

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

– Drucksache 19/26834 –

Entwurf eines Gesetzes

zu dem Übereinkommen Nr. 169

der Internationalen Arbeitsorganisation vom 27. Juni 1989

über eingeborene und in Stämmen lebende Völker

in unabhängigen Ländern

A. Problem

Die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) hat in ihrer 76. Tagung am 27. Juni 1989 in Genf das Übereinkommen Nr. 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern angenommen. Ziel des Übereinkommens ist es, die auf Assimilierung abzielende Ausrichtung der früheren internationalen Normen, insbesondere das IAO-Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Bevölkerungsgruppen von 1957 (Nr. 107), abzulösen und die Bestrebungen dieser Völker anzuerkennen, Kontrolle über ihre Einrichtungen, ihre Lebensweise und ihre wirtschaftliche Entwicklung auszuüben sowie ihre Identität, Sprache und Religion zu bewahren und zu entwickeln. Das Übereinkommen ist am 5. September 1991 in Kraft getreten.

Im Rahmen der Ratifikation sind ausweislich des Gesetzentwurfs Änderungen oder Ergänzungen der innerstaatlichen gesetzlichen Vorschriften nicht erforderlich.

B. Lösung

Durch das Vertragsgesetz werden die Voraussetzungen nach Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes für die Ratifikation des Übereinkommens Nr. 169 der internationalen Arbeitsorganisation geschaffen.

Annahme des Gesetzentwurfs in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Kostenrechnungen wurden nicht angestellt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/26834 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 24. März 2021

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales

Dr. Matthias Bartke
Vorsitzender

Frank Heinrich (Chemnitz)
Berichtersteller

Bericht des Abgeordneten Frank Heinrich (Chemnitz)

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/26834** ist in der 215. Sitzung des Deutschen Bundestages am 4. März 2021 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen worden. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich gutachtlich mit dem Gesetzentwurf befasst.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Durch das Vertragsgesetz sollen die Voraussetzungen nach Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes für die Ratifikation des Übereinkommens Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation geschaffen werden.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/26834 in seiner Sitzung am 24. März 2021 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Abwesenheit der Fraktion der AfD die Annahme ohne Änderungen empfohlen.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat sich im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie gemäß Einsetzungsantrag (Drucksache 19/1837) in seiner 70. Sitzung mit dem Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 27. Juni 1989 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern (Drucksache 19/26834) befasst.

Folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit wurden in der Begründung des Gesetzentwurfs getroffen:

„Das Vertragsgesetz steht im Einklang mit der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Es leistet einen Beitrag dazu, die Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen zu fördern.“

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

„Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfs ist gegeben. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich folgender Sustainable Development Goals (SDG), Indikatorenbereiche und Indikatoren:

Leitprinzip – 1 – Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden,

Leitprinzip – 2 – Global Verantwortung wahrnehmen,

Leitprinzip – 5 – Sozialen Zusammenhalt in einer offenen Gesellschaft wahren und verbessern,

SDG 10 – Weniger Ungleichheiten und

SDG 16 – Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen.

Der Gesetzentwurf zum Übereinkommen beabsichtigt die auf Assimilierung abzielende Ausrichtung der früheren internationalen Normen, insbesondere das IAO-Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Bevölkerungsgruppen von 1957 (Nr. 107), abzulösen und die Bestrebungen dieser Völker anzuerkennen, Kontrolle über ihre Einrichtungen, ihre Lebensweise und ihre wirtschaftliche Entwicklung auszuüben sowie ihre Identität, Sprache und Religion zu bewahren und zu entwickeln. Damit besteht unmittelbarer Bezug zur Nachhaltigkeitsstrategie, welcher folgerichtig erkannt wurde. Jedoch bleibt eine Darstellung der betroffenen Prinzipien:

Leitprinzip – 1 – Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden,

Leitprinzip – 2 – Global Verantwortung wahrnehmen,

Leitprinzip – 5 – Sozialen Zusammenhalt in einer offenen Gesellschaft wahren und verbessern,
sowie zu den Zielen

SDG 10 – Weniger Ungleichheiten und

SDG 16 – Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen

aus.

Prüfbitte:

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung fragt beim federführenden Bundesminister für Arbeit und Soziales nach, warum der o. g. Bezug zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie nicht hergestellt wurde und welche konkreten Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung in diesem Bereich zu erwarten sind. Der federführende Ausschuss wird über die Antwort des zuständigen Bundesministeriums informiert und gebeten, die Prüfbitte und Antwort der Bundesregierung in den Bericht aufzunehmen.“

In der Antwort der Bundesregierung heißt es wie folgt:

„Mit der Ratifikation des ILO-Übereinkommens Nr. 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern leistet Deutschland einen wichtigen Beitrag, den weltweiten Schutz indigener Völker zu fördern und zu stärken. Das ILO-Übereinkommen Nr. 169 ist das einzige internationale Vertragswerk, das einen umfassenden und rechtsverbindlichen Schutz der Rechte indigener Völker statuiert. Es formuliert umfassende Schutzrechte für Angehörige indigener Völker in Bezug auf Gleichberechtigung, Schutz vor Diskriminierung sowie eine umfassende Gewährleistung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte unter Achtung der kulturellen Identität und Selbstbestimmung.

Der Schutzbereich des Übereinkommens betrifft rund 5.000 indigene Völker in etwa 90 Staaten der Welt, denen insgesamt mehr als 370 Millionen Menschen angehören. Sie stellen rund fünf Prozent der Weltbevölkerung – jedoch 15 Prozent der in Armut lebenden Menschen. Indigene Völker sind häufig weitgehend vom politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben ausgeschlossen. Eine nachhaltige Entwicklung im Sinne der Agenda 2030 der Vereinten Nationen kann jedoch nur gelingen, wenn auch indigene Völker selbstbestimmt an allen sie betreffenden Entscheidungen partizipieren können. Dies gilt vor allem für die Bereiche Landrechte, natürliche Ressourcen und Umwelt, rechtliche Gleichstellung, politische Teilhabe und Selbstverwaltung.

Die Ratifikation erfolgt, so wie dies auch in der Denkschrift zum Vertragsgesetz ausgeführt wird, vor diesem Hintergrund und mit dem Ziel, hierdurch die außen- und entwicklungspolitische Position Deutschlands in Bezug auf den Schutz der Rechte indigener Völker zu stärken die allgemeinen menschenrechtlichen und klimapolitischen Ziele Deutschlands zu fördern sowie eine positive Signalwirkung an andere Nationen zu entfalten, das Übereinkommen ebenfalls zu ratifizieren. Damit soll der Schutz indigener Völker international gestärkt werden.

Der Gesetzentwurf zur Ratifikation des ILO-Übereinkommens Nr. 169 steht damit vollumfänglich im Einklang mit der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung und leistet einen wichtigen Beitrag, die in der Agenda 2030 niedergelegten Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (Sustainable Development Goals- SDGs) zu fördern.

Im Einzelnen betrifft dies folgende Leitprinzipien der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung:

Leitprinzip 1 – Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden: übergreifendes Ziel und Maßstab allen Handelns soll sein, die natürlichen Lebensgrundlagen der Erde dauerhaft zu sichern und allen Menschen jetzt und in Zukunft ein Leben in Würde zu ermöglichen.

Die Ratifikation des ILO-Übereinkommens Nr. 169 leistet einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Rechte indigener Völker weltweit. Hierdurch sollen sowohl die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der rund 5.000 indigenen Völker weltweit, als auch ihr Lebensraum und ihre Existenzgrundlage dauerhaft geschützt werden. Dem Ziel des Leitprinzips 1 wird durch den Gesetzentwurf somit vollumfänglich entsprochen.

Leitprinzip 2 – Global Verantwortung übernehmen: Ziel ist es, die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen mit den Vorgaben des Pariser Klimaabkommens auf globaler Ebene zu verknüpfen und damit die nachhaltige Entwicklung in anderen Ländern zu berücksichtigen und zu fördern.

In Deutschland leben keine indigenen Bevölkerungsgruppen im Sinne des ILO-Übereinkommens Nr. 169. Gleichwohl hat sich die Bundesregierung – auch aufgrund des Auftrages aus dem Koalitionsvertrag – dazu entschlossen, das Übereinkommen zu ratifizieren. Ziel der Ratifikation ist auch, dem Übereinkommen Gewicht zu verleihen und weitere Staaten zur Ratifikation aufzurufen, um eine möglichst weitreichende Umsetzung der im Übereinkommen niedergelegten verbindlichen Schutzrechte vor Diskriminierung sowie zur Achtung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte indigener Völker zu erreichen. Dadurch sollen soziale Ungleichheit und Ausgrenzung, die Achtung und die Gewährleistung der Menschenrechte, die Teilhabe aller an wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung sowie auch der Umweltschutz und rechtstaatliches Regierungshandeln international gefördert werden. Mit dem Gesetzentwurf übernimmt die Bundesregierung damit auch globale Verantwortung in Bezug auf den Schutz der Rechte indigener Völker.

Auch das Leitprinzip 5 – Sozialen Zusammenhalt in einer offenen Gesellschaft wahren und verbessern – wird im Hinblick auf die Verpflichtung, einen Beitrag zur Reduzierung von Armut und Ungleichheit weltweit zu leisten, durch den Gesetzentwurf gefördert.

Der Gesetzentwurf fördert darüber hinaus auch die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (SDGs) insbesondere SDG 10 – Ungleichheiten reduzieren und SDG 16 – Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen.

SDG 10 – Ungleichheiten abbauen – verfolgt das Ziel, wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten zu reduzieren, national wie international. Politische Maßnahmen sollen Schritt für Schritt zu einer sozialen und wirtschaftlichen Gleichberechtigung von Menschen führen, unabhängig von ihrem Geschlecht, ihrer Herkunft oder einer körperlichen oder geistigen Beeinträchtigung.

Der Gesetzentwurf zielt auf die Förderung der Gleichberechtigung und den Schutz der Rechte von Angehörigen indigener Bevölkerungsgruppen weltweit ab, der Abbau von Diskriminierung und Ungleichbehandlung gegenüber anderen Bevölkerungsgruppen ist zentraler Schutzzweck des ILO-Übereinkommens Nr. 169. Die Stärkung dieser Völkerrechtsnorm fördert somit das Nachhaltigkeitsziel 10 der Vereinten Nationen in vollem Umfang.

SDG 16 – Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen: Friedliche und inklusive Gesellschaften sollen gefördert, der Zugang aller Menschen zur Justiz ermöglicht, gute Regierungsführung und inklusive Institutionen aufgebaut werden:

Der Schutz vor Diskriminierung, die Förderung der Gleichberechtigung und die Gewährleistung grundlegender partizipativer Rechte indigener Bevölkerungsgruppen sowie der Zugang zur Justiz zur Durchsetzung dieser Rechte ist zentrales Anliegen des ILO-Übereinkommens Nr. 169. Es wurde erarbeitet, um die auf Assimilierung abzielenden früheren internationalen Normen, insbesondere das ILO-Übereinkommen Nr. 107 aus dem Jahr 1957 abzulösen und indigenen Bevölkerungsgruppen umfassende partizipative Rechte zu gewähren. Nichtdiskriminierung, Gleichberechtigung und Partizipation aller Bevölkerungsgruppen bilden die Grundlage friedlicher und inklusiver Gesellschaften im Sinne des SDG 16, somit leistet die Stärkung des ILO-Übereinkommens Nr. 169 einen wichtigen Beitrag auch zur Förderung dieses Nachhaltigkeitsziels.“

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/26834 in seiner 115. Sitzung am 24. März 2021 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD die Annahme ohne Änderung empfohlen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** äußerte sich erfreut über die Ratifizierung. Bedauerlicherweise hätten bisher erst 23 von 187 ILO-Mitgliedstaaten das ILO-Übereinkommen Nr. 169 ratifiziert. Auch in Deutschland seien dem jahrelang Klärungsprozesse vorangegangen. Auch wenn es zutrefte, dass in der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen Staaten keine indigenen Bevölkerungsgruppen lebten, sei die CDU/CSU-Fraktion dankbar, dass man trotzdem jetzt ratifiziere, obwohl man es nicht müsse; denn es gehe um die Vorbildfunktion und die positive

Signalwirkung gerade für die Deutschland nahestehenden Länder – sowohl geografisch als auch wirtschaftlich. Die Rolle und der Schutz indigener Völker müsse international gestärkt werden.

Die **Fraktion der SPD** begrüßte es, dass die Ratifizierung nach langer Vorbereitung endlich beschlossen werden könne. Die Ratifizierung sei richtig und notwendig, auch wenn in Deutschland selbst keine indigenen Völker lebten. Auch dies sähen allerdings einige in Bezug auf die Sorben anders. Natürlich sei es wichtig, Solidarität mit den indigenen Völkern zum Ausdruck zu bringen und ein klares Signal zu setzen – auch an Länder wie Brasilien. Das Thema müsse ernst genommen werden. Die lange Dauer der Verhandlungen über das Übereinkommen seit 1989 resultiere ja nicht aus mangelndem Engagement, sondern aus den Sorgen in der deutschen Wirtschaft über mögliche Auswirkungen des ILO-Übereinkommens. Über diese Möglichkeit stritten die Juristen noch. Aber auch vor dem Hintergrund der Diskussionen über ein Lieferkettengesetz müsse man sagen, dass solche Auswirkungen auch auf die deutsche Wirtschaft ggf. hingenommen werden müssten; denn man könne schließlich nicht die Inhalte des Übereinkommens für richtig halten und gleichzeitig selbst keine Verantwortung dafür übernehmen. Die dort aufgeworfenen Fragen seien wichtig, wenn es etwa um Eigentums- und Besitzrecht an den Ländereien indigener Völker, den Schutz der Ressourcen auf diesen Ländern, die Frage von Aussiedlung, von Schadensersatz und vor allem der Beteiligung der Betroffenen gehe. Das gelte ebenso für Fragen, die konkret die Arbeit betreffen, wie der Schutz vor Ausbeutung, Zwangsarbeit, gleiche Rechte, gleiche Entlohnung, Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz, die Unterbringung. Es sei gut, dass all diese Dinge in dem Übereinkommen geregelt seien und es jetzt endlich ratifiziert werde.

Die **Fraktion der AfD** sprach sich gegen das Gesetz aus. In Deutschland existiere keine Menschengruppe, die als indigenes Volk anzusehen sei. Für Indigene im Ausland sei Deutschland schlichtweg nicht zuständig, weil es auf der einen Seite die staatliche Souveränität gebe und andererseits den Grundsatz der Außenpolitik der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten. Es ergäben sich also aus der Ratifikation keine wirksamen Verpflichtungen für Deutschland. Zum anderen würde damit auch die in der Konvention geregelte Berichtspflicht entfallen. Wenn nur staatliche Organe verpflichtet seien, gebe es auch keine vollzugsfähigen Pflichten für private Unternehmen. Auch da laufe die Ratifikation letztlich ins Leere. Zusammenfassend könne man sagen, dass Deutschland die Ratifikation der ILO-Konvention Nr. 169 nicht brauche.

Die **Fraktion der FDP** stimmte der Ratifizierung als Maßnahme zur Stärkung der Menschenrechte zu. Freiheit und Menschenrechte weltweit seien im Leitbild der FDP verankert. Bei der ILO-Konvention Nr. 169 gehe es um die Anerkennung der Rechte indigener Völker, ihre Identität, ihre Religion, ihre Lebensweise, also darum, dass sie ihre Kultur bewahren und weiterentwickeln könnten. Die FDP-Fraktion stimme dem Gesetzentwurf zur Ratifizierung zu. Allerdings müsse man feststellen, dass es z. B. den Inuit in Kanada oder den Aborigines in Australien besser gehe als den eingeborenen Stämmen im Amazonasbecken oder den Uiguren in China. Kanada und Australien hätten nicht ratifiziert. China setze seine Assimilierungspolitik fort, die durch die ILO-Konvention abgelöst werden solle. Brasilien habe sogar ratifiziert, missachte die Inhalte der Konvention aber gleichwohl. Die Konvention sei nicht falsch. Vor übertriebenen Hoffnungen bezüglich der Ratifizierung sei gleichwohl zu warnen.

Die **Fraktion DIE LINKE** begrüßte die Ratifikation des ILO-Übereinkommens ebenfalls. Es sei beeindruckend, wie viele Menschen es weltweit betreffe. Es sei richtig, auch ihnen Selbstbestimmung zuzugestehen und sie in ihrem Bestreben zu unterstützen. Es treffe auch nicht zu, dass Deutschland von dem Übereinkommen nicht betroffen sei. Das erschließe sich sofort, wenn man betrachte, wo überall deutsche Unternehmen in aller Welt tätig seien. Auch in diesem Sinne seien die Rechte indigener Völker zu unterstützen. Ein Lieferkettengesetz müsse ebenfalls auch dieses Ziel verfolgen.

Auch die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** begrüßte, dass Deutschland das ILO-Übereinkommen endlich ratifiziere. Weltweit gehörten zwischen 315 und 440 Millionen Menschen indigenen Gesellschaften an. Das seien rund fünf Prozent der Weltbevölkerung. Diese Menschen seien in besonderem Maße von Diskriminierung, Unterdrückung, Armut, Ausbeutung und Marginalisierung betroffen. Häufig werde ihnen keine gleichberechtigte politische, kulturelle und wirtschaftliche Teilhabe gewährt. Konvention Nr. 169 sei das einzige völkerrechtlich verbindliche Dokument zum Schutz von Indigenen. Die Grünen forderten die Ratifizierung dieses Dokuments schon seit Jahren. Auch der Bundesrat habe sich bereits im Jahr 2015 für die Ratifizierung ausgesprochen, der Minderheitenrat der vier nationalen Minderheiten und Volksgruppen in Deutschland 2019. Auch wenn in der Bundesrepublik keine der unmittelbar betroffenen Menschen lebten, müsse Deutschland das Übereinkommen schon aus Gründen der Solidarität und der globalen Verantwortung ratifizieren.

Berlin, den 24. März 2021

Frank Heinrich (Chemnitz)
Berichtersteller