ders. (Anm. 11), 323.

⁴⁵ Anders noch der Vorschlag des Vorsitzenden der Arbeitsgruppe 1 auf dem Dritten Treffen von Regierungsexperten, Tullio Scovazzi, der “objects of [...] palaeontological character” ausdrücklich in den Konventionsschutz miteinbezog, vgl. Tentative Proposals of Chairman of Working Group 1, First Working Paper, WG1-NP2, 6 July 2000, abgedruckt in: Final Report of the Third Meeting of Governmental Experts on the Draft Convention for the Protection of Underwater Cultural Heritage (Anm. 39), 8 f. Auch die deutschen Landesdenkmalschutzgesetze beziehen vereinzelt paläontologische Funde in ihren Schutzbereich ein, vgl. etwa §§ 2 Abs. 3 DSchG Saarl, 2 Abs. 5 DSchG NW; dazu Wilfried Erbguth/Hermann Paßlick/Gerald Püchel, Denkmalschutzgesetze der Länder. Rechtsvergleichende Darstellung unter besonderer Berücksichtigung Nordrhein-Westfalens, 1984, 16 f.; Fechner (Anm. 11), 323. Ausführlich zur paläontologischen Bodendenkmalpflege Jürgen Brügge, Bodendenkmalrecht unter besonderer Berücksichtigung der Paläontologie, 1993.

⁴⁶ Vgl. UNESCO, Fourth Meeting of Governmental Experts on the Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, Paris, UNESCO Headquarters, 26 March–6 April 2001, WP 21, 29 March 2001. Siehe ferner bereits Art. 1 Abs. 1 *lit.* a (iii) des Informal Single Negotiating Text des Konferenzvorsitzenden (abgedruckt in: Fourth Meeting of Governmental Experts on the Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, Paris, UNESCO Headquarters, 26 March–6 April 2001, UNESCO Doc. CLT-2001/CONF.203/INF.3, March 2001, 3 ff.), der “sites with spiritual associations for indigenous peoples” [Hervorh. vom Verf.] in den Schutzbereich des Übereinkommens miteinbezog. Zum Hintergrund der australischen Bemühungen Johnson (Anm. 21), 21 f.

langen⁴⁷. Dies ergibt sich schon daraus, dass Art. 1 Abs.1 *lit.* a (i) ausdrücklich "human remains" unter den Begriff des Unterwasserkulturerbes subsumiert. Damit können grundsätzlich auch menschliche Skelette und Knochen dem Konventionsschutz unterfallen. Wie noch darzutun sein wird, sieht das Übereinkommen hierfür besondere Bestimmungen vor⁴⁸.

bb) "having a cultural, historical or archaeological character"

Umstritten war während der Ausarbeitung des Vertragstextes, ob die den Konventionsschutz genießenden "traces of human existence" weiter spezifiziert werden sollten. Zum Teil wurde geltend gemacht, dass die – noch zu erörternde⁴⁹ – "Altersgrenze" von 100 Jahren ausreichend Gewähr dafür biete, dass ein im Meer befindliches Objekt schutzwürdig sei⁵⁰. Dem wurde entgegengehalten, dass ohne eine nähere inhaltliche Präzisierung dessen, was dem sachlichen Schutzbereich des Übereinkommens unterfallen solle, künftig auch im Meer befindlicher Müll – seine nicht rechtzeitige Beseitigung vorausgesetzt – den Schutz der Konvention genießen werde⁵¹. Zudem sei kaum ein Staat in der Lage, sämtliche Spuren menschlicher Existenz, die sich in seinen Hoheitsgewässern befinden und die Anforderungen der 100-Jahres-Grenze des Art. 1 Abs.1 *lit.* a erfüllen, entsprechend den Vorgaben des Übereinkommens zu schützen.

Geeinigt hat man sich darauf, nur solche Spuren menschlicher Existenz dem Konventionsschutz zu unterstellen, die einen kulturellen, historischen oder archäologischen Charakter aufweisen ("having a cultural, historical or archaeological character")⁵². Die Attribute "cultural", "historical" und "archaeological"

⁴⁷ Vgl. etwa Art. 1 Abs.1 DSchG Bay; dazu Wolfgang Eberl/Dieter Martin/Michael Petzet, Bayerisches Denkmalschutzgesetz, 5. Aufl. 1997, Erl. Art. 1 Rdnr. 5 a.E., sowie – kritisch – Fechner (Anm. 11), 323.

⁴⁸ Siehe unten unter III. 2. d).

⁴⁹ Siehe dazu sogleich unter III. 1. a) cc).

⁵⁰ So etwa die Delegationen Argentiniens, Australiens, Polens und Südafrikas.

⁵¹ In diese Richtung die Delegationen von Deutschland, Finnland, Griechenland, Großbritannien, Iran, Italien und Russland. Gegen eine Gleichsetzung von Alter und Schutzwürdigkeit in der Literatur auch David J. Beder mann, The UNESCO Draft Convention on Underwater Cultural Heritage: A Critique and Counter-Proposal, *Journal of Maritime Law and Commerce* 30 (1999), 331 (332 ff.), sowie – in Bezug auf Kulturgut allgemein – von Schorlemer (Anm. 11), 73 ff., die ein konkretes Alterserfordernis als konstitutives Merkmal für die Kulturgutdefinition generell für fragwürdig hält und stattdessen maßgeblich auf Faktoren wie den kulturellen Wert oder die zivilisatorische Bedeutung abstellen will, bei submarinen Funden aufgrund der Fülle von Objekten eine Eingrenzung durch eine bewegliche Altersgrenze gleichwohl aber als sinnvoll erachtet. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass auch die deutschen Landesdenkmalschutzgesetze – die ein Mindestalter nicht vorsehen – regelmäßig davon sprechen, dass an der Erhaltung des betreffenden Objektes etwa aus wissenschaftlichen, künstlerischen oder heimatgeschichtlichen Gründen ein besonderes öffentliches Interesse bestehen muss, vgl. etwa Art. 1 Abs.1 DSchG Bay; §§ 2 Abs.1 DSchG BW, 2 Abs.1 DSchG NW; dazu Eberl/Martin/Petz et (Anm. 47), Erl. Art. 1 Rdnr. 9 ff.; Fechner (Anm. 43), 29 f.; Ernst-Rainer Hönes, Zum Denkmalschutzrecht in der Bundesrepublik Deutschland, *NVwZ* 1983, 213 (214).

⁵² Die Formulierung geht zurück auf einen Vorschlag des Vorsitzenden der Arbeitsgruppe 1 auf dem Dritten Treffen von Regierungsexperten, Tullio Scovazzi, vgl. Tentative Proposals of Chairman of Working Group 1, First Working Paper (Anm. 45), 8.

hat man dabei den Vorschriften der Art. 149, 303 Abs. 1 SRÜ entlehnt. An letzteren ist freilich zu Recht schon frühzeitig kritisiert worden, dass insbesondere das Verhältnis zwischen "archäologisch" und "historisch" wenig klar ist und die parallele Verwendung der beiden Begriffe den Schluss nahelegt, archäologische Gegenstände seien nicht solche historischer Natur⁵³. Vorzugswürdig wäre es im Rahmen des Übereinkommens der UNESCO überdies gewesen, anstelle von "character" von "value" oder "importance" zu sprechen, wie etwa Art. 1 des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt und Art. 1 des Übereinkommens über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut dies tun⁵⁴. Vergewöhnlicht man sich, dass nach der sog. "Goldenen Regel" der UNESCO-Konvention Aktivitäten, die sich gegen submarines Kulturgut richten⁵⁵, genehmigungspflichtig sind⁵⁶, so wird deutlich, dass eine zu weite Definition des Schlüsselbegriffs "Unterwasserkulturerbe" rasch zu einer Überforderung der zuständigen Behörden insbesondere solcher Vertragsparteien führen kann, die über einen reichen Schatz an unterseeischem Kulturgut verfügen⁵⁷.

cc) "which have been partially or totally underwater, periodically or continuously, for at least 100 years"

Das Seerechtsübereinkommen schweigt zu der Frage, ob die Charakterisierung eines Gegenstandes als "historisch" oder "archäologisch" i.S.v. Art. 149, 303 Abs. 1 SRÜ ein bestimmtes Mindestalter voraussetzt und wenn ja, wo dieses anzusetzen

⁵³ So Caflish (Anm. 11), 7, der daher vorgeschlagen hatte, im Rahmen des Seerechtsübereinkommens von "archaeological objects and other objects of historical origin" [Hervorh. im Original] zu sprechen; zustimmend von Schorlemer (Anm. 11), 202.

⁵⁴ Ähnlich auch Art. 30 EG (ex-Art. 36 EGV), der Ausnahmen vom Verbot der mengenmäßigen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen nach Art. 28 und 29 EG (ex-Art. 30 und 34 EGV) aus Gründen des Schutzes nationalen Kulturguts "von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert" [Hervorh. vom Verf.] betrifft. Vgl. allgemein zu den Kriterien des Wertes und der Bedeutung eines Objektes im völkerrechtlichen Kulturgüterschutz von Schorlemer, *ibid.*, 76 ff.

⁵⁵ Vgl. die Definition in Art. 1 Abs. 6 des Übereinkommens: "Activities directed at underwater cultural heritage means activities having underwater cultural heritage as their primary object and which may, directly or indirectly, physically disturb or otherwise damage underwater cultural heritage."

⁵⁶ Vgl. Regel 1 S.2 des Annex: "[A]ctivities directed at underwater cultural heritage shall be authorised in a manner consistent with the protection of that heritage, and subject to that requirement may be authorised for the purpose of making a significant contribution to protection or knowledge or enhancement of underwater cultural heritage." Siehe für die Bereiche der AWZ, des Festlandssockels und des Tiefseebodens auch Art. 10 Abs. 1 und 12 Abs. 1 des Übereinkommens.

⁵⁷ So listet z.B. das britische National Monuments Record (NMR) rund 35000 Objekte und Stätten auf, die dem Konventionsschutz unterfallen könnten. In Deutschland wird für die Region von Mecklenburg-Vorpommern beispielsweise von ca. 10000 denkmalwürdigen Objekten ausgegangen, von denen etwa 20% die Voraussetzungen des Begriffs des Unterwasserkulturerbes i.S.v. Art. 1 Abs. 1 *lit. a* des UNESCO-Übereinkommens erfüllen dürften. Zum Problem einer zu weiten Definition des Begriffs des Unterwasserkulturerbes allgemein auch Beder mann (Anm. 51), 332 ff.

sein soll⁵⁸. Dies hat in der Vergangenheit einige Verwirrung gestiftet. So hat Oxman, der an der Ausarbeitung von Art. 303 SRÜ beteiligt war, unter Berufung auf Äußerungen tunesischer Delegierter auf der Dritten Seerechtskonferenz die Auffassung vertreten, dass die Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens über den Schutz von Unterwasserkulturgut nur auf Gegenstände anwendbar seien, deren Ursprung mindestens bis in das Mittelalter zurückreiche⁵⁹. Diese restriktive Sichtweise ist in der Literatur zu Recht immer wieder auf Kritik gestoßen⁶⁰: Weder erscheint sie vom Wortlaut der Art. 149, 303 Abs.1 SRÜ her geboten noch entspricht sie dem Sinn und Zweck dieser Bestimmungen, die zweifelsohne keinen rein statischen Schutz gewährleisten, sondern auch künftig erst entstehendes Unterwasserkulturgut schützen wollen.

Nationale Gesetze zum Schutz unterseeischen Kulturerbes, wie etwa jene von Australien, Finnland, Irland, Norwegen und Südafrika, sehen häufig eine Altersgrenze von zwischen 50 und 100 Jahren vor⁶¹. In ähnlicher Weise verlangte Art. 1 Abs.1 S.1 des Entwurfs einer Europäischen Konvention zum Schutz des Unterwasserkulturerbes, dass submarines Kulturgut mindestens 100 Jahre alt sein muss, um den Schutz des Übereinkommens zu genießen. Die UNESCO-Konvention greift diese 100-Jahres-Grenze jetzt auf, verlangt aber abweichend vom Konventionsentwurf des Europarates, dass sich das zu schützende Objekt mehr als 100 Jahre unter Wasser befunden haben muss. Dieser Ansatz, der nicht unmittelbar an das Alter des betreffenden Schutzguts anknüpft⁶², folgt dem Modell der dänischen und schwedischen Gesetzgebung zum Schutz des Unterwasserkulturerbes⁶³. Zur Konsequenz hat er, dass etwa eine antike Statue, die zwar älter als 100 Jahre ist, sich aber noch keine 100 Jahre unter Wasser befindet – etwa weil das Schiff, mit dem sie transportiert wurde, erst kürzlich gesunken ist –, nicht dem sachlichen Schutzbereich des Übereinkommens unterfällt. Dass dies durchaus Sinn macht, wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass das Übereinkommen dem Schutz von Unterwasserkulturgut zu dienen bestimmt ist, nicht dem Schutz von Kulturgut unter Wasser. Während es bei letzterem in der Regel einen feststellbaren Eigentümer gibt und auch der *in situ*-Schutz⁶⁴ hier wegen des geringeren Interesses am Fundkontext nicht geboten erscheint,

⁵⁸ Vorschläge auf der Dritten Seerechtskonferenz, eine Altersgrenze von 50 Jahren zu statuieren, hatten sich nicht durchzusetzen vermocht, vgl. Caflish (Anm. 11), 9; Strati (Anm. 3), 180; von Schorlemer (Anm. 11), 202.

⁵⁹ Oxman (Anm. 16), 241 Anm. 152, der als entscheidendes Datum das Jahr 1453 – das Jahr der Einnahme Konstantinopels – nennt.

⁶⁰ Vgl. ausführlich Caflish (Anm. 11), 8ff.; Strati (Anm. 15), 872ff.; dies. (Anm. 3), 177ff.; von Schorlemer (Anm. 11), 202ff.

⁶¹ Vgl. den Überblick bei Strati (Anm. 3), 180. Die deutschen Landesdenkmalschutzgesetze, die – wie bereits erwähnt – innerhalb des Hoheitsgebietes der Bundesrepublik auch auf Unterwasserkulturgut anwendbar sind, kennen eine feste Altersgrenze dagegen nicht; siehe bereits oben Anm. 51.

⁶² Das Alter spielt mittelbar freilich insofern eine Rolle, als dass das betreffende Schutzgut schon rein logisch älter als 100 Jahre sein muss, damit es die Anforderungen von Art. 1 Abs.1 *lit.* a) des UNESCO-Übereinkommens erfüllen kann.

⁶³ Vgl. Strati (Anm. 3), 180.

⁶⁴ Siehe dazu noch unten unter III. 2. b).

zeichnet sich ersteres gerade dadurch aus, dass Eigentumsrechte grundsätzlich nicht mehr bestehen⁶⁵ und häufig der Befund zum eigentlichen Informationsträger wird⁶⁶. Streiten lässt sich allerdings darüber, ob eine zeitliche Grenze, wie sie das UNESCO-Übereinkommen vorsieht, insgesamt nicht dem Interesse des Kulturgüterschutzes zuwiderläuft, stellt sie doch ein rein formales Kriterium dar, das den Besonderheiten des Einzelfalls nicht hinreichend Rechnung tragen kann⁶⁷. Rechtfertigen lässt sich eine solche bewegliche Zeitgrenze – als Ausschlusskriterium – aber mit der Fülle von Objekten im submarinen Bereich⁶⁸ sowie der einfachen Handhabbarkeit des Kriteriums.

b) Ausschluss unterseeischer Rohrleitungen, Kabel und Anlagen

Ausgeklammert aus dem Schutzbereich des Übereinkommens sind nach Art. 1 Abs. 1 *lit. b* unterseeische Rohrleitungen und Kabel, auch wenn sie die Voraussetzungen der Definition des Art. 1 Abs. 1 *lit. a* erfüllen. Gleiches gilt nach Art. 1 Abs. 1 *lit. c* für auf dem Meeresgrund gelegene Anlagen. Hierdurch soll den diesbezüglichen Freiheiten der Staaten nach dem Seerechtsübereinkommen⁶⁹ Rechnung getragen werden. So kann es etwa für die Verlegung unterseeischer Fernmeldekabel erforderlich sein, alte Kabel zu beseitigen. Unterfielen solche Kabel dem Konventionsschutz⁷⁰, müsste ihre Beseitigung als "activity directed at underwater cultural heritage" i.S.v. Art. 1 Abs. 6 des Übereinkommens angesehen wer-

⁶⁵ Hierauf basiert die Notwendigkeit einer Klärung des Verhältnisses des UNESCO-Übereinkommens zum Fundrecht (siehe dazu unten unter IV. 2.), ist letzteres doch – jedenfalls im internationalen Kontext – nur bei herrenlosen Sachen anwendbar, vgl. nur Cynthia Furrer Newton, *Finders Keepers? The Titanic and the 1982 Law of the Sea Convention*, *Hastings International and Comparative Law Review* 10 (1986), 159 (167); Vitzthum/Talmon (Anm. 12), 24 Anm. 10.

⁶⁶ Siehe bereits oben unter III. 1. a) aa).

⁶⁷ Während der Verhandlungen innerhalb der UNESCO hat es Versuche gegeben, den Vertragsparteien die Möglichkeit zu geben, durch einseitige Erklärung auch Objekte und Stätten dem Konventionsschutz zu unterstellen, die sich weniger als 100 Jahre unter Wasser befinden. So hieß es im Anschluss an eine ähnlich lautende Formulierung im Konventionsskizzenentwurf des Europarates in Art. 1 Abs. 1 *lit. b* der UNESCO Draft vom Juli 1999 und ähnlich auch noch in Art. 1 Abs. 2 des Informal Single Negotiating Text des Konferenzvorsitzenden: "Notwithstanding the provision of paragraph 1(a), a State party may designate certain traces of human existence within its jurisdiction as underwater cultural heritage, even though they have been underwater for less than 100 years." Wegen der Unbestimmtheit des Begriffs "jurisdiction", der einerseits allein auf das Staatsgebiet einer Vertragspartei verweisen kann – womit die zitierte Bestimmung weitgehend überflüssig gewesen wäre, da es den Vertragsparteien freisteht, auf ihrem Staatsgebiet Schutz von Kulturgut in einer den Grundsätzen des UNESCO-Übereinkommens entsprechenden Weise zu gewährleisten, auch wenn es sich noch keine 100 Jahre unter Wasser befindet –, andererseits entsprechend der Formulierung in Art. 56 Abs. 1 *lit. b* SRÜ auch auf die AWZ bezogen sein kann – was namentlich die USA als zu weitgehend empfanden –, vermochte sich die Bestimmung indes nicht durchzusetzen.

⁶⁸ So in Bezug auf bewegliche Altersgrenzen auch von Schorlemer (Anm. 11), 75f.; siehe bereits oben Anm. 51.

⁶⁹ Vgl. Art. 51, 58 Abs. 1, 79, 87 Abs. 1 *lit. c*, 112–115 bzw. Art. 60, 80, 87 Abs. 1 *lit. d* SRÜ.

⁷⁰ Die Draft vom Juli 1999 nahm unterseeische Rohrleitungen, Kabel und Anlagen noch nicht aus dem Schutzbereich des Übereinkommens aus. Ferner bezeichnete sie im 5. Erwägungsgrund der Präambel u. a. das Legen von Kabeln und Rohrleitungen sowie die Errichtung künstlicher Inseln, Anlagen und Bauwerke auf dem Meeresgrund als "growing threats to underwater cultural heritage".

den und wäre insofern genehmigungspflichtig. Zudem käme es zu Konflikten mit dem Grundsatz der Vorrangigkeit des *in situ*-Schutzes, auf den noch einzugehen sein wird⁷¹.

Zu beachten ist, dass der Ausschluss von Rohrleitungen und Kabeln aus dem sachlichen Schutzbereich des Übereinkommens, anders als der von auf dem Meeresgrund befindlichen Anlagen, nach dem Wortlaut des Art. 1 Abs. 1 *lit. b* unabhängig davon ist, ob sich diese noch im Gebrauch befinden. Während also ein altes Stromkabel etwa, das die Voraussetzungen der Definition des Art. 1 Abs. 1 *lit. a* erfüllt und nicht mehr genutzt wird, keinen Konventionsschutz genießt, stellt eine auf dem Meeresboden errichtete Anlage, die sich mindestens 100 Jahre unter Wasser befindet, zu schützendes Unterwasserkulturerbe im Sinne des UNESCO-Übereinkommens dar.

2. Allgemeine Konventionsprinzipien (Art. 2)

Art. 2 des Übereinkommens legt die Grundprinzipien fest, auf denen der Konventionsschutz aufbaut. Konkretisiert werden diese Prinzipien durch die weiteren Bestimmungen des Übereinkommens sowie durch die – auf der ICOMOS Charter von 1996 basierenden – Regeln des Annex, die gemäß Art. 33 des Übereinkommens integraler Bestandteil der Konvention sind und damit für die Vertragsparteien ebenfalls völkerrechtlich verbindliche Normen statuieren. Im Folgenden sollen die wichtigsten der Grundprinzipien des Art. 2 näher erläutert werden.

a) Kooperationsverpflichtung

Mit dem in Art. 2 Abs. 2 niedergelegten Kooperationsgebot wird an Art. 303 Abs. 1 SRÜ angeknüpft, wonach die Staaten die Pflicht haben, zum Zwecke des Schutzes im Meer gefundener Gegenstände archäologischer oder historischer Art zusammenzuarbeiten⁷². Soweit es um die Frage der Kompetenzverteilung zwischen den Vertragsparteien zum Schutz des unterseeischen Kulturerbes geht, erfährt die Bestimmung eine Ausgestaltung insbesondere durch das in Art. 9 Abs. 5, 10 Abs. 3 bzw. Art. 11 Abs. 4, 12 Abs. 2 des Übereinkommens vorgesehene Konsultationsverfahren bezüglich von Unterwasserkulturgut, welches sich in der AWZ oder auf dem Festlandsockel bzw. im Bereich des Tiefseebodens befindet. Demgegenüber verbleibt es in den inneren, Küsten- und Archipelgewässern nach Art. 7 Abs. 1 des Übereinkommens im Grundsatz bei der vollen Souveränität der Vertragsparteien; lediglich bei gesunkenen Staats- und Kriegsschiffen wird hier eine Konsultation des Flaggenstaates sowie anderer Staaten, die ein sog. „verifiable link“ zu dem betreffenden Fundobjekt aufweisen, angestrebt (Art. 7 Abs. 3)⁷³.

⁷¹ Siehe unten unter III. 2. b).

⁷² Vgl. zu Inhalt und Bedeutung der Kooperationsverpflichtung nach Art. 303 Abs. 1 SRÜ nur von Schorlemer (Anm. 11), 238f.

⁷³ Dazu unten unter IV. 3.

Für die Bereiche der AWZ und des Festlandssockels nennt ferner auch Art. 10 des Übereinkommens Ausnahmen von der grundsätzlichen Kooperationsverpflichtung in diesen Meereszonen in Form von unilateralen Handlungsbefugnissen der Küstenstaaten zur Verhinderung der Beeinträchtigung bestehender Rechte insbesondere nach Teil V und VI des Seerechtsübereinkommens (Art. 10 Abs. 2) sowie bei Gefahr im Verzug (Art. 10 Abs. 4). Hierauf wird im Rahmen der Behandlung der Kompetenzverteilung zwischen den Vertragsparteien in den verschiedenen Meereszonen noch näher einzugehen sein⁷⁴.

Hinsichtlich der technischen und wissenschaftlichen Zusammenarbeit im Vorfeld und bei der Durchführung konkreter Vorhaben zum Schutz von Unterwasserkulturgut enthält Art. 19 des Übereinkommens detaillierte Regelungen betreffend die Kooperation und den Informationsaustausch zwischen den Vertragsstaaten. Demgegenüber zielt Art. 21, nach dem die Vertragsparteien zusammenarbeiten sollen "in the provision of training in underwater archaeology, in techniques for the conservation of underwater cultural heritage and, on agreed terms, in the transfer of technology relating to underwater cultural heritage", auf eine allgemeine internationale Kooperation der Vertragsstaaten auf dem Gebiet der Meeresarchäologie – unabhängig von konkreten Projekten –, eine Art von "Entwicklungshilfe" also, ab⁷⁵. Hinzuweisen ist in diesem Kontext schließlich auch auf Regel 8 des Annex⁷⁶.

Angesichts der genannten Konkretisierungen des allgemeinen Kooperationsgebots des Art. 2 Abs. 2 dürfte bezüglich der Herleitung konkreter, über die Vorschriften des operativen Teils des Übereinkommens hinausgehender Verpflichtungen der Vertragsparteien allein aus Art. 2 Abs. 2 der Konvention Vorsicht geboten sein. Die Bestimmung stellt in erster Linie einen Programmsatz dar, der in Verbindung mit den weiteren Regelungen des Übereinkommens gelesen werden muss, und kann als solcher wohl lediglich als Auslegungshilfe von eigenständiger Bedeutung sein.

b) Vorrang des *in situ*-Schutzes und Öffentlichkeitszugang

In Übereinstimmung mit gängigen archäologischen Standards erklärt Art. 2 Abs. 5 des Übereinkommens den *in situ*-Schutz von Unterwasserkulturgut zur "ersten Option"⁷⁷. Damit sollen gesunkene Schiffe etwa, die die Kriterien der Definition des Art. 1 Abs. 1 *lit. a* des Übereinkommens erfüllen, grundsätzlich

⁷⁴ Siehe unten unter III. 3.

⁷⁵ Die Bestimmung, die namentlich den an den Verhandlungen innerhalb der UNESCO teilnehmenden Entwicklungsländern essentiell erschien, war wegen der Erwähnung des Begriffs "transfer of technology" äußerst umstritten. Die Einfügung der Wendung "on agreed terms", die insoweit als Basis für einen Kompromiss diente, basiert auf einem US-amerikanischen Vorschlag. Die Niederlande hatte sich zuvor dafür ausgesprochen, die Passage gänzlich zu streichen.

⁷⁶ Regel 8 des Annex lautet: "International cooperation in the conduct of activities directed at underwater cultural heritage shall be encouraged in order to further the effective exchange or use of archaeologists and other relevant professionals."

nicht geborgen werden, sondern an ihrem Fundort verbleiben, und zwar unabhängig davon, in welcher Meereszone sie sich befinden. Nur ausnahmsweise, wenn es aus wissenschaftlichen Gründen oder zum Schutz des betreffenden Kulturgutes notwendig erscheint, kann eine Ausgrabung oder Bergung des Fundes erfolgen. Für diesen Fall bestimmt Regel 4 S.2 des Annex:

“If excavation or recovery is necessary for the purpose of scientific studies or for the ultimate protection of the underwater cultural heritage, the methods and techniques used must be as non-destructive as possible and contribute to the preservation of the remains.”⁷⁸

Der Grundsatz des Vorrangs des *in situ*-Schutzes ist für den Schutzmechanismus des Übereinkommens von zentraler Bedeutung. Ihm liegt die – schon bei der Behandlung des Begriffs des Unterwasserkulturerbes zur Sprache gekommene⁷⁹ – Erkenntnis zugrunde, dass Ziel der archäologischen Denkmalpflege grundsätzlich sein muss, archäologische Objekte an ihrer ursprünglichen Stelle ungestört zu erhalten, um der Forschung die Möglichkeit zu geben, den Zusammenhang des Fundes mit seiner Umgebung aufzudecken, zu dokumentieren und auszuwerten⁸⁰. Regel 1 des Annex greift den Gedanken des *in situ*-Schutzes nochmals explizit auf und ergänzt ihn um die Forderung, dass Aktivitäten, die sich gegen Unterwasserkulturerbe richten, nur in einer Art und Weise genehmigt werden sollen, die mit dem *in situ*-Schutz des betreffenden Kulturguts in Einklang steht.

Auf dem Gebiet der Unterwasserarchäologie kann der *in situ*-Schutz freilich kollidieren mit dem Interesse der Öffentlichkeit an einem Zugang zu dem betreffenden Kulturgut⁸¹. Während nämlich an Land der Schutz archäologischer Objekte und Stätten an ihrer ursprünglichen Stelle nicht zwangsläufig zu einem Ausschluss der Öffentlichkeit führt, liegt es im Hinblick auf unterseeische Objekte und Stätten in der Natur der Sache, dass der Grundsatz des *in situ*-Schutzes den Öffentlichkeitszugang erheblich erschwert. Art. 2 Abs.10 des Übereinkommens fordert daher:

“Responsible non-intrusive access to observe or document *in situ* underwater cultural heritage shall be encouraged to create public awareness, appreciation, and protection of the heritage except where such access is incompatible with its protection and management.”

In ähnlicher Weise bestimmt ferner auch Regel 7 des Annex, dass der Zugang der Öffentlichkeit zu *in situ*-Unterwasserkulturerbe gefördert werden soll, es sei denn, dass ein solcher Zugang mit dem Schutz des betreffenden Kulturguts

⁷⁷ “The preservation *in situ* of underwater cultural heritage shall be considered as the first option before allowing or engaging in any activities directed at this heritage.”

⁷⁸ An Land gebrachtes Unterwasserkulturgut ist nach Art. 2 Abs.6 des Übereinkommens so zu konservieren und zu lagern, dass sein Schutz auf lange Sicht gewährleistet ist.

⁷⁹ Siehe oben unter III. 1. a) aa).

⁸⁰ Vgl. Fechner (Anm. 43), 14.

⁸¹ Vgl. zum grundsätzlich anerkanntswerten Interesse der Öffentlichkeit, Kenntnis von und Zugang zu archäologischen Funden zu erhalten, Fechner, *ibid.*, 16.

unvereinbar wäre. Insgesamt ist das Übereinkommen somit erkennbar darum bemüht, einen Ausgleich zwischen dem im Vordergrund stehenden Schutz submarinen Kulturerbes nach Maßgabe gängiger archäologischer Standards und dem Interesse der Öffentlichkeit an kulturellen Gütern zu gewährleisten.

c) Kommerzialisierungsverbot

Nach Art. 2 Abs.7 des Übereinkommens darf Unterwasserkulturerbe nicht wirtschaftlich ausgebeutet werden. Präzisierend heißt es in Regel 2 des Annex:

“The commercial exploitation of underwater cultural heritage for trade speculation or its irretrievable dispersal is fundamentally incompatible with the protection and proper management of underwater cultural heritage. Underwater cultural heritage shall not be traded, sold, bought or bartered as commercial goods.”

Das Kommerzialisierungsverbot richtet sich in erster Linie gegen die Aktivitäten sog. Schatztaucher, die in der Vergangenheit eine erhebliche Bedrohung für unterseeisches Kulturgut dargestellt haben. Ihnen wird nun eine wesentliche Grundlage für ihr Tun entzogen.

Völkerrechtsdogmatisch kann man in dem Ausschluss der wirtschaftlichen Nutzung des submarinen Kulturerbes eine gewisse Annäherung an das Konzept des “common heritage of mankind” erblicken⁸². Bekräftigt wird dies durch die Bestimmung des Art. 2 Abs.3, nach der die Vertragsstaaten Unterwasserkulturgut “zum Nutzen der gesamten Menschheit” (“for the benefit of humanity”) bewahren sollen, unabhängig davon, in welcher Meereszone es sich befindet⁸³. Speziell für den Bereich des Tiefseebodens spricht ferner auch Art. 12 Abs.6 des UNESCO-Übereinkommens davon, dass der die Konsultationen zwischen den Vertragsparteien leitende Staat (der sog. “Coordinating State”)⁸⁴ “zum Nutzen der gesamten Menschheit” agieren soll. Eine ausdrückliche Anerkennung des unterseeischen Kulturerbes als “Gemeinsames Erbe der Menschheit” unterbleibt indessen. Lediglich im ersten Erwägungsgrund der Präambel des Übereinkommens findet der Begriff des “common heritage” Erwähnung⁸⁵; dabei dient der Rückgriff auf die Figur des “Gemeinsamen Erbes” erkennbar aber vor allem der Legitimierung des Abkommens als solchem, ohne dass damit im Weiteren konkrete normative Vorstellungen verbunden wären⁸⁶. Insbesondere sieht

⁸² Vgl. zum Menschheitserbegedanken im Bereich des völkerrechtlichen Kulturgüterschutzes Rudolf Dolzer, Die Deklaration des Kulturguts zum “common heritage of mankind”, in: ders./Erik Jayme/Reinhard Mußnug (Hrsg.), Rechtsfragen des internationalen Kulturgüterschutzes, 1994, 13 ff., sowie ausführlich Genius-Devime (Anm. 15).

⁸³ Der Wortlaut von Art. 2 Abs.3 lehnt sich bewusst an Art. 149 SRÜ an und verallgemeinert den hinter dieser Bestimmung – die sich lediglich auf das “Gebiet” bezieht – stehenden Gedanken.

⁸⁴ Siehe dazu noch unten unter III. 3. c) bb) (1).

⁸⁵ “Acknowledging the importance of underwater cultural heritage as an integral part of the cultural heritage of humanity and a particularly important element in the history of peoples, nations, and their relations with each other concerning their common heritage [...]” [Hervorh. vom Verf.].

⁸⁶ So in Bezug auf eine ähnlich lautende Formulierung in der Präambel der Buenos Aires Draft der ILA zu Recht bereits Genius-Devime (Anm. 15), 332.

das Übereinkommen keine ausschließliche internationale Verwaltung durch ein ständiges gemeinsames Organ vor⁸⁷. Auch ohne Einsatz eines solchen internationalen Organs erfolgt zumindest für die Bereiche der AWZ und des Festlandsockels sowie des Tiefseebodens vermittels des – noch näher zu erörternden⁸⁸ – Konsultationsverfahrens nach Art. 9 Abs. 5, 10 Abs. 3 und Art. 11 Abs. 4, 12 Abs. 2 des Übereinkommens freilich eine Art von “Internationalisierung” des unterseeischen Kulturerbes, die es erlaubt, auch insoweit eine Verbindung zur Rechtsfigur des “common heritage of mankind” zu ziehen.

d) Achtung von Seegräbern

Art. 2 Abs. 9 schließlich widmet sich der Achtung der sterblichen Überreste von Personen. Die Bestimmung lautet:

“States Parties shall ensure that proper respect is given to all human remains located in maritime waters.”

Die Problematik der Achtung von Seegräbern hat während der Verhandlungen innerhalb der UNESCO mehr Kontroversen hervorgerufen, als die unscheinbar anmutende Vorschrift des Art. 2 Abs. 9 vermuten lässt. Dies hatte seine Ursache darin, dass insbesondere von Seiten Deutschlands und Großbritanniens⁸⁹ versucht wurde, in dem Übereinkommen eine generelle Verpflichtung zur Achtung von Seegräbern, insbesondere solcher militärischer Natur, unabhängig von ihrem Alter zu verankern. So hieß es etwa in einem gemeinsamen Vorschlag Deutschlands, Finnlands, Großbritanniens, Japans, der Niederlande, Norwegens, Russlands, Schwedens und Spaniens – unterstützt von den USA – betreffend den Schutz gesunkener Kriegs- und Staatsschiffe in diesem Zusammenhang:

“All States Parties undertake to ensure that proper respect is given to military maritime graves, irrespective of when the State vessel or aircraft concerned was sunken. States with an interest in a military maritime grave should consult and coordinate with regard to its appropriate protection.”⁹⁰

Hintergrund für den Vorstoß war der Umstand, dass die Achtung von Seekriegsgräbern im Vertragsvölkerrecht bislang keine ausdrückliche Verankerung

⁸⁷ Eine solche Unterstellung des Unterwasserkulturerbes unter eine internationale Verwaltung wäre wohl auch nicht realistisch gewesen, vgl. bereits ILA, Report of the Sixty-Fourth Conference Held at Broadbeach, Queensland, Australia, 20 to 25 August 1990, 1991, 219: “Establishment of a global regulatory body seems unrealistic at this time. The best alternative may be to allocate control of the underwater cultural heritage to States, subject to clear international standards.”

⁸⁸ Siehe unten unter III. 3. c) bb) (1) und d).

⁸⁹ Zur britischen Rechtslage hinsichtlich des Schutzes von Seekriegsgräbern Sarah Dromgoolle, Military Remains on and around the Coast of the United Kingdom: Statutory Mechanisms of Protection, International Journal of Marine and Coastal Law 11 (1996), 22 (29 ff.).

⁹⁰ UNESCO, Fourth Meeting of Governmental Experts on the Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, Paris, UNESCO Headquarters, 26 March–6 April 2001, WP 34, 2 April 2001.

gefunden hat⁹¹: Das II. Genfer Abkommen⁹², das sich dem Seekrieg widmet, erwähnt Seegräber nicht, sondern verweist lediglich in Art. 20 Abs.2 für Gefallene, die an Land gebracht werden, auf die Bestimmungen des I. Genfer Abkommens⁹³, das in seinem Art. 17 Abs.3 insoweit festlegt, dass die Gräber von gefallenen Soldaten geschont, angemessen instandgehalten und gekennzeichnet werden sollen⁹⁴. Auch bilaterale Vereinbarungen über den Schutz von Kriegsgräbern beziehen Seegräber in der Regel nicht ausdrücklich mit ein⁹⁵. Angesichts dieser Sachlage erschien die Ausarbeitung des UNESCO-Übereinkommens als eine günstige Gelegenheit, um die Achtung von Seekriegsgräbern in einem bindenden völkerrechtlichen Vertragswerk niederzuschreiben.

Nicht ohne jede Berechtigung wurde jedoch eingewandt, dass sowohl eine besondere Erwähnung von Kriegsgräbern als auch eine auf diese bezogene Außerkraftsetzung der 100-Jahres-Grenze des Art. 1 Abs.1 *lit. a* dem Kulturgüter-schutzrechtlichen Charakter des Übereinkommens nicht gerecht werde. Aufgrund des zum Teil heftigen Widerstandes gegen den genannten Vorschlag war daher lediglich die eingangs zitierte Version der Bestimmung des Art. 2 Abs.9 konsensfähig. Aus dem Wortlaut der Vorschrift in ihrer jetzigen Fassung ergibt sich freilich nicht eindeutig, dass sterbliche Überreste von Personen nur dann geachtet werden sollen, wenn sie sich mindestens 100 Jahre unter Wasser befunden haben, wie dies an sich gewollt war. Im Gegenteil: Für sich betrachtet scheint Art. 2 Abs.9 eher eine generelle Achtung der Totenruhe unter Wasser zu verlangen. Eine solche Auslegung entspricht im Grundsatz durchaus auch dem Sinn und Zweck der Bestimmung, so dass es auf die *travaux préparatoires* als lediglich ergänzendes Auslegungsmittel insoweit nicht ankommt⁹⁶. Einschränkend wird man allerdings verlangen müssen, dass sich Art. 2 Abs.9 des Übereinkommens

⁹¹ Der BGH hat in einem Urteil vom 17.3.1994 festgestellt, dass ein im Zweiten Weltkrieg gesunkenes deutsches U-Boot weder als "Kriegsgrab" i.S.v. §1 des Gesetzes über die Erhaltung der Kriegsgräber aus dem Weltkrieg vom 29.12.1922 (RGBl. 1923, 25 ff.) noch als "Grab" i.S.d. Gesetzes über die Erhaltung der Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft vom 1.7.1965 (BGBl. 1965 I, 589 ff.) noch überhaupt als "Beisetzungsstätte" (i.S.v. §168 StGB) qualifiziert werden könne, BGH, NJW 1994, 2613. Die Entscheidung legt nahe, dass der BGH implizit davon ausgeht, dass unter Wasser befindliche sterbliche Überreste von Angehörigen der Marine bislang auch auf völkerrechtlicher Ebene keinen Schutz genießen.

⁹² BGBl. 1954 II, 813 ff.

⁹³ BGBl. 1954 II, 783 ff.

⁹⁴ Ähnliche Bestimmungen finden sich in Art. 120 Abs.4 des III. Genfer Abkommens (BGBl. 1954 II, 838 ff.) sowie in Art. 130 Abs.1 des IV. Genfer Abkommens (BGBl. 1954 II, 917 ff.). Auf letztere Bestimmung wird verwiesen in Art. 34 Abs.1 des I. Zusatzprotokolls von 1977 (BGBl. 1990 II, 1551 ff.).

⁹⁵ Einen ausdrücklichen Schutz von Seegräbern ziviler Natur gewährt das am 6.11.1995 zwischen Schweden, Finnland und Estland geschlossene Übereinkommen betreffend die *M/S Estonia* (abgedruckt in: *Marine Policy* 20 [1996], 355 f.). So heißt es in Art. 1 des Übereinkommens: "The wreck of the *M/S Estonia* and the surrounding area [...] shall be regarded as a final place of rest for victims of the disaster, and as such shall be afforded appropriate respect." Art. 4 Abs.1 verpflichtet die Vertragsparteien zum Erlass von Vorschriften zur Pönalisierung von Aktivitäten, die die Totenruhe stören.

⁹⁶ Vgl. Art. 32 WVRK.

von vornherein nur auf Handlungen bezieht, die im Zusammenhang mit dem Schutz des Unterwasserkulturerbes stehen. Bestätigt wird dies durch Regel 5 des Annex, in der es heißt:

“Activities directed at underwater cultural heritage shall avoid the unnecessary disturbance of human remains or venerated sites.”

Im Ergebnis trifft die Vertragsstaaten aufgrund der Regelung des Art. 2 Abs. 9 des Übereinkommens damit zwar keine umfassende Verpflichtung zur Achtung von Seegräbern; wohl aber haben sie sterbliche Überreste von Personen generell bei Maßnahmen des Unterwasserkulturgüterschutzes zu achten.

3. Kompetenzverteilung zwischen den Vertragsparteien (Art. 7 –12)

Die Regelungen über die Kompetenzverteilung zwischen den Vertragsparteien bezüglich des Schutzes von Unterwasserkulturgut bilden den Kern des Übereinkommens. Anlass zu heftigsten Kontroversen hat während der Ausarbeitung des Vertragstextes dabei insbesondere die Ausgestaltung des Schutzmechanismus in der AWZ und auf dem Festlandsockel gegeben, was angesichts der vorausgegangen Erfahrungen auf Ebene des Europarates sowie hinsichtlich des Buenos Aires Draft der ILA⁹⁷ kaum verwundern kann. Im Hintergrund der Auseinandersetzungen stand die Frage des Verhältnisses der UNESCO-Konvention zum Seerechtsübereinkommen, auf die noch näher einzugehen sein wird⁹⁸. Im Folgenden sollen die Zuständigkeiten der Vertragsparteien zum Schutz des Unterwasserkulturerbes entsprechend der Systematik des Übereinkommens nach Meereszonen getrennt erörtert werden.

a) *Innere Gewässer, Archipelgewässer und Küstenmeer*

Wie bereits im Zusammenhang mit der Behandlung des Kooperationsgebotes des Art. 2 Abs. 2 erwähnt⁹⁹, lässt das Übereinkommen die Souveränität der Vertragsparteien in ihren inneren, Archipel- und Küstengewässern grundsätzlich unberührt. So heißt es in Art. 7 Abs. 1 des Übereinkommens:

“States Parties, in the exercise of their sovereignty, have the exclusive right to regulate and authorise activities directed at underwater cultural heritage in their internal waters, archipelagic waters and territorial sea.”¹⁰⁰

Damit bleiben die einzelnen Vertragsstaaten in ihren maritimen Eigengewässern jeweils alleinige Garanten für den Unterwasserkulturgüterschutz; einer Konsultation anderer Vertragsparteien, die etwa aus historischen Gründen ein Interesse an dem betreffenden Fund haben, bedarf es – anders als im Bereich der AWZ

⁹⁷ Siehe oben unter II. 2.

⁹⁸ Siehe unten unter IV. 1.

⁹⁹ Siehe oben unter III. 2. a).

¹⁰⁰ Hervorh. vom Verf.

und auf dem Festlandsockel¹⁰¹ – grundsätzlich nicht¹⁰². Die Bestimmung des Art. 7 Abs. 1 des Übereinkommens spiegelt insoweit die bislang schon bestehende Rechtslage wider.

Zu beachten ist freilich, dass sich die Souveränität der Vertragsparteien in ihren inneren, Archipel- und Küstengewässern, wie sie in Art. 7 Abs. 1 in Bezug genommen wird, keinesfalls auf die Entscheidung über das “Ob” des Kulturgüterschutzes erstreckt. Schon nach geltendem Seevölkerrecht sind die Staaten aufgrund der Vorschrift des Art. 303 Abs. 1 SRÜ in den ihrer Souveränität unterstehenden Meeresgebieten zur Ergreifung konkreter Maßnahmen zum Schutz des unterseeischen Kulturerbes verpflichtet¹⁰³, ist die Souveränität der Staaten in ihren maritimen Eigengewässern insoweit also eingeschränkt. Hieran will das UNESCO-Übereinkommen nicht rütteln. So heißt es in Art. 2 Abs. 4 des Übereinkommens, der sich auf sämtliche Meereszonen bezieht, ausdrücklich:

“States Parties shall, individually or jointly as appropriate, take all appropriate measures in conformity with this Convention and with international law that are necessary to protect underwater cultural heritage, using for this purpose the best practicable means at their disposal and in accordance with their capabilities.”

Die Souveränität der Vertragsparteien hinsichtlich des Schutzes unterseeischer Kulturgüter in ihren inneren, Archipel- und Küstengewässern, wie sie in Art. 7 Abs. 1 angesprochen wird, bezieht sich demnach von vornherein lediglich auf das “Wie” des Schutzes.

Eine gewisse Einschränkung erfährt die so verstandene Souveränität der Vertragsstaaten allerdings durch Art. 7 Abs. 2 der Konvention. Danach sind die Parteien des Übereinkommens verpflichtet, in ihren maritimen Eigengewässern bei Aktivitäten, die sich gegen Unterwasserkulturgut richten, auf die Einhaltung der Regeln des Annex zu achten¹⁰⁴. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass der Schutz unterseeischer Kulturgüter auch in den Hoheitsgewässern der Vertragsparteien archäologischen Standards, wie sie in den Regeln zum Ausdruck kommen, entspricht. Gegenüber der bisher bestehenden Rechtslage bedeutet dies zweifelsohne einen erheblichen Fortschritt, stand die Wahl der Mittel des Unterwasserkulturgüterschutzes in den inneren, Archipel- und Küstengewässern doch bislang im Ermessen der Küstenstaaten, so dass etwa die Gewährung von *in situ*-Schutz der souveränen Entscheidungsgewalt der Staaten oblag¹⁰⁵.

¹⁰¹ Hierzu unten unter III. 3. c) bb) (1).

¹⁰² Zur Frage, inwieweit ausnahmsweise bei gesunkenen Kriegs- und Staatsschiffen eine Kooperation namentlich mit dem Flaggenstaat geboten ist, unten unter IV. 3.

¹⁰³ So wohl auch Vitzthum/Talmon (Anm. 12), 29.

¹⁰⁴ Ferner sind selbstredend auch die allgemeinen Konventionsprinzipien des Art. 2, soweit sie – “vor die Klammer gezogene” – konkrete Handlungsverpflichtungen der Vertragsparteien statuieren, und nicht lediglich programmatischen Charakter aufweisen, in den maritimen Eigengewässern der Vertragsparteien anwendbar.

¹⁰⁵ A.A. Strati (Anm. 3), 124, die der Vorschrift des Art. 303 Abs. 1 SRÜ eine grundsätzliche Verpflichtung der Vertragsstaaten des Seerechtsübereinkommens zum *in situ*-Schutz entnehmen will. Damit dürfte Art. 303 Abs. 1 SRÜ allerdings erheblich überstrapaziert werden.

Hinzuweisen ist schließlich darauf, dass die Vertragsparteien nach Art. 28 des Übereinkommens jederzeit erklären können, dass die Regeln des Annex auch in ihren Binnengewässern Anwendung finden. Ohne eine solche Erklärung verbleibt es diesbezüglich freilich bei der vollen Souveränität der Vertragsparteien, die insofern auch durch Art. 303 Abs.1 SRÜ – der ausweislich seines Wortlautes nur auf im Meer gefundene Gegenstände archäologischer oder historischer Art Anwendung findet –, nicht beschränkt ist.

b) Anschlusszone

Der Schutz von Unterwasserkulturgut in der 24sm-Anschlusszone ist in Art. 8 des Übereinkommens normiert. Die Vorschrift ist der Bestimmung des Art. 7 inhaltlich weitgehend angeglichen: Ähnlich wie in ihren inneren, Archipel- und Küstengewässern verfügen die Vertragsparteien in ihren Anschlusszonen nach Art. 8 S.1 über das Recht zur Regulierung und Genehmigung von Aktivitäten, die sich gegen Unterwasserkulturgut richten; gemäß Art. 8 S.2 haben sie dabei – wie in ihren maritimen Eigengewässern auch – die Beachtung der Regeln des Annex sicherzustellen.

Im Ergebnis weist Art. 8 den Vertragsstaaten damit eine umfassende Regelungsbefugnis (*jurisdiction to prescribe*) hinsichtlich des Schutzes unterseeischer Kulturgüter in der Anschlusszone zu, die mit der küstenstaatlichen Souveränität in den maritimen Eigengewässern durchaus vergleichbar ist¹⁰⁶. Die Bestimmung geht insofern über das geltende Seevölkerrecht hinaus: Zwar hat es immer wieder Versuche gegeben, die insoweit einschlägige Norm des Art. 303 Abs.2 SRÜ dahin gehend auszulegen, dass sich aus ihrer legislative Kompetenzen der Küstenstaaten bezüglich des Schutzes archäologischer oder historischer Gegenstände in der Anschlusszone ergeben¹⁰⁷; Art. 303 Abs.2 SRÜ soll nach dieser Ansicht eine Art "kulturelle Anschlusszone"¹⁰⁸, "24-mile archaeological zone"¹⁰⁹ oder "full-fledged archaeological zone"¹¹⁰ begründen, die nach Meinung einzelner Autoren sogar unabhängig von der normalen Anschlusszone erklärt werden

¹⁰⁶ Auch hier gilt freilich, wie bereits im Zusammenhang mit den küstenstaatlichen Kompetenzen in den inneren, Archipel- und Küstengewässern dargelegt, dass das Übereinkommen in Art. 2 Abs.4 von einer grundsätzlichen Verpflichtung der Vertragsparteien zur Ergreifung konkreter Maßnahmen zum Schutz von Unterwasserkulturgut in Ausübung der ihnen zugestandenen Befugnisse ausgeht.

¹⁰⁷ Vgl. etwa Jean-Pierre Beurrier, *Pour un droit international de l'archéologie sous-marine*, RGDIP 93 (1989), 45 (52); Caflisch (Anm. 11), 19f.; von Schorlemer (Anm. 11), 215ff.; Strati (Anm. 3), 165ff. Von dieser Auffassung gehen auch einige Vertragsstaaten des Seerechtsübereinkommens aus, wie etwa Frankreich, das seine nationale Gesetzgebung zum Schutz des Unterwasserkulturerbes ausdrücklich auf die Anschlusszone erstreckt (vgl. Art. 1 und 12f. des französischen Gesetzes Nr.89-874 betreffend unterseeisches Kulturgut vom 1.12.1989, abgedruckt in: Prott/Srong [Anm. 21], 46ff.; dazu Gwenaëlle Le Gurun, France, in: Dromgoole [Anm. 21], 43 [52]).

¹⁰⁸ So von Schorlemer (Anm. 11), 217.

¹⁰⁹ Strati (Anm. 3), 167.

¹¹⁰ Caflisch (Anm. 11), 20.

können soll¹¹¹. Nach richtiger Auffassung enthält Art. 303 Abs.2 SRÜ indessen keine Kompetenzzuweisung an die Küstenstaaten, sondern eine *fictio iuris*, die lediglich den Anwendungsbereich von Art. 33 SRÜ erweitert¹¹². Wie der Verweis in Art. 8 S.1 auf Art. 303 Abs.2 SRÜ zeigt, haben sich die verhandelnden Parteien innerhalb der UNESCO dieser restriktiven Lesart von Art. 303 Abs.2 SRÜ indessen nicht anschließen wollen. Vielmehr sind sie offensichtlich davon ausgegangen, dass Art. 8 S.1 des Übereinkommens – ähnlich wie Art. 7 Abs.1 – lediglich deklaratorische Wirkung entfaltet. Dies zeigt sich auch an der “Kollisionsnorm” des Art. 3 des Übereinkommens, auf die noch zurückzukommen sein wird¹¹³. Für die künftige Auslegung von Art. 303 Abs.2 SRÜ könnte dies insofern von Bedeutung sein, als man in Art. 8 S.1 der UNESCO-Konvention möglicherweise eine nachfolgende Übung i.S.v. Art. 31 Abs.3 *lit. b* WVRK erblicken kann.

Die den Küstenstaaten durch Art. 8 des Übereinkommens zugewiesenen Befugnisse bestehen nur dann, wenn der betreffende Staat eine Anschlusszone i.S.v. Art. 33 SRÜ auch tatsächlich erklärt hat. Dies ergibt sich bereits aus dem insoweit eindeutigen Wortlaut von Art. 8 S.1 (“within their contiguous zone”). Es lässt sich insofern von einer “akzessorischen” Kompetenz sprechen, einer Kompetenz also, die nicht isoliert von der Inanspruchnahme bestehender Befugnisse nach dem Seerechtsübereinkommen ausgeübt werden kann. Die angesprochene These der “Maximalisten eines küstenstaatlichen Kulturgüterschutzes”¹¹⁴, die Regelungskompetenzen der Küstenstaaten für archäologische oder historische Gegenstände nach Art. 303 Abs.2 SRÜ bestünden unabhängig von der Erklärung einer 24sm-Anschlusszone i.S.v. Art. 33 SRÜ, wird von Art. 8 des Übereinkommens somit zurückgewiesen.

Unberührt bleiben nach Art. 8 S.1 die Regelungen der Art. 9 und 10 des Übereinkommens. Damit wird Folgendes zum Ausdruck gebracht: Sofern ein Staat zwar eine Anschlusszone proklamiert hat, er aber im Einzelfall – oder auch generell – nicht Willens oder in der Lage ist, in dieser einen hinreichenden Schutz des Unterwasserkulturerbes zu gewährleisten, greift der Schutzmechanismus betreffend unterseeischen Kulturguts in der AWZ und auf dem Festlandsockel. Gleichmaßen bleiben die Bestimmungen der Art. 9 und 10 betreffend den Schutz von Unterwasserkulturgut in der AWZ und auf dem Festlandsockel anwendbar, wenn ein Staat von seinem Recht zur Erklärung einer Anschlusszone keinen Gebrauch gemacht hat. Hintergrund hierfür ist, dass es sich nach Art. 55 und 76 Abs.1 SRÜ sowohl bei der AWZ als auch beim Festlandsockel, wie bei der Anschlusszone, um jenseits des Küstenmeeres gelegene Gebiete handelt, sich Anschlusszone einerseits,

¹¹¹ So Strati (Anm. 3), 168f.: “The 24-mile archaeological zone has an independent character that enables its autonomous declaration. Article 303(2) should not be understood to establish the declaration of a general contiguous zone as a prerequisite for its application, despite the fact that the 1982 Convention relates article 303(2) to article 33.”

¹¹² Vgl. ausführlich Vitzthum/Talmon (Anm. 12), 33 ff.

¹¹³ Siehe unten unter IV. 1.

¹¹⁴ So die treffliche Formulierung von Vitzthum/Talmon (Anm. 12), 35.

AWZ und Festlandsockel andererseits mithin räumlich überlappen. Dies macht eine Klärung des Verhältnisses der Kompetenzen in den genannten Meereszonen erforderlich. Art. 8 S.1 des Übereinkommens stellt in dieser Hinsicht klar, dass die Regelungen über den Schutz von Unterwasserkulturgut in der AWZ und auf dem Festlandsockel durch den Schutzmechanismus betreffend die 24sm-Anschlusszone nicht vollständig verdrängt werden, sondern Art. 9 und 10 anwendbar bleiben, wenn ein Staat von seinen Befugnissen aus Art. 8 keinen Gebrauch macht bzw. er eine Anschlusszone i.S.v. Art. 33 SRÜ nicht erklärt hat¹¹⁵. Auf diese Weise sollen unerträgliche Lücken im Konventionsschutz vermieden werden.

c) Ausschließliche Wirtschaftszone und Festlandsockel

Art. 9 und 10 des Übereinkommens regeln das Instrumentarium zum Schutz von Unterwasserkulturgut, welches sich in der AWZ oder auf dem Festlandsockel einer Vertragspartei befindet. Grundgedanke des in den Bestimmungen niedergelegten Schutzmechanismus ist, dass alle Vertragsparteien eine Verantwortung für in diesen Meereszonen gelegenes Kulturerbe haben (vgl. Art. 9 Abs.1). Damit soll ein unilaterales Handeln eines einzelnen Staates grundsätzlich ausgeschlossen, der Schutz von Unterwasserkulturgut in der AWZ und auf dem Festlandsockel vielmehr im Wege des kooperativen Zusammenwirkens der Vertragsparteien bewirkt werden¹¹⁶. Im Ansatz haben sich die in der UNESCO versammelten Staaten folglich gegen eine Ausweitung der küstenstaatlichen Befugnisse zum Schutz submariner Kulturgüter jenseits des Küstenmeeres bzw. der Anschlusszone, wie sie etwa im Konzept der "cultural heritage zones" des Art. 5 der Buenos Aires Draft der ILA angelegt war¹¹⁷, entschieden. Unabhängig von der noch zu erörternden Frage, ob das Seerechtsübereinkommen einer solchen Ausweitung küstenstaatlicher Kompetenzen im Bereich des Unterwasserkulturgüterschutzes entgegengestanden hätte¹¹⁸, ist diese Entscheidung aus rechtspolitischer Sicht zweifelsohne zu begrüßen.

Wie bereits im Rahmen der Behandlung des Kooperationsgebotes des Art. 2 Abs.2 des Übereinkommens erwähnt¹¹⁹, erfährt der Mechanismus der Zusammenarbeit der Vertragsparteien bezüglich des Schutzes von Unterwasserkulturgut in der AWZ und auf dem Festlandsockel freilich zwei Durchbrechungen in Form von unilateralen Handlungsbefugnissen der Küstenstaaten, auf die im Folgenden noch näher einzugehen sein wird. Ferner wird den Küstenstaaten in der AWZ und auf dem Festlandsockel auch insofern eine gewisse Sonderrolle zuteil, als dass sie nach der Regelung des Art. 10 Abs.3 *lit. b* des Übereinkommens grundsätzlich die

¹¹⁵ So erklärt sich auch, dass Art. 8 S.1 des Übereinkommens, anders als Art. 7 Abs.1, nicht von einem "exclusive right" der Küstenstaaten spricht.

¹¹⁶ Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass hierin eine besondere Ausprägung des allgemeinen Kooperationsgebotes des Art. 2 Abs.2 gesehen werden kann; siehe oben III. 2. a).

¹¹⁷ Siehe oben unter II. 2.

¹¹⁸ Siehe dazu noch unten unter IV. 1.

¹¹⁹ Siehe oben unter III. 2. a).

Konsultationen zwischen den Vertragsparteien, die ein Interesse an dem betreffenden Schutzgut haben, leiten und vereinbarte Schutzmaßnahmen implementieren. Es spiegelt sich hierin der Kompromisscharakter wider, den Art. 9 und 10 als Resultat der Bemühungen zur Vermittlung zwischen denjenigen Staaten aufweisen, die – wie etwa Argentinien und Australien sowie der Großteil der G-77-Staaten – den Schutz des Unterwasserkulturerbes in der AWZ und auf dem Festlandsockel primär durch die Küstenstaaten gewährleistet sehen wollten, und jenen, die – wie etwa Norwegen, Russland und die USA¹²⁰ – eine Ausweitung küstenstaatlicher Kompetenzen kategorisch ablehnten. Wie sich noch zeigen wird, sind auch die in Art. 9 und 10 des Übereinkommens verankerten besonderen Handlungsbefugnisse der Küstenstaaten mit dem geltenden Seevölkerrecht indessen durchaus in Einklang zu bringen.

aa) Berichts- und Notifizierungsverfahren

Bereits die Ausgestaltung des Berichts- und Notifizierungsverfahrens in Bezug auf Unterwasserkulturgut, welches sich in der AWZ oder auf dem Festlandsockel einer Vertragspartei befindet, hat die innerhalb der UNESCO verhandelnden Delegationen vor erhebliche Schwierigkeiten gestellt. Diese rührten von den bereits angesprochenen unterschiedlichen Grundpositionen in Bezug auf die Rolle, die den Küstenstaaten jenseits des Küstenmeeres bzw. der 24sm-Anschlusszone zukommen sollte. So sah ein auf dem Vierten Treffen von Regierungsexperten unterbreiteter gemeinsamer Vorschlag Argentiniens, Australiens und Kanadas vor, dass die Küstenstaaten das Recht haben sollten, mittels ihrer nationalen Gesetzgebung zu verlangen, dass ihnen jeder Fund von und jede Aktivität gegen Unterwasserkulturgut auf ihrem Festlandsockel unmittelbar berichtet werde¹²¹. Dies hätte im Ergebnis die Anerkennung einer (begrenzten) Regelungsbefugnis der Küstenstaaten zur Konsequenz gehabt und wurde von den Opponenten einer Ausweitung küstenstaatlicher Kompetenzen folgerichtig abgelehnt. Ein von den USA ausgearbeiteter und von Deutschland, Großbritannien und Norwegen eingebrachter Vorschlag baute demgegenüber auf dem Flaggenprinzip und dem aktiven Personalitätsprinzip auf und vermied eine explizite Nennung der Küstenstaaten zur Gänze¹²².

Das System der Berichtspflichten, auf das man sich nach langem Ringen schließlich geeinigt hat, differenziert nun danach, in wessen AWZ bzw. auf wessen Festlandsockel sich das betreffende Schutzgut befindet: In Bezug auf die eigene

¹²⁰ In einem geringeren Maße etwa auch Deutschland, Frankreich, Großbritannien, die Niederlande und Schweden.

¹²¹ UNESCO, Fourth Meeting of Governmental Experts on the Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, Paris, UNESCO Headquarters, 26 March–6 April 2001, WP 14, 29 March 2001.

¹²² UNESCO, Fourth Meeting of Governmental Experts on the Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, UNESCO Headquarters, 26 March–6 April 2001, WP 15, 29 March 2001.

AWZ und den eigenen Festlandssockel soll nach Art. 9 Abs. 1 *lit. a* des Übereinkommens jede Vertragspartei ihre Angehörigen sowie die Kapitäne von Schiffen, die unter ihrer Flagge registriert sind, gesetzlich dazu verpflichten, ihr Funde von und Aktivitäten gegen Unterwasserkulturerbe mitzuteilen. Im Hinblick auf unterseeisches Kulturgut, das sich in der AWZ oder auf dem Festlandssockel einer anderen Vertragspartei befindet, bestehen demgegenüber zwei Optionen: Entweder verpflichten die Vertragsstaaten ihre Angehörigen sowie die Kapitäne von Schiffen ihrer Flagge gesetzlich dazu, sie selber und den betreffenden Küstenstaat zu informieren (Art. 9 Abs. 1 *lit. b [i]*); oder sie entschließen sich, eine entsprechende Berichtspflicht nur gegenüber sich selber zu statuieren und die auf diesem Wege empfangenen Informationen sodann an alle anderen Vertragsparteien – inklusive dem jeweiligen Küstenstaat – weiterzuleiten (Art. 9 Abs. 1 *lit. b [ii]*)¹²³. In jedem Fall – und dies ist entscheidend – basieren die einzelnen Berichtsregelungen des Art. 9 des Übereinkommens damit, ähnlich wie in dem angesprochenen deutsch-englisch-norwegischen Vorschlag, allein auf dem Flaggenprinzip und dem aktiven Personalitätsprinzip, vermeiden es also, den Küstenstaaten diesbezügliche Regelungsbefugnisse zuzuweisen¹²⁴. Zugleich wird den Küstenstaaten zumindest insoweit entgegengekommen, als mit der ersten Option des Art. 9 Abs. 1 *lit. b* ein vorrangiges küstenstaatliches Informationsinteresse bezüglich von Unterwasserkulturgut, das sich in ihrer eigenen AWZ oder auf ihrem Festlandssockel befindet, anerkannt wird. Die Einfügung der Wahlmöglichkeit des Art. 9 Abs. 1 *lit. b (ii)* stellt ein Zugeständnis namentlich an die USA dar, für die eine Anerkennung eines besonderen Informationsinteresses der Küstenstaaten vor dem Hintergrund der funktionalen Begrenztheit der küstenstaatlichen Kompetenzen in der AWZ und auf dem Festlandssockel nach geltendem Seevölkerrecht nicht akzeptabel erschien. Hierdurch wird das Berichtssystem des Art. 9 Abs. 1 freilich unnötig verkompliziert: Ein besonderes Interesse der Küstenstaaten an einer Inkenntnissetzung in Bezug auf Funde von und Aktivitäten gegen Unterwasserkulturerbe in ihrer AWZ und auf ihrem Festlandssockel lässt sich nämlich auf der Grundlage des geltenden Seevölkerrechts schon damit rechtfertigen, dass Aktivitäten, die sich gegen unterseeische Kulturgüter richten, mit der Ausübung bestehender küstenstaatlicher Rechte und Hoheitsbefugnisse insbesondere nach Teil V und Teil VI des Seerechtsübereinkommens kollidieren können¹²⁵; die Sorge der USA, Art. 9 Abs. 1 *lit. b (i)* des Übereinkommens impliziere eine Anerkennung einer seerechtlich bislang nicht bestehenden besonderen Verantwortung der Küstenstaaten bezüglich

¹²³ In Art. 9 Abs. 2 heißt es im Hinblick auf die Entscheidung für eine der genannten Optionen: “On depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, a State Party shall declare the manner in which reports will be transmitted under paragraph 1 (b) of this Article.”

¹²⁴ Dies wurde von einigen Delegationen auf dem Vierten Treffen von Regierungsexperten anders gesehen. Diese Delegationen gingen davon aus, dass Art. 9 Abs. 1 eine gewisse “constructive ambiguity” aufweise, die es erlaube, die Anerkennung küstenstaatlicher Regelungsbefugnisse hinsichtlich der Auferlegung von Berichtspflichten in die Bestimmung hineinzulesen.

¹²⁵ Auf dieser Erwägung beruht die Regelung des Art. 10 Abs. 2 des Übereinkommens, die ihrerseits auf einem US-amerikanischen Vorschlag basiert; siehe dazu noch unten unter III. 3. c) bb) (2).

des Schutzes von Unterwasserkulturgut in der AWZ und auf dem Festlandsockel, erweist sich somit als unbegründet.

Funde und Aktivitäten, die einer Vertragspartei nach Art. 9 Abs.1 des Übereinkommens berichtet werden, sollen nach Art. 9 Abs.3 dem Generaldirektor der UNESCO notifiziert werden, der die erhaltenen Informationen sodann allen übrigen Vertragsstaaten zukommen lässt (Art. 9 Abs.4). Auf dieser Grundlage können nach Art. 9 Abs.5 alle Staaten, die ein sog. "verifiable link" zu dem betreffenden Schutzgut aufweisen, gegenüber dem Küstenstaat ihr Interesse an der Beteiligung an den nach Art. 10 Abs.3 durchzuführenden Konsultationen bezüglich der zu treffenden Schutzmaßnahmen bekunden. Die Verbindung zu dem in Rede stehenden Schutzgut kann dabei kultureller, historischer oder archäologischer Art sein¹²⁶, womit explizit an die entsprechende Formulierung in Art. 149 SRÜ angeknüpft wird. Im Unterschied zur letztgenannten Bestimmung ist Art. 9 Abs.5 des UNESCO-Übereinkommens insoweit allerdings nicht abschließend, wie die Wendung "such as" klarstellt.

Von Seiten der russischen Delegation war während der Ausarbeitung des Vertragstextes verlangt worden, auf das Erfordernis des "verifiable link" gänzlich zu verzichten, da es mit dem in Art. 303 Abs.1 SRÜ zum Ausdruck kommenden Gedanken der Verantwortung aller Staaten zum Schutz des Unterwasserkulturgutes, wie er für die Vertragsparteien des UNESCO-Übereinkommens in Bezug auf die AWZ und den Festlandsockel in Art. 9 Abs.1 aufgegriffen wird, nicht zu vereinbaren sei. Ob sich aus der allgemeinen Pflicht zur Zusammenarbeit nach Art. 303 Abs.1 SRÜ indessen tatsächlich ein Recht aller Staaten auf Beteiligung an Konsultationen betreffend die zu ergreifenden Schutzmaßnahmen in der AWZ und auf dem Festlandsockel herleiten lässt, erscheint zweifelhaft. Überdies dürfte die Beschränkung auf solche Vertragsparteien, die im konkreten Fall eine besondere Verbindung zu dem betreffenden Kulturgut aufweisen, durchaus sachgerecht sein.

bb) Ergreifung von Schutzmaßnahmen

Der eigentliche Schutzmechanismus bezüglich von Unterwasserkulturgut, das sich in der AWZ oder auf dem Festlandsockel eines Vertragsstaates befindet, ist in Art. 10 des Übereinkommens normiert. Zwei Arten von Schutzmaßnahmen sieht die Bestimmung vor: den "Normalfall" konsentierter Aktionen sowie zwei Ausnahmen in Form von unilateralen Handlungsbefugnissen der Küstenstaaten.

(1) *Konsentierete Schutzmaßnahmen*

Im Regelfall sollen die zu ergreifenden Schutzmaßnahmen im Wege der Konsultation zwischen den Vertragsparteien festgelegt werden, die eine Interessenbekundung nach Art. 9 Abs.5 des Übereinkommens abgegeben haben und eine verifizierbare Verbindung zu dem betreffenden Schutzgut im Sinne der genannten

¹²⁶ Vgl. auch Art. 6 Abs.2, 7 Abs.3, 11 Abs.4, 18 Abs.3 und 4 des Übereinkommens.

Vorschrift aufweisen. Diese Konsultationen werden nach Art. 10 Abs.3 *lit.* b durch den jeweiligen Küstenstaat koordiniert, es sei denn, dieser lehnt die Rolle des Koordinators ausdrücklich ab. Die Zuweisung einer solchen Koordinierungsfunktion an die Küstenstaaten war während der Ausarbeitung des Übereinkommens nicht unumstritten. Einige Delegationen sahen hierin eine Anerkennung einer seerechtlich nicht zu rechtfertigenden besonderen Verantwortung der Küstenstaaten in der AWZ und auf dem Festlandsockel¹²⁷. Gleichmaßen wurde in Bezug auf einen Großteil der weiteren Handlungsbefugnisse argumentiert, die den Küstenstaaten durch Art. 10 des Übereinkommens, etwa bei der Implementierung der vereinbarten Schutzmaßnahmen (vgl. Art. 10 Abs.5), zugewiesen werden. Den insoweit geäußerten Bedenken trägt Art. 10 Abs.6 indessen weitgehend Rechnung. Dort heißt es:

“In coordinating consultations, taking measures, conducting preliminary research and/or issuing authorisations pursuant to this article, the Coordinating State shall act on behalf of the States Parties as a whole and not in its own interest. Any such action shall not in itself constitute a basis for the assertion of any preferential or jurisdictional rights not provided for in international law, including the United Nations Convention on the Law of the Sea.”

Damit ist klargestellt, dass der Küstenstaat im Rahmen von Art. 10 grundsätzlich nicht aus eigenem Recht handelt, sondern lediglich als “Sachwalter” der Gemeinschaft der Vertragsparteien agiert. Diese Rolle lässt sich mit der besonderen räumlichen Nähe des Küstenstaates zu Kulturgut, das sich in seiner AWZ oder auf seinem Festlandsockel befindet, rechtfertigen. Eine Anerkennung über das Seerechtsübereinkommen hinausgehender küstenstaatlicher Kompetenzen jenseits des Küstenmeeres bzw. der Anschlusszone jedenfalls ist hiermit nicht zwingend verbunden.

Die Schutzmaßnahmen, auf die sich die an den Konsultationen beteiligten Staaten einigen, werden nach Art. 10 Abs.5 durch den koordinierenden Staat, der hierfür in Übereinstimmung mit den Regeln des Annex auch die erforderlichen Genehmigungen erteilt, umgesetzt. Allerdings können die Vertragsparteien mit Zustimmung des koordinierenden Staates jederzeit auch einen anderen Staat ernennen, dem im konkreten Fall die Rolle des Implementierungsorgans zukommen soll. Dieser ist dabei ebenfalls an die in Art. 10 Abs.6 genannten Grundsätze gebunden, auch wenn die Bestimmung ausdrücklich nur von dem koordinierenden Staat spricht¹²⁸. In jedem Fall erfolgt damit auch die Durchsetzung der vereinbarten Schutzmaßnahmen stets und ausschließlich im Namen der Gemeinschaft der Vertragsparteien, auch hier geht es also letztlich nicht um eine Zuweisung eigentlicher Kompetenzen.

Insgesamt ist mit dem in Art. 10 des Übereinkommens normierten Verfahren der Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien in der AWZ und auf dem

¹²⁷ Der bereits erwähnte deutsch-englisch-norwegische Vorschlag bezüglich der Ausgestaltung des Schutzmechanismus in der AWZ und auf dem Festlandsockel sah daher vor, dass die Vertragsparteien einen koordinierenden Staat in jedem Einzelfall nach Belieben ernennen können sollten.

¹²⁸ Hierbei dürfte es sich um ein redaktionelles Versehen handeln.

Festlandsockel ein Kompromiss gelungen, mit dem der von vielen Delegationen befürchteten Gefahr einer "creeping jurisdiction", trotz der den Küstenstaaten zugewilligten grundsätzlichen Handlungsbefugnisse bei der Koordinierung der Konsultationen und der Implementierung der vereinbarten Maßnahmen, hinreichend Rechnung getragen werden dürfte. Ob das Konsultationsverfahren des Art. 10 auch praxistauglich ist, wird sich freilich erst erweisen müssen.

(2) *Unilaterale Handlungsbefugnisse der Küstenstaaten*

Nach Art. 10 Abs. 2 und 4 des Übereinkommens sind die Küstenstaaten ausnahmsweise zur Ergreifung unilateraler Maßnahmen in zweierlei Situationen ermächtigt: bei einer möglichen Beeinträchtigung der Ausübung ihrer souveränen Rechte und Hoheitsbefugnisse in der AWZ und auf dem Festlandsockel sowie bei Gefahr im Verzug. Die Zuweisung dieser einseitigen Handlungsbefugnisse an die Küstenstaaten erfolgte dabei nicht zuletzt als Ausgleich dafür, dass mit der grundsätzlichen Entscheidung für ein Konsultationsverfahren die vielfach erhobene Forderung nach einer umfassenden küstenstaatlichen Regelungs- und Durchsetzungsbefugnis bezüglich von Unterwasserkulturgut in der AWZ und auf dem Festlandsockel zurückgewiesen wurde. Nichtsdestotrotz dürfte insbesondere die Vorschrift des Art. 10 Abs. 4 in der Sache durchaus angemessen sein: Ein Konsultationsverfahren, wie Art. 10 Abs. 3 es statuiert, wäre bei unmittelbaren Gefahren für unterseeisches Kulturerbe (etwa durch Plünderer) zweifelsohne zu schwerfällig; hier kommt es auf ein sofortiges Handeln an, der Rückgriff auf den jeweiligen Küstenstaat liegt dabei nahe. Hinzu kommt, dass Art. 10 Abs. 4 den Küstenstaat lediglich mittelbar, nämlich in seiner Funktion als koordinierenden Staat i.S.v. Art. 10 Abs. 3 *lit. b* anspricht. Damit kann nicht nur im Einzelfall auch ein anderer als der Küstenstaat vorsorgliche Maßnahmen i.S.v. Art. 10 Abs. 4 ergreifen, dann nämlich, wenn der Küstenstaat auf seine Rolle als Koordinator verzichtet hat und ein anderer Staat diese Funktion wahrnimmt; auch handelt der Küstenstaat aufgrund dieser Tatsache nach Art. 10 Abs. 6 wiederum nicht aus eigenem Recht, sondern im Namen der Gemeinschaft der Vertragsparteien. Dies macht deutlich, dass es bei der Bestimmung des Art. 10 Abs. 4, ähnlich wie bei Art. 10 Abs. 3 und 5, wiederum nicht um die Anerkennung eigentlicher küstenstaatlicher Kompetenzen geht, sondern um einen effektiven Schutz des Unterwasserkulturerbes durch die Vertragsparteien, die sich dabei des Küstenstaates als handelndem Organ bedienen.

Etwas anderes gilt für die küstenstaatlichen Handlungsbefugnisse nach Art. 10 Abs. 2. Hier wird der betreffende Küstenstaat nicht als "verlängerter Arm" der Gemeinschaft der Vertragsparteien tätig, sondern aus eigenem Recht, das allerdings als bereits bestehend vorausgesetzt wird¹²⁹. Der Vorschrift liegt der

¹²⁹ Art. 10 Abs. 2 ist in der Vorstellung der Vertragsparteien insofern im Grundsatz von lediglich deklaratorischer Bedeutung. Die Bestimmung, die ihrem Grundgedanken nach auf einem US-amerikanischen Vorschlag basiert, war während der Ausarbeitung des Vertragstextes daher auch weitgehend unumstritten.

Gedanke zugrunde, dass sich eine küstenstaatliche Befugnis zur Regelung von Aktivitäten, die sich gegen Unterwasserkulturgut richten, das sich in der AWZ oder auf dem Festlandsockel befindet, nach geltendem Seevölkerrecht jedenfalls dann rechtfertigen lässt, wenn im Einzelfall eine Beeinträchtigung bereits bestehender Rechte und Hoheitsbefugnisse, insbesondere nach Teil V und VI des Seerechtsübereinkommens, durch die in Rede stehende Aktivität zu befürchten ist¹³⁰. Der Schutz des Unterwasserkulturerbes ist in diesem Fall mithin nur ein reflexartiger, mittelbarer: Vordergründiges Ziel des küstenstaatlichen Einschreitens ist zunächst lediglich etwa die Sicherung der Ausbeutung der natürlichen Ressourcen¹³¹ oder die Bewahrung der Meeresumwelt¹³².

d) Tiefseeboden

Der Mechanismus zum Schutz von Unterwasserkulturgut schließlich, das sich auf dem Tiefseeboden befindet (Art. 11 und 12 des Übereinkommens), ist dem in Art. 9 und 10 niedergelegten Instrumentarium zum Schutz von submarinem Kulturerbe in der AWZ und auf dem Festlandsockel weitgehend angeglichen und braucht daher hier nicht vertiefend erörtert zu werden¹³³. Unterschiede ergeben sich lediglich insoweit, als eine Sonderrolle der Küstenstaaten im Bereich des Tiefseebodens naturgemäß nicht bestehen kann. Dementsprechend erfolgen Meldungen über Funde von und Aktivitäten gegen Unterwasserkulturgut hier ausschließlich gegenüber dem jeweiligen Flaggen- bzw. Heimatstaat (Art. 11 Abs. 1 S. 2), der die empfangenen Informationen an den Generaldirektor der UNESCO sowie an den Generalsekretär der Internationalen Meeresbodenbehörde weiterleitet (Art. 11 Abs. 2). Die an den Konsultationen beteiligten, ein "verifiable link" zu dem betreffenden Kulturgut aufweisenden¹³⁴ Staaten¹³⁵ haben sodann einen Koordinator zu ernennen (Art. 12 Abs. 2 S. 1), dem auch die Rolle des Implementierungsorgans zukommt (Art. 12 Abs. 4)¹³⁶. Das Recht zur Ergreifung vorsorglicher Maßnahmen

¹³⁰ In diese Richtung wohl auch Vitzthum/Talmon (Anm. 12), 29.

¹³¹ Vgl. Art. 56 Abs. 1 *lit.* a, 77 Abs. 1 SRÜ.

¹³² Vgl. Art. 56 Abs. 1 *lit.* b (ii) i.V.m. Art. 192 ff. SRÜ.

¹³³ Art. 11 und 12 basieren auf einem gemeinsamen Vorschlag Großbritanniens und Kanadas, der während der zweiten Sitzung des Vierten Treffens von Regierungsexperten in Anlehnung an den Schutzmechanismus in der AWZ und auf dem Festlandsockel formuliert wurde, vgl. UNESCO, Fourth Meeting of Governmental Experts on the Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, Paris, UNESCO Headquarters, 2–7 July 2001, WP 56, 5 July 2001.

¹³⁴ Vgl. Art. 11 Abs. 4. In weitgehender Übereinstimmung mit Art. 149 SRÜ heißt es in der Bestimmung in diesem Zusammenhang weiter, dass die Vorzugsrechte des Staates des kulturellen, historischen oder archäologischen Ursprungs besonders zu beachten sind ("particular regard being paid to the preferential rights of States of cultural, historical or archaeological origin").

¹³⁵ Daneben hat nach Art. 12 Abs. 2 S. 2 auch die Internationale Meeresbodenbehörde die Möglichkeit, sich an den Konsultationen zu beteiligen.

¹³⁶ Der koordinierende Staat handelt dabei nach Art. 12 Abs. 6 wiederum nicht aus eigenem Recht, sondern im Namen der Gemeinschaft der Vertragsparteien. Ferner soll er zum Nutzen der gesamten Menschheit ("for the benefit of humanity as a whole") agieren, womit an die entsprechende Formulierung in Art. 149 SRÜ angeknüpft wird; siehe dazu bereits oben unter III. 2. c).

zum Schutz von Unterwasserkulturgut steht im Bereich des Tiefseebodens nach Art. 12 Abs. 3 allen Vertragsparteien zu.

IV. Einzelfragen

1. Verhältnis zum Seerechtsübereinkommen (Art. 3)

Wie bereits mehrfach angedeutet, bildeten unterschiedliche Auffassungen darüber, in welchem Verhältnis das UNESCO-Übereinkommen zur Seerechtskonvention stehen sollte, den Hauptgrund für die Schwierigkeiten, die insbesondere die Ausgestaltung des Schutzmechanismus in der AWZ und auf dem Festlandssockel bereitete. Im Hintergrund schwebte dabei, dass nach Art. 311 Abs. 3 SRÜ spätere Übereinkünfte zwischen zwei oder mehr Vertragsstaaten des Seerechtsübereinkommens, die die Anwendung von Bestimmungen des Übereinkommens modifizieren oder suspendieren, grundsätzlich nur dann zulässig sind, wenn sie mit dem Ziel und Zweck der Seerechtskonvention vereinbar sind und die Anwendung der in der Konvention enthaltenen wesentlichen Grundsätze durch sie nicht beeinträchtigt wird. Auf dieser Grundlage argumentierten zahlreiche Staaten während der Ausarbeitung des UNESCO-Übereinkommens, dass jegliche Ausweitung küstenstaatlicher Kompetenzen, wie sie etwa im Konzept der "cultural heritage zones" der Buenos Aires Draft der ILA angelegt war, mit dem Seerechtsübereinkommen nicht vereinbar sei¹³⁷.

Nach Art. 311 Abs. 5 SRÜ werden durch Art. 311 Abs. 3 indessen solche späteren internationalen Übereinkünfte nicht berührt, die durch andere Artikel der Seerechtskonvention ausdrücklich zugelassen werden. Art. 303 Abs. 4 SRÜ bestimmt nun aber:

"Dieser Artikel berührt nicht andere internationale Übereinkünfte und Regeln des Völkerrechts über den Schutz von Gegenständen archäologischer oder historischer Art."

Die Bestimmung ist wiederholt so verstanden worden, dass sie abweichend von Art. 311 Abs. 3 SRÜ spätere Übereinkommen zum Schutz des Unterwasserkulturerbes ausdrücklich gestattet, auch wenn sie mit den in der Seerechtskonvention enthaltenen wesentlichen Grundsätzen i.S.v. Art. 311 Abs. 3 SRÜ im Einzelfall nicht kompatibel sind¹³⁸. Dieser Interpretation haben sich während der Ausarbei-

¹³⁷ Die norwegische Delegation hatte vor diesem Hintergrund gar gefordert, die Konvention der UNESCO als bloßes Durchführungsübereinkommen – vergleichbar dem (gerade in Kraft getretenen) Straddling Fish Stocks Agreement vom 4.8.1995 (Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, UN Doc. A/CONF.164/37, 8 September 1995, abgedruckt in: ILM 34 [1995], 1542 ff.) – zu den kulturgüterrechtlichen Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens auszugestalten, mit der Konsequenz, dass sich das UNESCO-Übereinkommen gänzlich innerhalb des materiellen Rahmens der Seerechtskonvention zu bewegen habe.

¹³⁸ So etwa Caflish (Anm. 11), 22; Strati (Anm. 3), 175f.; Vitzthum/Talmon (Anm. 12), 25; vgl. auch Myron H. Nordquist (Hrsg.), United Nations Convention on the Law of the Sea 1982. A Commentary, Bd. V, 1989, Art. 311.8.

tung des UNESCO-Übereinkommens zahlreiche Delegationen angeschlossen¹³⁹. Zwingend erscheint sie gleichwohl nicht, lässt sich Art. 303 Abs. 4 SRÜ doch auch als bloßer Ausschluss der *lex posterior*-Regel für das Seerechtsübereinkommen im Verhältnis zu bereits existierenden kulturgüterschutzrechtlichen Abkommen, wie etwa dem UNESCO-Übereinkommen von 1970, begreifen. Wortlaut sowie Sinn und Zweck der Vorschrift sprechen freilich eher dafür, dass sie sich auch auf spätere Übereinkünfte bezieht und insofern eine ausdrückliche Ermächtigungsnorm i.S.v. Art. 311 Abs. 5 SRÜ darstellt.

Wie dem auch sei, statuiert Art. 3 des Übereinkommens nun, dass die Seerechtskonvention durch das UNESCO-Übereinkommen unangetastet bleibt und letzteres im Lichte des SRÜ ausgelegt und angewandt werden soll. Wörtlich heißt es in Art. 3:

“Nothing in this Convention shall prejudice the rights, jurisdiction and duties of States under international law, including the United Nations Convention on the Law of the Sea. This Convention shall be interpreted and applied in the context of and in a manner consistent with international law, including the United Nations Convention on the Law of the Sea.”

Die Vorschrift ist ersichtlich der Norm des Art. 4 des Straddling Fish Stocks Agreement nachempfunden. Einziger Unterschied ist der, dass Art. 3 des UNESCO-Übereinkommens seinem Wortlaut nach die Seerechtskonvention nur beispielhaft für die Rechte und Pflichten der Staaten nach Völkerrecht erwähnt¹⁴⁰. Dass es in Art. 3 – wie in Art. 4 des Straddling Fish Stocks Agreement – indessen in erster Linie um das Verhältnis des UNESCO-Übereinkommens gerade zum Seerechtsübereinkommen, und nicht zum Völkerrecht allgemein, geht, zeigt schon die Überschrift des Artikels und wird durch die Verhandlungsgeschichte der Bestimmung bestätigt¹⁴¹. Überdies ist zu bedenken, dass es sehr wohl Anliegen des UNESCO-Übereinkommens ist, das Völkerrecht fortzuentwickeln und neue Rechte und Pflichten der Staaten im Bereich des Unterwasserkulturgüterschutzes zu begründen, doch soll dies eben in Übereinstimmung mit dem geltenden Seevölkerrecht geschehen. Art. 3 des Übereinkommens ergibt damit insgesamt nur Sinn, wenn man die Bestimmung – wie es die Überschrift der Regelung ja auch tut

¹³⁹ Vgl. etwa Draft Convention for the Protection of the Underwater Cultural Heritage, Third Meeting of Governmental Experts, UNESCO Headquarters, Paris, 3–7 July 2000, Document Presented by the Government of Italy, Ziff. 4: “Very important for the present negotiation is para. 4 of [...] Art. 303 [...]. This is an interesting point: the UNCLOS allows for the drafting of more specific treaty regimes which can ensure a better protection of the underwater cultural heritage. In other words, the UNCLOS itself fully encourages the future filling of the gaps that it has left open [...].”

¹⁴⁰ Vgl. auch Art. 2 Abs. 8 und Art. 10 Abs. 2 und 6 des Übereinkommens.

¹⁴¹ Vgl. etwa die Vorgängerfassungen der Vorschrift in Art. 2*bis* der Draft vom Juli 1999 und Art. 4 des Informal Single Negotiating Text des Konferenzvorsitzenden. Die Referenz in Art. 3 des Übereinkommens auf das Völkerrecht generell ist erst in letzter Minute auf Vorschlag der argentinischen Delegation in die Norm eingefügt worden. Großbritannien und Russland haben noch in der 31. Generalkonferenz der UNESCO beantragt, die Wendung “international law, including” zu streichen, vgl. Draft Resolution Submitted by Russian Federation and United Kingdom, UNESCO Doc. 31 C/COM.IV/DR.5 (COM.IV), 26 October 2001. Die Resolution ist von den USA unterstützt worden.

– hauptsächlich auf die Seerechtskonvention bezieht. Von praktischer Relevanz kann die Vorschrift insoweit insbesondere im Rahmen des – noch zu behandelnden¹⁴² – Verfahrens der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten über die Anwendung und Auslegung des Übereinkommens (Art. 25) sein.

2. Verhältnis zum Bergungs- und Fundrecht (Art. 4)

Als wichtiger Erfolg ist der in Art. 4 des Übereinkommens vorgesehene grundsätzliche Ausschluss des Bergungs- und Fundrechts zu werten¹⁴³. Zwar setzt die Anwendbarkeit des Bergungsrechtes, wie es auf völkerrechtlicher Ebene im Internationalen Übereinkommen über Bergung vom 28. April 1989¹⁴⁴ niedergelegt ist, voraus, dass es um ein Schiff oder einen sonstigen Vermögensgegenstand geht, der sich in schiffbaren oder sonstigen Gewässern in Gefahr befindet¹⁴⁵, so dass es zu einer Kollision zwischen Unterwasserkulturgüterschutz und Bergungsrecht an sich nicht kommen kann¹⁴⁶. Nichtsdestotrotz hat es in der Vergangenheit immer wieder Entscheidungen nationaler Gerichte gegeben, die die Anwendbarkeit des Bergungsrechtes auf alte Schiffswracks bejaht haben¹⁴⁷. Misslich ist dies insbesondere deshalb, weil die Bergung eines Schiffes oder eines sonstigen Vermögensgegenstandes in Anwendung des Bergungsrechtes in aller Regel ökonomisch motiviert ist, die Beachtung archäologischer Standards hingegen zu meist keine Rolle spielt¹⁴⁸. Aus ähnlichen Erwägungen ist auch die Anwendung des Fundrechts auf Unterwasserkulturgut problematisch. Art. 4 des UNESCO-Übereinkommens stellt nun sicher, dass unterseeisches Kulturerbe i.S.v. Art. 1 Abs.1 *lit. a* des Übereinkommens in jedem Fall in einer den Grundsätzen der

¹⁴² Siehe unten unter IV. 5.

¹⁴³ Die Anwendbarkeit des Bergungs- und des Fundrechts war von den kulturgüterschutzrechtlichen Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens nach Art. 303 Abs.3 SRÜ ausdrücklich unberührt geblieben; siehe bereits oben unter II. 1.

¹⁴⁴ IMO Doc. LEG/CONF. 7/27; dazu Kay Uwe Bahnsen, Internationales Übereinkommen von 1989 über Bergung, 1997; Gerald Darling/Christopher Smith, LOF 90 and the New Salvage Convention, 1991; Michael Kerr, The International Convention on Salvage 1989 – How it Came to Be, ICLQ 39 (1990), 530 ff.

¹⁴⁵ Vgl. Art. 1 *lit. a* des Bergungsübereinkommens. Ausführlich zum Merkmal der Gefahr als Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Bergungsrechtes Bahnsen (Anm. 144), 120 ff.

¹⁴⁶ Das Bergungsübereinkommen scheint freilich davon auszugehen, dass seine Bestimmungen auf submarines Kulturerbe grundsätzlich anwendbar sind, indem es in Art. 30 Abs.1 *lit. d* Vorbehalte gegen die Anwendung des Übereinkommens auf Kulturgut des Meeres von prähistorischer, archäologischer oder historischer Bedeutung gestattet.

¹⁴⁷ Vgl. etwa *Plataro Ltd. v. Unidentified Remains of a Vessel*, 518 F.Supp. 816 (W.D.Tex. 1981); siehe dazu sowie zu weiteren Entscheidungen nationaler Gerichte zur Anwendbarkeit des Bergungsrechtes auf alte Schiffswracks *Strati* (Anm. 3), 48 f. Der US-amerikanische Abandoned Shipwreck Act 1987 (abgedruckt in: Prott/Srong [Anm. 21], 31 ff.) sieht in Sec. 7 (a) nunmehr einen generellen Ausschluss bergungsrechtlicher Vorschriften für archäologische Funde auf dem Meeresgrund vor; hierzu David R. Owen, The Abandoned Shipwreck Act of 1987: Good Bye to Salvage in the Territorial Sea, *Journal of Maritime Law and Commerce* 19 (1988), 499 ff.

¹⁴⁸ Vgl. nur *Strati* (Anm. 3), 45 ff.; von Schorlemer (Anm. 11), 249 f., sowie die Kommentierung von Art. 4 der Buenos Aires Draft durch das Cultural Heritage Law Committee der ILA (Anm. 26), 438.

Unterwasserarchäologie entsprechenden Weise behandelt wird, indem die Anwendung des Bergungs- und des Fundrechts nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen zugelassen wird.

3. Immunität von Kriegs- und Staatsschiffen (Art. 2 Abs. 8, 7 Abs. 3, 10 Abs. 7, 12 Abs. 7)

Der Status gesunkener Kriegs- und Staatsschiffe stellte neben der Ausgestaltung des Schutzmechanismus in der AWZ und auf dem Festlandsockel den zweiten großen Konfliktpunkt während der Ausarbeitung des Vertragstextes dar. Im Kern ging es dabei um die Frage, ob gesunkene Staatsgefährte, die die Voraussetzungen der Definition des Art. 1 Abs. 1 *lit. a* des Übereinkommens erfüllen, dem allgemeinen Konventionsschutz unterliegen oder aber sie aufgrund eigentums- bzw. immunitätsrechtlicher Erwägungen aus dem sachlichen Schutzbereich des Übereinkommens zur Gänze ausgeklammert¹⁴⁹ bzw. zumindest einem Sonderregime innerhalb der Konvention unterstellt werden sollten¹⁵⁰. Grund für die Kontroverse war der Umstand, dass der Status gesunkener Kriegs- und Staatsschiffe und insbesondere die Frage, ob und wenn ja, wie lange, letztere Immunität genießen, im Völkerrecht bislang wenig geklärt ist¹⁵¹.

Die US-amerikanische Haltung in dieser Frage ist zuletzt in einem Statement der Clinton-Administration vom Januar 2001 zum Ausdruck gebracht worden¹⁵². Darin heißt es hinsichtlich des Fortbestandes des staatlichen Eigentums an gesunkenen Staatsgefährten:

“Pursuant to the property clause of Article IV of the Constitution, the United States retains title indefinitely to its sunken State craft unless title has been abandoned or transferred in the manner Congress authorized or directed. The United States recognizes the rule of international law that title to foreign sunken State craft may be transferred or abandoned only in accordance with the law of the foreign flag State.

¹⁴⁹ Für diesen Weg hatte sich die Buenos Aires Draft der ILA entschieden, vgl. Art. 2 Abs. 2 des Entwurfes: “This Convention does not apply to any warship, military aircraft, naval auxiliary, or other vessels or aircraft owned or operated by a State and used for the time being only on government non-commercial service, or their contents”; siehe dazu die Kommentierung des Cultural Heritage Law Committee der ILA (Anm. 26), 437f.

¹⁵⁰ Ein solches Sonderregime für gesunkene Staatsgefährte sah ein von Deutschland, Finnland, Großbritannien, Japan, der Niederlande, Norwegen, Russland, Schweden und Spanien auf dem Vierten Treffen von Regierungsexperten eingebrachter, von den USA unterstützter Vorschlag vor, vgl. UNESCO, Fourth Meeting of Governmental Experts on the Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, Paris, UNESCO Headquarters, 26 March–6 April 2001, WP 34, 2 April 2001.

¹⁵¹ Vgl. dazu David J. Bederma, Rethinking the Legal Status of Sunken Warships, *Ocean Development and International Law* 31 (2000), 97ff.; Wolff Heintschel von Heinegg, Der aktuelle Fall: Die Bergung des Wracks des Unterseebootes U 534, *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften* 1994, 22ff.; J. Ashley Roach, *Sunken Warships and Military Aircraft*, *Marine Policy* 20 (1996), 351ff.; Ingo von Münch, *Schiffswracks – Völkerrechtliche Probleme*, *ArchVR* 20 (1982), 183 (196ff.); Georg Röss, *Die Bergung kriegsversenkter Schiffe im Lichte der Rechtslage Deutschlands. Bemerkungen zu einem Urteil des High Court von Singapur vom 24. Oktober 1974*, *ZaöRV* 35 (1975), 264ff.

Further, the United States recognizes that title to a United States or foreign sunken State craft, wherever located, is not extinguished by passage of time, regardless of when such sunken State craft was lost at sea. [...]

Those who would engage in unauthorized activities directed at sunken State craft are advised that disturbance or recovery of such craft should not occur without the express permission of the sovereign, and should only be conducted in accordance with professional scientific standards and with the utmost respect for any human remains.

The United States will use its authority to protect and preserve sunken State craft of the United States and other nations, whether located in the waters of the United States, a foreign nation, or in international waters.”

Das Statement geht damit von der Vorstellung aus, dass Aktivitäten, die sich gegen gesunkene Kriegs- und Staatsschiffe richten, aufgrund des Fortbestandes des staatlichen Eigentums prinzipiell nicht ohne die Zustimmung des Flaggenstaates durchgeführt werden können, es sei denn, dass das Staatseigentum ausdrücklich aufgegeben worden ist. Dieser Rechtsansicht, die auch von Staaten wie Frankreich und Großbritannien geteilt wird¹⁵³, haben während der Ausarbeitung des UNESCO-Übereinkommens zahlreiche Delegationen widersprochen: Nach 100 Jahren unter Wasser, so machten diese Delegationen geltend, könne von einem Fortbestand des staatlichen Eigentums und damit auch von einer Immunität des betreffenden Schiffes nicht mehr ausgegangen werden; gesunkene Kriegs- und Staatsschiffe, die die Definition des Art. 1 Abs.1 *lit. a* des Übereinkommens erfüllten, seien daher wie jedes andere Schutzgut zu behandeln¹⁵⁴.

Die Meinungsverschiedenheiten zwischen den in der UNESCO zusammengekommenen Staaten in dieser Frage haben sich letztlich nicht auflösen lassen. Art. 2 Abs.8 des Übereinkommens bestimmt daher nun lediglich, dass die bestehende Rechtslage hinsichtlich des Status gesunkener Kriegs- und Staatsschiffe durch das Übereinkommen unberührt bleibt:

“Consistent with State practice and international law, including the United Nations Convention on the Law of the Sea, nothing in this Convention shall be interpreted as modifying the rules of international law and State practice pertaining to sovereign immunities, not any State’s rights with respect to its State vessels and aircraft.”

Das Übereinkommen verweist bezüglich der Immunitätsproblematik damit auf das geltende Völkerrecht, das – wie dargelegt – von den Vertragsparteien unter-

¹⁵² Office of the Press Secretary of the White House, United States Policy for the Protection of Sunken Warships, Statement by the President of January 19, 2001. Vgl. auch den Konflikt zwischen Frankreich und den Vereinigten Staaten im Fall der *CSS Alabama*, die am 19.6.1864 unmittelbar vor der französischen Küste gesunken war; dazu J. Ashley Roach, France Concedes United States Has Title to *CSS Alabama*, *AJIL* 85 (1991), 381 ff.

¹⁵³ Im Fall der *CSS Alabama* hat Frankreich nach anfänglichem Zögern das Eigentum der USA schließlich anerkannt; die Regierungen der beiden Staaten haben am 3.10.1989 ein Abkommen über den Schutz und die Erforschung des Wracks (abgedruckt in: Lyndel V. Prott/Edouard Planche/Rochelle Roca-Hachem, *Background Materials on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*, Bd. 2, 2000, 47 ff.) unterzeichnet, vgl. Roach (Anm. 152), 382.

¹⁵⁴ In diese Richtung etwa die Delegationen Argentiniens und Australiens sowie ein Großteil der G-77-Staaten.

schiedlich interpretiert wird. Gleichwohl finden sich in den die Schutzmechanismen in den einzelnen Meereszonen betreffenden Bestimmungen des Übereinkommens, gewissermaßen als “Reminiszenz” an Vorschläge für ein umfassendes Sonderregime für Staatsgefährte, weitere Regelungen, die sich auf gesunkene Kriegs- und Staatsschiffe beziehen und die in diesem Kontext zu beachten sind. So heißt es in Art. 7 Abs. 3 in Bezug auf Staatsgefährte, die in den maritimen Eigengewässern einer vom Flaggenstaat verschiedenen Vertragspartei untergegangen sind:

“Within their archipelagic waters and territorial sea, in the exercise of their sovereignty and in recognition of general practice among States, States Parties, with a view to cooperating on the best methods of protecting State vessels and aircraft, should inform the flag State Party to this Convention and, if applicable, other States with a verifiable link, such as a cultural, historical or archaeological, with respect to the discovery of such identifiable State vessels and aircraft.”

Die Vorschrift konkretisiert den in Art. 2 Abs. 2 des Übereinkommens zum Ausdruck kommenden Kooperationsgedanken im Bereich der inneren, Archipel- und Küstengewässer der Vertragsstaaten für den Sonderfall gesunkener Kriegs- und Staatsschiffe¹⁵⁵, ohne dabei allerdings konkrete Verpflichtungen der Vertragsparteien zu formulieren. Zu letzterem haben sich insbesondere auch diejenigen Staaten nicht durchringen können, die auf der vollen Souveränität in ihren maritimen Eigengewässern auch gegenüber fremdem Staatseigentum beharren.

Im Hinblick auf Kriegs- und Staatsschiffe, die sich in der AWZ oder auf dem Festlandsockel einer Vertragspartei befinden, bestimmt Art. 10 Abs. 7 demgegenüber:

“Subject to the provisions of paragraphs 2 and 4 of this Article, no activity directed at State vessels and aircraft shall be conducted without the agreement of the flag State and the collaboration of the Coordinating State.”

Hieran ist zunächst bemerkenswert, dass das Übereinkommen mit dieser Bestimmung – ebenso wie mit der auf den Tiefseeboden bezogenen Regelung des Art. 12 Abs. 7¹⁵⁶ – implizit zu verstehen gibt, dass die Vertragsstaaten offenbar sehr wohl davon ausgehen, dass gesunkenen Kriegs- und Staatsschiffen eine Sonderstellung zukommt, unabhängig davon, wie lange sie sich bereits unter Wasser befunden haben. Da der Flaggenstaat des betreffenden Schiffswracks indessen zwangsläufig über ein “verifiable link” i.S.v. Art. 9 Abs. 5 S. 1 verfügt und damit jederzeit ein Interesse daran bekunden kann, an den Konsultationen über das Schicksal des Wracks beteiligt zu werden, ist Art. 10 Abs. 7 des Übereinkommens in dieser Hinsicht praktisch weitgehend redundant. Der eigentliche Zweck der

¹⁵⁵ Art. 7 Abs. 3 lässt dabei offen, ob das betreffende Objekt die Voraussetzungen der Definition des Art. 1 Abs. 1 *lit. a* des Übereinkommens erfüllen muss, was insbesondere im Hinblick auf die 100-Jahres-Grenze von Interesse ist. Der Wortlaut der Bestimmung lässt auch eine Interpretation zu, nach der die Vorschrift sich auf sämtliche gesunkene Kriegs- und Staatsschiffe, unabhängig vom Zeitpunkt ihres Sinkens, bezieht. Sinn und Zweck von Art. 7 Abs. 3 dürfte es jedoch entsprechen, die Norm dahin gehend auszulegen, dass sie nur solche Staatsgefährte umfasst, die unter die Begriffsbestimmung von Art. 1 Abs. 1 *lit. a* fallen.

¹⁵⁶ Art. 12 Abs. 7 des Übereinkommens lautet: “No State Party shall undertake or authorise activities directed at State vessels and aircraft in the Area without the consent of the flag State.”

Vorschrift ist wohl auch ein anderer: Indem Maßnahmen nach Art. 10 Abs. 2 und 4 durch Art. 10 Abs. 7 nämlich ausdrücklich unberührt bleiben, scheint es der Norm letztlich primär darum bestellt zu sein, dass sich der Flaggenstaat bei unilateralen Schutzmaßnahmen des koordinierenden Staates gegenüber gesunkenen Kriegs- und Staatsschiffen in der AWZ und auf dem Festlandsockel nicht auf etwaiges staatliches Eigentum berufen kann. Aus Sicht derjenigen Staaten, die, wie Frankreich, Großbritannien und die USA, davon ausgehen, dass Aktivitäten, die sich gegen gesunkene Kriegs- und Staatsschiffe – unabhängig vom Zeitpunkt ihres Sinkens – richten, ohne Zustimmung des Flaggenstaates prinzipiell nicht zulässig sind, stellt die Regelung des Art. 10 Abs. 7, ebenso wie die des Art. 7 Abs. 3, damit einen erheblichen Rückschritt dar¹⁵⁷.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die verschiedenen Bestimmungen des Übereinkommens über den Status gesunkener Kriegs- und Staatsschiffe wenig kohärent erscheinen, zumal es an einer Art. 7 Abs. 3, 10 Abs. 7 und 12 Abs. 7 entsprechenden Regelung für die 24sm-Anschlusszone gänzlich fehlt, sodass die Rechtslage in dieser Meereszone – sofern der Küstenstaat von seinen Befugnissen nach Art. 8 des Übereinkommens Gebrauch macht¹⁵⁸ – unklar ist. Allemal vorzugswürdig wäre es daher gewesen, es in Ermangelung eines Konsenses in dieser Frage bei dem Verweis in Art. 2 Abs. 8 auf das geltende Völkerrecht zu belassen und die Klärung der Frage den für die Auslegung und Anwendung des Übereinkommens berufenen Streitbeilegungsorganen zu überlassen¹⁵⁹.

4. Erfüllungskontrolle und Durchsetzung (Art. 14–18)

Der Bereich der Erfüllungskontrolle und Durchsetzung, der hier nicht vertieft behandelt werden kann, ist in Art. 14–18 des Übereinkommens geregelt. Art. 14 betrifft Maßnahmen zur Vermeidung des Eintritts in das Territorium der Vertragsparteien, des Handels mit und Besitzes von Unterwasserkulturerbe, das illegal exportiert und/oder in konventionswidriger Weise ausgegraben worden ist. Die Bestimmung sah ursprünglich eine Verpflichtung der Vertragsstaaten zum Erlass nationaler Rechtsvorschriften vor, die den Import von unterseeischem Kulturgut, das in konventionswidriger Weise ausgegraben worden ist, pönalisieren sollten¹⁶⁰; eine ähnliche Regelung war bereits in Art. 11 Abs. 1 der Buenos Aires Draft der ILA enthalten¹⁶¹. Namentlich die Niederlande und Großbritannien forderten demgegenüber, dass der Akzent auf dem Besitz, nicht dem Import von

¹⁵⁷ Noch in der 31. Generalkonferenz haben Großbritannien und Russland daher versucht, das unverbindliche "should" in Art. 7 Abs. 3 des Übereinkommens in ein rechtsverbindliches "shall" umzuwandeln, und in Art. 10 Abs. 7 an Stelle von "[s]ubject to" von "[n]otwithstanding" zu sprechen, vgl. Draft Resolution Submitted by Russian Federation and United Kingdom (Anm. 141).

¹⁵⁸ Andernfalls greift, wie bereits dargelegt, der Schutzmechanismus für die AWZ und den Festlandsockel, einschließlich der Regelung des Art. 10 Abs. 7; siehe oben unter III. 3. b).

¹⁵⁹ Siehe zur Frage der friedlichen Streitbeilegung nach Art. 25 des Übereinkommens noch unten unter IV.5.

¹⁶⁰ Vgl. Art. 13 des Informal Single Negotiating Text des Konferenzvorsitzenden.

¹⁶¹ Siehe dazu die Kommentierung des Cultural Heritage Law Committee der ILA (Anm. 26), 442.

archäologischen Gütern liegen sollte. Der jetzigen Fassung von Art. 14 liegt ein gemeinsamer Vorschlag Deutschlands und Großbritanniens zugrunde, die alternativ vorgeschlagen hatten, die Bestimmung gänzlich zu streichen, weil die in Art. 17 vorgesehene Verpflichtung zur Ergreifung von Sanktionen bei Verletzung nationaler Vorschriften, die der Umsetzung des Übereinkommens dienen, ausreichend sei¹⁶². Ergänzt wird Art. 14 durch die Norm des Art. 18, die die Beschlagnahme von Unterwasserkulturerbe, das in konventionswidriger Weise ausgegraben wurde, zum Gegenstand hat¹⁶³.

Während Art. 15 im Grundsatz die Kontrolle durch den Hafenstaat regelt¹⁶⁴, verpflichtet Art. 16 die Vertragsparteien, nach dem aktiven Personalitätsprinzip und dem Flaggenprinzip Maßnahmen zu ergreifen, die sicherstellen, dass ihre Staatsangehörigen und Schiffe, die unter ihrer Flagge fahren, jegliche gegen Unterwasserkulturerbe gerichtete Aktivität unterlassen, die mit dem Übereinkommen nicht vereinbar ist. Die Bestimmung zielt primär auf den Erlass und die Durchsetzung entsprechender Rechtsvorschriften des nationalen Rechts ab. Sie hat sich gegenüber einem norwegischen Vorschlag durchsetzen können, der sich eng an die Regelungen der Art. 19 und 20 des Straddling Fish Stocks Agreement anlehnte¹⁶⁵, zahlreichen Delegationen aber zu komplex erschien. Anklänge an den Vorschlag, die an Art. 19 Abs.2 S.2 und Art. 20 Abs.1 des Straddling Fish Stocks Agreement erinnern, finden sich freilich in Art. 17 Abs.2 und 3 des Übereinkommens.

5. Streitbeilegung (Art. 25)

Der in Art. 25 des Übereinkommens normierte Mechanismus der friedlichen Streitbeilegung schließlich, dem ein gemeinsamer Vorschlag Deutschlands, Italiens und Norwegens zugrundeliegt¹⁶⁶, bedient sich im Wesentlichen eines Verweises auf Teil XV des Seerechtsübereinkommens. Dessen Bestimmungen finden nach Art. 25 Abs.3 der Konvention, *mutatis mutandis*, auf alle Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung und Anwendung der Konvention

¹⁶² UNESCO, Fourth Meeting of Governmental Experts on the Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, Paris, UNESCO Headquarters, 2 July-7 July 2001, WP 50, 3 July 2001.

¹⁶³ Vgl. bereits Art. 10 der Buenos Aires Draft der ILA.

¹⁶⁴ Ähnlich schon Art. 7 des Entwurfes der ILA.

¹⁶⁵ UNESCO, Fourth Meeting of Governmental Experts on the Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, Paris, UNESCO Headquarters, 26 March-6 April 2001, WP 2, 27 March 2001.

¹⁶⁶ UNESCO, Fourth Meeting of Governmental Experts on the Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, Paris, UNESCO Headquarters, 2 July-7 July 2001, WP 49, 3 July 2001; vgl. zuvor bereits die Vorschläge Deutschlands, Italiens und Tuniens einerseits (UNESCO, Fourth Meeting of Governmental Experts on the Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, Paris, UNESCO Headquarters, 26 March- 6 April 2001, WP 6, 28 March 2001), Norwegens andererseits (abgedruckt in: UNESCO, Fourth Meeting of Governmental Experts on the Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, Paris, UNESCO Headquarters, 26 March-6 April 2001, Consolidated Working Paper [Anm. 46], 54f.).

Anwendung, unabhängig davon, ob die Streitparteien Vertragsstaaten des SRÜ sind. Damit haben die Vertragsparteien des UNESCO-Übereinkommens grundsätzlich die Wahl zwischen vier verschiedenen Mitteln der Streitbeilegung (vgl. Art. 287 Abs.1 SRÜ):

- einem Verfahren vor dem Internationalen Seegerichtshof (International Tribunal for the Law of the Sea – ITLOS) in Hamburg;
- einem Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH) in Den Haag;
- einem Schiedsverfahren nach Anlage VII SRÜ;
- einem besonderen Schiedsverfahren nach Anlage VIII SRÜ.

Die Entscheidung für eines oder mehrere der genannten Verfahren erfolgt durch Abgabe einer schriftlichen Erklärung (Art. 25 Abs.3 des Übereinkommens i.V.m. Art. 287 Abs.1 SRÜ). Sofern ein Vertragsstaat des Seerechtsübereinkommens bereits eine Erklärung nach Art. 287 Abs.1 SRÜ abgegeben hat, ist er im Hinblick auf Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung der UNESCO-Konvention nach Art. 25 Abs.4 der Konvention an diese Erklärung gebunden, falls er nicht zum Zeitpunkt der Ratifikation oder zu einem späteren Zeitpunkt für das UNESCO-Übereinkommen eine anderweitige Wahl trifft. Damit kann sich ein Staat, der sich für Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung des Seerechtsübereinkommens der Jurisdiktion des Seegerichtshofes in Hamburg unterworfen hat, für das UNESCO-Übereinkommen jederzeit für eines der anderen in Art. 287 Abs.1 SRÜ vorgesehenen Verfahren entscheiden, etwa wenn er der Meinung ist, dass der IGH über die größere kulturgüterschutzrechtliche Expertise verfüge¹⁶⁷. Wichtig ist, dass der Verweis in Art. 25 Abs.3 des Übereinkommens sich auch auf Art. 280 SRÜ bezieht. Infolgedessen können sich die Parteien einer Streitigkeit im konkreten Fall jederzeit einvernehmlich auf das von ihnen gewünschte Verfahren einigen¹⁶⁸, unabhängig davon, welchen Inhalt sie etwaigen Unterwerfungserklärungen nach Art. 287 Abs.1 SRÜ bzw. Art. 25 Abs.3 der Konvention i.V.m. Art. 287 Abs.1 SRÜ gegeben haben. Die Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens haben damit insgesamt im Hinblick auf die Mittel der friedlichen Streitbeilegung ein Höchstmaß an Flexibilität¹⁶⁹. Doch nicht nur aus diesem Grund ist der Verweis auf Teil XV SRÜ, der während der Ausarbeitung der UNESCO-Konvention keineswegs unumstritten war¹⁷⁰, sinnvoll. Viel-

¹⁶⁷ In der Tat ist während der Ausarbeitung des Vertragstextes von mehreren Delegationen geltend gemacht worden, der IGH sei für die Beilegung von Streitigkeiten im Bereich des Kulturgüterschutzes das angemessenere Forum. Dementsprechend sah etwa Art. 25 des Informal Single Negotiating Text des Konferenzvorsitzenden, neben der Möglichkeit der Durchführung eines Schiedsverfahrens, lediglich die Anrufung des IGH vor, nicht aber die Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit des Seegerichtshofes.

¹⁶⁸ Vgl. Thomas A. Mensah, *The Jurisdiction of the International Tribunal for the Law of the Sea*, *RabelsZ* 63 (1999), 330 (332); Tullio Treves, *The Law of the Sea Tribunal: Its Status and Scope of Jurisdiction after November 16, 1994*, *ZaöRV* 55 (1995), 421 (437).

¹⁶⁹ Vgl. auch Art. 287 Abs.4 und 5 SRÜ; dazu Treves, *ibid.*, 438.

¹⁷⁰ Für die Türkei und für Venezuela etwa – die nicht Vertragsstaaten des Seerechtsübereinkommens sind – ist Art. 25 des Übereinkommens einer der Hauptgründe für die Ablehnung des Vertragstextes. Zusammen mit Thailand, das das SRÜ zwar gezeichnet, nicht aber ratifiziert hat, hatten diese beiden

mehr erscheint er auch deshalb angebracht, weil das Übereinkommen – wie die Verhandlungsgeschichte sehr deutlich gezeigt hat – trotz seines primär kulturgüterschutzrechtlichen Charakters zahlreiche seerechtliche Implikationen aufweist, sodass die Befassung der für die Auslegung des Seerechtsübereinkommens zuständigen Streitbeilegungsorgane (inklusive des Internationalen Seegerichtshofes) mit Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung des Übereinkommens der UNESCO – nicht zuletzt auch wegen der “Kollisionsnorm” des Art. 3 des Übereinkommens¹⁷¹ – naheliegt.

Pate stand dem Mechanismus der friedlichen Streitbeilegung nach Art. 25 des Übereinkommens das Streitbeilegungsverfahren des Straddling Fish Stocks Agreement¹⁷². Im Unterschied zu diesem enthält Art. 25 allerdings keine Vorschrift über die Anwendung des Streitschlichtungsinstrumentariums auch auf Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien in Bezug auf spätere bilaterale, regionale oder andere multilaterale Abkommen; entsprechende Vorschläge¹⁷³ haben sich während der Verhandlungen nicht durchsetzen können.

V. Schluss

Mit der Annahme des Übereinkommens zum Schutz des Unterwasserkulturerbes hat die Generalkonferenz der UNESCO einen bedeutenden Schritt hin zu einem verbesserten Schutz submarinen Kulturgutes auf Ebene des Völkerrechts getan. Insbesondere mit den Mechanismen zum Schutz von Unterwasserkulturgut, das sich jenseits des Küstenmeeres und der 24sm-Anschlusszone befindet, dürfte Schatztauchern und Plünderern, ein Inkrafttreten der Konvention voraus-

Staaten auf dem Vierten Treffen von Regierungsexperten im April 2001 den Vorschlag gemacht, in Art. 25 lediglich eine Pflicht zur friedlichen Streitbeilegung mit den in Art. 33 Abs. 1 UN-Charta genannten traditionellen Mitteln oder aber jedem anderen zwischen den Streitparteien vereinbarten Mittel festzuschreiben, vgl. UNESCO, Fourth Meeting of Governmental Experts on the Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, Paris, UNESCO Headquarters, 26 March–6 April 2001, WP 44, 4 April 2001. Nicht nur, dass Art. 25 des Übereinkommens in dieser Form weitgehend überflüssig gewesen wäre, da die Pflicht zur friedlichen Streitbeilegung fester Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts ist (vgl. nur Horst Fischer, in: Ipsen [Anm. 14], §62 Rdnr. 2). Auch wäre das Übereinkommen damit einer bindenden Streitbeilegung gänzlich entzogen gewesen.

¹⁷¹ Siehe oben unter IV. 1.

¹⁷² Vgl. zur Streitbeilegung nach Art. 30 des Straddling Fish Stocks Agreement Alan E. Boyle, Problems of Compulsory Jurisdiction and the Settlement of Disputes Relating to Straddling Fish Stocks, *International Journal of Marine and Coastal Law* 14 (1999), 1; Peter Ørebech/Ketill Sigurjónsson/Ted L. McDorman, The 1995 United Nations Straddling and Highly Migratory Fish Stocks Agreement: Management, Enforcement and Dispute Settlement, *International Journal of Marine and Coastal Law* 13 (1998), 119; Jonna Ziemer, Das gemeinsame Interesse an einer Regelung der Hochseefischerei. Dargestellt am Beispiel des Fish Stocks Agreement, 2000, 147 ff.

¹⁷³ Vgl. etwa Art. 25 Abs. 4 des bereits erwähnten deutsch-italienisch-norwegischen Vorschlags (Anm. 166): “The provisions relating to the settlement of disputes set out in Part XV of United Nations Convention on the Law of the Sea apply *mutatis mutandis* to any dispute between States Parties to this Convention and States Parties to a regional agreement entered into pursuant to Article 2ter of this Convention [d.i. der jetzige Art. 7 des Übereinkommens – d. Verf.] concerning the application of such regional agreement.”

gesetzt, das Leben künftig erheblich erschwert werden. Dabei haben die vorstehenden Erörterungen gezeigt, dass das Übereinkommen aus seevölkerrechtlicher Sicht weitgehend unbedenklich ist: Nicht nur dürfte Art. 303 Abs. 4 SRÜ nach richtiger Lesart spätere Übereinkünfte über einen weitergehenden Schutz im Meer gefundener Gegenstände archäologischer oder historischer Art ausdrücklich gestatten. Auch bewegen sich die Bestimmungen des UNESCO-Übereinkommens, mit Ausnahme von dessen Art. 8 betreffend den Schutz unterseeischen Kulturerbes in der Anschlusszone¹⁷⁴, letztlich weitgehend innerhalb des materiellen Rahmens des geltenden Seerechts, sodass der Gefahr einer "creeping jurisdiction", auf die von Beginn der Verhandlungen innerhalb der UNESCO an immer wieder hingewiesen worden ist, hinreichend begegnet sein dürfte. Dies gilt namentlich für den – freilich recht komplex und unübersichtlich geratenen – Schutzmechanismus für Unterwasserkulturgut, das sich in der AWZ oder auf dem Festlandssockel einer Vertragspartei befindet, mit dem eine Ausweitung küstenstaatlicher Kompetenzen dem Ansatz nach vermieden wird.

Obschon das Übereinkommen, wie dargelegt, nicht frei von Mängeln ist¹⁷⁵, ist ihm aus Kulturgüterschutzrechtlicher Sicht ein baldiges Inkrafttreten zu wünschen. Ein solches erscheint angesichts der breiten Unterstützung, die die Konvention insbesondere unter den G-77-Staaten, aber etwa auch von Seiten Australiens, Belgiens, Dänemarks, Finnlands, Italiens, Japans, Kanadas, Österreichs, Portugals und Spaniens erfährt, auch durchaus im Bereich des Möglichen. Inwieweit das Übereinkommen, das auf eine möglichst universelle Geltung angelegt ist, seine volle Effektivität entfalten können, wird letztlich freilich davon abhängen, wie viele Staaten ihm beitreten werden. Entscheidend wird es dabei auch darauf ankommen, ob Staaten wie Frankreich, Großbritannien, die Niederlande, Schweden, aber auch Deutschland, die sich der Stimme in der UNESCO enthalten haben, ihre primär seerechtlich motivierten Bedenken gegen das Übereinkommen werden überwinden können. Sicher dürfte indessen bereits jetzt sein, dass Norwegen, Russland und die USA¹⁷⁶ einerseits, die Türkei andererseits das Übereinkommen in naher Zukunft nicht ratifizieren werden: Während erstere das Übereinkommen aus seevölkerrechtlichen Erwägungen ablehnen, sieht sich die Türkei vor Schwierigkeiten gestellt wegen der zahlreichen Verweise der Konvention auf das Seerechtsübereinkommen¹⁷⁷, dem sie bislang nicht beigetreten ist, und der

¹⁷⁴ Siehe oben unter III. 3. b).

¹⁷⁵ Siehe insbesondere die Ausführungen zum Status gesunkener Kriegs- und Staatsschiffe oben unter IV. 3.

¹⁷⁶ Nach Art. 26 Abs. 2 *lit.* a des Übereinkommens können auch bestimmte näher spezifizierte Staaten, die nicht Mitglied der UNESCO sind, dem Übereinkommen beitreten. Ähnliches gilt in Anlehnung an Art. 305 Abs. 1 *lit.* e SRÜ auch für Gebiete mit voller innerer Selbstregierung, die als solche von den Vereinten Nationen anerkannt sind, jedoch noch nicht die volle Unabhängigkeit im Einklang mit der Resolution 1514 (XV) der UN-Generalversammlung erlangt haben, und die für die in dem Übereinkommen geregelten Angelegenheiten zuständig sind, einschließlich der Zuständigkeit, Verträge über diese Angelegenheiten zu schließen (Art. 26 Abs. 2 *lit.* b).

¹⁷⁷ Vgl. Art. 2 Abs. 8, 3, 8, 10 Abs. 2 und 6, 11 Abs. 1, 25 Abs. 3–5 sowie den 12. Erwägungsgrund der Präambel des Übereinkommens.

Festschreibung eines verbindlichen Streitbelegungsverfahrens in entsprechender Anwendung von Teil XV SRÜ.

Auf Ebene der Anrainerstaaten der Ostsee wird gegenwärtig über die Aufnahme von Verhandlungen zur Ausarbeitung eines Regionalabkommens zum Schutz des Unterwasserkulturerbes debattiert. Zur Annahme solcher Übereinkünfte werden die Vertragsparteien der UNESCO-Konvention in Art. 6 Abs.1 der Konvention ausdrücklich ermutigt. Gem. Art. 6 Abs.1 S.2 haben diese Übereinkünfte "in full conformity with the provisions of this Convention" zu sein und sollen den "universal character" des UNESCO-Übereinkommens nicht antasten. Wenngleich letzteres noch nicht in Kraft ist, bleibt zu hoffen, dass es einem etwaigen Abkommen der Ostseeanrainer insbesondere im Hinblick auf die Ausgestaltung des Schutzmechanismus jenseits des Küstenmeeres und der 24sm-Anschlusszone zum Vorbild gereichen wird und bereits laut gewordene abermalige Forderungen nach einer Ausweitung küstenstaatlicher Kompetenzen in der AWZ und auf dem Festlandssockel verhallen werden.

Summary¹⁷⁸

The Protection of Underwater Cultural Heritage in the Sea: A First Analysis of the New UNESCO Convention

On 3 November 2001, the 31st General Conference of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) adopted, by 87 affirmative votes, with four votes against and 15 abstentions, the UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage. The Convention fills a gap in the treatment of cultural heritage by international law: Neither the existing cultural heritage Conventions, such as the 1970 UNESCO Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property or the 1992 European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage (Revised), nor the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) comprehensively deal with underwater cultural heritage. The new UNESCO Convention is the result of intensive and difficult negotiations within UNESCO, which started with the First Meeting of Governmental Experts on the Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage in 1998, and which were preceded by attempts to draft a Convention on the underwater cultural heritage protection in the Council of Europe as well as in the International Law Association (ILA) since the end of the 1970s.

In Article 1 para. 1 (a) of the Convention, the notion "underwater cultural heritage" is defined as "all traces of human existence having a cultural, historical or archaeological character which have been partially or totally under water, periodically or continuously, for at least 100 years". This rather broad definition, which does not make use of qualita-

¹⁷⁸ Summary by the author.

tive criteria, such as the importance of the object in question, also includes the archaeological and natural context of a find as well as human remains (Article 1 para. 1 [1] [i] and [ii]). According to Article 1 para. 1 (b) and (c), pipelines and cables placed on the seabed as well as other installations, placed on the seabed and still in use, "shall not be considered as underwater cultural heritage".

Article 2 concerns the objectives and general principles of the Convention. These include, *inter alia*, the duty to cooperate (Article 2 para. 2), the principle of *in situ* protection of underwater cultural heritage (Article 2 para. 5), the prohibition of commercial exploitation of underwater cultural heritage (Article 2 para. 7), and the duty to give proper respect to all human remains located in maritime waters (Article 2 para. 9). During the negotiations of the Convention, this latter principle was the subject of controversial discussions between the delegations, which was due to the fact that some States would have liked to explicitly mention military maritime graves, irrespective of when the vessel concerned sank.

The distribution of competences between the State Parties in the different maritime areas, which constitutes the core of the Convention, is dealt with in Articles 7 to 12. In their internal waters, archipelagic waters, territorial sea and contiguous zone, States Parties have the right to regulate and authorize activities directed at underwater cultural heritage (Articles 7 and 8). With regard to underwater cultural heritage that is found in the exclusive economic zone, on the continental shelf or in the "Area", Articles 9 and 10 as well as Articles 11 and 12 of the Convention provide for consultations between States Parties having a "verifiable link" to the heritage concerned, thereby, in principle, avoiding the creation of new rights of the coastal States. In this context, it should also be noted that Article 3 of the Convention, which concerns the relationship between the Convention and the UNCLOS, states that "nothing in this Convention shall prejudice the rights, jurisdiction and duties of States under international law, including the United Nations Convention on the Law of the Sea". Furthermore, Article 3 provides that the Convention shall be interpreted and applied in the context of and in a manner consistent with UNCLOS. The provision, which resembles Article 4 of the 1995 Straddling Fish Stocks Agreement, might, in the future, play a role in the peaceful settlement of disputes between State Parties to the Convention, which is addressed in Article 25, and which refers to the provisions relating to the settlement of disputes set out in Part XV of UNCLOS.

According to Article 4, any activity relating to underwater cultural heritage to which the Convention applies shall not be subject to the law of salvage or the law of finds, unless it: (1.) is authorized by the competent authorities; (2.) is in full conformity with the Convention; and (3.) ensures that any recovery of the underwater cultural heritage achieves its maximum protection. Given that especially salvage law has been rightly characterized by legal scholars as providing one of the most inappropriate means to regulate access to and control of underwater archaeological sites, this can only be regarded as a major breakthrough in the protection of the underwater cultural heritage. Unsatisfactory, however, are the provisions that relate to the status of sunken war ships and State vessels (Articles 2 para. 8, 7 para. 3, 10 para. 7 and 12 para. 7).

The new UNESCO Convention, though not being without shortcomings, can play an important role in the protection of the underwater cultural heritage. This holds particularly true for the protection of cultural heritage in the exclusive economic zone and on the continental shelf, which is currently threatened by looters and treasure divers.