

## **Impulspapier für eine ressortübergreifende Strategie der Bundesregierung zum Schutz der Rechte Indigener Völker und zur Umsetzung der ILO-Konvention 169**

Das „Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern“ der Internationalen Arbeitsorganisation, die ILO-Konvention Nr. 169, wurde durch die Bundesrepublik Deutschland am 23. Juni 2021 ratifiziert.

Lange wurde dieser Schritt von zivilgesellschaftlichen Organisationen aus Deutschland und internationalen, auch indigenen Partner\*innen eingefordert und ausdrücklich begrüßt.

Mit der Ratifizierung erkennt die deutsche Bundesregierung auch die entscheidende Rolle der Indigenen Völker bei der Erreichung der 17 Nachhaltigkeitsziele (SDGs) an – insbesondere bei den Zielen 10 (Abbau von Ungleichheiten) und 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen).

Damit die Konvention Wirkung entfalten kann, sieht der Arbeitskreis ILO 169 die Notwendigkeit, dass die Bundesregierung nach der Ratifizierung des Übereinkommens dieses nun aktiv umsetzt und sich für den Schutz der Rechte Indigener Völker einsetzt. Die Bezüge Deutschlands zu Indigenen Völkern weltweit sind vielfältig. Nicht zuletzt hieraus erwächst eine Verpflichtung zum Schutz ihrer Rechte. Dies muss sich sowohl in einer menschenrechtsbasierten Klima- und Umweltschutzpolitik als auch in der Einhaltung sozialer und ökologischer Standards in internationalen Wertschöpfungsketten widerspiegeln. Dazu bedarf es einer umfassenden und kohärenten Strategie der Bundesregierung, die alle betroffenen Ressorts einbindet. Eine solche ressortübergreifende Strategie wäre ein signalgebender Beitrag für die Ausgestaltung des Schutzes der Rechte Indigener Völker im internationalen Kontext. Mit einer solchen Strategie würde die Umsetzung der ILO-Konvention 169 Wirkung entfalten und die entscheidende Rolle der Indigenen Völker bei der Erreichung der Nachhaltigkeitsziele und des Pariser Klimaabkommens unterstützt und abgesichert werden.

Im Zentrum einer ressortübergreifenden Strategie stünde entsprechend des Artikels 7 der ILO-Konvention 169 das Recht Indigener Völker, „ihre eigenen Prioritäten für den Entwicklungsprozess, soweit er sich auf ihr Leben, ihre

Überzeugungen, ihre Einrichtungen und ihr geistiges Wohl und das von ihnen besiedelte oder anderweitig genutzte Land auswirkt, festzulegen und soweit wie möglich Kontrolle über ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung auszuüben.“<sup>1</sup>

Ein wesentlicher Bezugspunkt ist zudem die Verpflichtung der Staaten, bei Maßnahmen, die sich auf Indigene Völker auswirken können, mit diesen zu kooperieren, um deren freiwillige und informierte Zustimmung zu erlangen, wie diese auch in der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte Indigener Völker (UNDRIP) verankert ist. Die Strategie der Bundesregierung sollte sich zudem an die Aktionsstrategie des Verwaltungsrates der ILO aus dem Jahre 2015 anlehnen.<sup>2</sup>

Die Forderung einer ressortübergreifenden Strategie schließt an bestehende politische Initiativen anderer zivilgesellschaftlicher Netzwerke an:

- Die Initiative Lieferkettengesetz kritisierte in ihrer Stellungnahme zum deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz: „Die Lücken bei der Bestimmung des menschenrechtlichen Schutzgutes werden besonders bei den Themen Geschlechtergerechtigkeit und indigene Beteiligungsrechte deutlich, die hier nicht angemessen verankert sind. [...] Ebenso fehlt der Bezug zu indigenen Beteiligungsrechten nach der ILO-Konvention 169, obwohl Deutschland dieses Dokument ratifiziert hat und Indigene Völker besonderen Gefahren durch wirtschaftliche Großprojekte ausgesetzt sind.“<sup>3</sup> Das vom Europäischen Parlament im April 2024 verabschiedete EU-Lieferkettengesetz geht in den Sorgfaltspflichten von Unternehmen über das entsprechende deutsche Gesetz zwar hinaus, es sollte das Verhalten von Unternehmen jedoch in Bezug auf die Rechte Indigener Völker deutlicher in den Blick nehmen. Die Bundesregierung sollte das EU-Gesetz schnell in deutsches Recht überführen und nachschärfen.
- Auch der bundesweite AK Rohstoffe bezieht sich in seinem Forderungspapier „Rohstoffwende jetzt: Krisenverschärfendes Handeln stoppen – Rohstoffwende umsetzen“<sup>4</sup> auf die ILO 169 und führt aus, dass nach erfolgter ILO 169-Ratifizierung diese mit einer „ressortübergreifenden Strategie zum Schutz und zur Stärkung der Rechte Indigener Völker“ zu unterlegen sei. Auch in der Analyse des Koalitionsvertrags kritisiert das Netzwerk, dass es keine Verweise gibt, wie die Bundesregierung die Konvention nun umsetzen möchte.<sup>5</sup>

**Zu einer ressortübergreifenden Strategie für den Schutz der Rechte Indigener Völker sollten insbesondere die folgenden Ministerien beitragen:**

**Auswärtiges Amt (AA):** Das Auswärtige Amt vertritt die Bundesregierung in den Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen wie dem Menschenrechtsrat und

---

<sup>1</sup> Die Konvention der ILO Nr. 169, Art. 7

<sup>2</sup> ILO's 2015 strategy for action regarding indigenous peoples was designed through a consensus-driven process and has been endorsed by its tripartite constituents. Vgl. [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_412809.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_412809.pdf), 24.01.2023

<sup>3</sup> Rechtliche Stellungnahme zum Regierungsentwurf „Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten“ vom 3. März 2021 S. 6/7

<sup>4</sup> [https://ak-rohstoffe.de/rohstoffwende\\_forderungen/](https://ak-rohstoffe.de/rohstoffwende_forderungen/), 24.01.2023

<sup>5</sup> a.a.O.

setzt sich für eine Verbesserung des internationalen Menschenrechtsschutzes, die Fortentwicklung der Menschenrechtsstandards und die Einbringung der Menschenrechte in andere Politikbereiche wie Konfliktprävention, Entwicklung, Armutsbekämpfung usw. ein. Kernaufgabe des Auswärtigen Amtes und seiner Auslandsvertretungen ist zudem, sich weltweit für die Umsetzung und Einhaltung von internationalen Menschenrechtsstandards zu engagieren. Diplomatische Verbindungen mit Ländern, in denen Verteidiger\*innen indigener Rechte bedroht und ermordet werden, sollten zu deren Schutz und der Einforderung strafrechtlicher Verfolgung der Täter\*innen genutzt werden. Auch die Menschenrechtsbeauftragte der Bundesregierung hat den Schutz von Menschenrechtsverteidiger\*innen zu einem besonderen Schwerpunkt erklärt. In der ressortübergreifenden Strategie sollte daher ausgeführt werden, wie der Schutz indigener Verteidiger\*innen von Rechten besonders beachtet werden soll. Dazu bieten sich die Deklaration zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger\*innen (1998), das Mandat für eine\*n Sonderberichterstatter\*in für Menschenrechtsverteidiger\*innen (2000), die UN-Deklaration der Rechte Indigener Völker ebenso wie die ILO-Konvention 169 als Instrumente an.

**Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ):** Es bestehen vielfältige Bezüge zu Indigenen Völkern im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Das BMZ hat seit vielen Jahren ein Papier zu Indigenen Völkern in Aussicht gestellt, das bislang nicht veröffentlicht wurde. Das BMZ stellt im multilateralen Kontext die deutsche Vertretung bei der Weltbank, der Asiatischen, der Afrikanischen, der Interamerikanischen und der Karibischen Entwicklungsbank. In all deren Projekten und Programmen sind die Rechte und der Schutz von Vertreter\*innen Indigener Völker von Belang. Außerdem sind auch die KfW Entwicklungsbank, die DEG und die GIZ Ausführungsorganisationen des Entwicklungsministeriums. Mit Blick auf die bi- und multilaterale EZ unter Einbezug der genannten Institutionen sollte in der ressortübergreifenden Strategie aufgezeigt werden, wie die Rechte Indigener Völker in den verschiedenen Handlungsfeldern geschützt und umgesetzt werden können. Der Beauftragte der Bundesregierung für Religions- und Weltanschauungsfreiheit im BMZ ist sich seiner Verantwortung bereits bewusst. Dies zeigt sein Engagement für die Anerkennung des Rechts auf Religionsfreiheit Indigener Völker, das auch im Dritten Bericht der Bundesregierung zur weltweiten Lage der Religions- und Weltanschauungsfreiheit (2023) Ausdruck findet. Der Schutz ihrer heiligen Orte bedeutet auch Schutz ihrer Lebensräume.

**Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK):** Außenwirtschaftsförderung, Exportkreditgarantien (Hermes-Bürgschaften) oder auch gesetzliche Rahmen in globalen Lieferketten berühren u.a. die ILO 169-Konsultationspflicht, insbesondere bei der Durchführung von Großprojekten in indigenen Territorien unter Beteiligung deutscher Unternehmen. Gerade auch der Rohstoffabbau stellt eine der großen Bedrohungen Indigener Völker dar (Erdöl und -gas, Gold, Kupfer, Aluminium, Uran, Lithium, Nickel u. a.). Hier kommt es immer wieder zur massiven Verletzung ihrer international verbrieften Rechte. Insofern sollte in der ressortübergreifenden Strategie aus Sicht des Ministeriums dargelegt werden, wie diese Rechte – insbesondere bei der Rohstoffbeschaffung – gewahrt, geschützt und geachtet werden. Dasselbe gilt für die Internationale

Klimaschutzinitiative, wenn beispielsweise Landrechte indigener Völker betroffen sind.

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS):** Federführend für die Bundesregierung bezüglich der Internationalen Arbeitsorganisation ist das BMAS. Es ist also auch für die regelmäßige Berichterstattung hinsichtlich der ILO 169 zuständig. Die ILO soll für mehr soziale Gerechtigkeit sorgen, Lebens- und Arbeitsbedingungen im internationalen Rahmen verbessern und somit zu einem friedlichen Zusammenleben beitragen. Seit ihrem Bestehen im Jahr 1919 hat sich die ILO stets mit den verheerenden Arbeits- und Lebensbedingungen Indigener Völker auseinandergesetzt. Vor diesem Hintergrund kann das BMAS in der ressortübergreifenden Strategie aufzeigen, welchen Beitrag es zur Verbesserung in diesem Bereich leisten kann.

**Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV):** Das BMUV setzt sich für internationalen Klima- und Umweltschutz ein. Indigene Völker und die Anerkennung ihrer Landrechte spielen eine Schlüsselrolle für den Erhalt der Biodiversität und tragen weltweit maßgeblich zum Klimaschutz bei (z. B. im Amazonasgebiet, in den Regenwäldern Papuas oder den Savannen Tansanias). Ihre Rechte werden regelmäßig in Projekten zum Klima- und Artenschutz berührt, insbesondere im Rahmen der Internationalen Klimaschutzinitiative, die auch Biodiversitätsprojekte umfasst. Im Rahmen der ressortübergreifenden Strategie sollte deutlich werden, wie diese Rechte, innerhalb der Tätigkeitsfelder des BMUV, anerkannt, geschützt und gefördert werden.

**Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV):** Auch das BMDV bahnt bi- und multilateralen Infrastrukturprojekten durch Abkommen und Vereinbarungen den Weg (z. B. bi-ozeanisches Eisenbahn-Projekt zwischen Brasilien, Bolivien und Peru), die indigene Gebiete berühren. Noch deutlicher wird die Verantwortung des Ministeriums gegenüber indigenen Rechten bei Infrastrukturprojekten, die von dem Bund unterstehenden Staatsunternehmen wie der Deutschen Bahn oder ihren Tochterunternehmen durchgeführt werden. Dies betrifft z.B. das Tren Maya-Projekt in Mexiko, das auf über 1.500 Kilometern fünf Bundesstaaten durchquert und dabei auch indigene Gebiete durchschneidet und ihre verbrieften Rechte verletzt. Auch hier sollte das BMVD in der ressortübergreifenden Strategie darlegen, wie es innerhalb solcher Infrastrukturprojekte zur Wahrung der Rechte Indigener Völker beiträgt.

**Bundesministerium der Finanzen (BMF):** Das BMF ist in der Bundesregierung für eine Reihe multilateraler Finanzinstitutionen (MFI) federführend: So stellt das BMF die deutschen Vertretungen in den Verwaltungsräten der Europäischen Investitionsbank (EIB), der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), sowie der Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB). All diese MFIs stellen Gelder für Infrastrukturprojekte zur Verfügung. Die deutschen Vertreter\*innen sind nach unserer Rechtsauffassung an die völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands gebunden. So gilt auch hier: Aus Sicht des BMFs sollte in der ressortübergreifenden Strategie der Bundesregierung dargelegt werden, wie es in diesen Institutionen die Rechte Indigener Völker wahrt.

**Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL):** Indigene sind weltweit überproportional von Hunger und Unterernährung betroffen. Auch Pestizide sind ein Problem, da ihre Gemeinden oft neben Plantagen liegen, die

von Traktoren oder Flugzeugen besprüht werden. Exporte aus Deutschland werden aktuell durch das Pflanzenschutzgesetz unzureichend reguliert. Die Agrar- und Ernährungspolitik muss neben dem Zugang zu Land und Wasser, auch der Stärkung von indigenem Wissen über Anbaumethoden und dem Schutz von traditionellem Saatgut Rechnung tragen. Für den Anbau von Agrar-Rohstoffen werden zudem weltweit Indigene aus ihren Gebieten vertrieben. Die neue EU-Verordnung für entwaldungsfreie Produkte verbietet deren Handel in der EU. Durch konsequente Kontrollen muss sichergestellt werden, dass für diese Risikorohstoffe die Landnutzungsrechte respektiert und die Konsultationspflichten mit Zustimmung beachtet werden. Insofern sollte in der ressortübergreifenden Strategie aus Sicht des Ministeriums dargelegt werden, wie die Rechte Indigener Völker in den verschiedenen Kompetenzfeldern gewahrt werden.

*Die aufgeführten Ressorts und Anwendungsbereiche sind nur exemplarisch genannt. Jedes Ministerium sollte prüfen, inwiefern im Rahmen seiner Programme, Projekte oder sonstiger Aktivitäten die Rechte Indigener Völker berücksichtigt werden.*

Im Koalitionsvertrag ist explizit festgehalten, dass die Bundesregierung verstärkt mit den UN-Sonderberichterstatter\*innen zusammenarbeiten will. Bei der Erarbeitung einer ressortübergreifenden Strategie zum Schutz Indigener Rechte sollte die Expertise des UN-Sonderberichterstatters für die Rechte Indigener Völker, José Francisco Calí Tzay, einbezogen werden.

**Hintergrund:** Der Arbeitskreis ILO 169 in Deutschland ist ein Zusammenschluss von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Netzwerken und Expert\*innen, die sich für die Stärkung der Rechte Indigener Völker, der Menschenrechte sowie den Schutz der Regenwälder und den Klimaschutz einsetzen. Weltweit gehören 476 Millionen Indigene insgesamt 6.000 Völkern an. Sie hüten Orte von herausragender biologischer Vielfalt. 6 % der Menschen weltweit sind Indigene. Sie machen 15 % der von Armut betroffenen Bevölkerung aus. Durch nicht nachhaltiges Wirtschaften, illegale ökonomische Aktivitäten, Landraub und Korruption werden ihre Lebensräume zerstört. Ihre vielfältigen Weltanschauungen, Kulturen, Traditionen, ihre Spiritualität und ihr Wissen sind immaterielles Weltkulturerbe.

## Arbeitskreis ILO169 Deutschland

[info@ilo169.de](mailto:info@ilo169.de)

<https://www.ilo169.de/>