

Stärkung der Menschenrechte unterstützen – Symbolische Ratifikation nicht zielführend

Stellungnahme der BDA zur Ratifikation des IAO-Übereinkommens Nr. 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern

November 2020

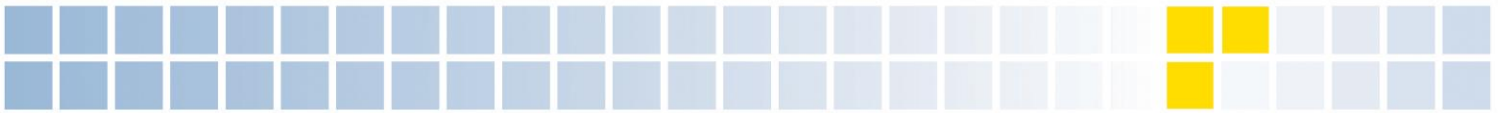
Zusammenfassung

Die Berücksichtigung von international anerkannten Menschenrechten und die Förderung von Sozial-, Arbeits- und Umweltstandards ist bereits seit vielen Jahren fester Bestandteil der deutschen Entwicklungs-, Außen- und Wirtschaftspolitik. Durch vielzählige Projekte in Milliardenhöhe trägt Deutschland im Rahmen der Leitlinien der Vereinten Nationen und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) konkret zur Stärkung der Menschenrechte und zur Erhöhung von Sozial- und Arbeitsstandards bei.

Die deutsche Wirtschaft ist ebenfalls bereits seit Jahren sehr aktiv bei der Wahrnehmung ihrer CSR- und Nachhaltigkeitsaktivitäten im Ausland. Unternehmen aus Deutschland leisten durch ihre lokale Präsenz wesentliche Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung an vielen Auslandsstandorten. Sie tragen insbesondere durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Umweltverträglichkeit von Prozessen auch zur Stärkung der Menschenrechte der lokalen Bevölkerungen und der Erhöhung von Standards in verschiedensten Staaten bei.

Eine positive Signalwirkung und Stärkung der Rechte indigener Bevölkerungsgruppen würde die Ratifikation eines internationalen Instruments nur dann entfalten, wenn dieses in der Praxis auch tatsächlich Anwendung finden und gelebt werden kann. Der Anwendungsbereich des IAO-Übereinkommens Nr. 169 ist jedoch für Deutschland nicht gegeben. Die Ratifikation dieses Übereinkommens durch Deutschland würde die Rechte indigener Bevölkerungsgruppen aus anderen Ländern weder verstärken noch durchsetzen können. Eine symbolische Ratifikation ist weder notwendig noch zielführend und daher abzulehnen.

Durch die Ratifikation des Übereinkommens besteht zudem die Gefahr, dass außenwirtschaftlich tätige deutsche Unternehmen, die in Gebieten geschäftstätig sind, wo indigene Bevölkerungsgruppen ansässig sind, oder aber auch die Bundesrepublik Deutschland, gerichtlich in Anspruch genommen werden können (Art. 12 des Übereinkommens). Eine Ratifikation würde somit zu einer Situation führen, die mit vielen Rechtsunsicherheiten und schwer einschätzbaren Risiken für die Unternehmen verbunden wäre. Das könnte das außenwirtschaftliche Engagement der Unternehmen beeinträchtigen und zu sehr nachteiligen und kontraproduktiven entwicklungspolitischen Konsequenzen führen, wenn Unternehmen sich aus gewissen Regionen zurückziehen würden („cut and run“ statt des erforderlichen „stay and improve“). Eine Ratifikation soll daher nicht erfolgen.



Im Einzelnen

Anwendungsbereich des Übereinkommens nicht vorhanden – Keine Notwendigkeit einer Ratifikation

Die Denkschrift des Ratifikationsgesetzentwurfs weist explizit darauf hin, dass der Anwendungsbereich des Übereinkommens für Deutschland nicht gegeben ist, da in Deutschland keine indigenen Bevölkerungsgruppen i.S.d. Art. 1 Abs. 1 des Übereinkommens leben. Dementsprechend seien die im Übereinkommen vorgesehenen Verpflichtungen nicht umzusetzen.

Allerdings hat die IAO in dem Bericht des Generaldirektors für den ILO-Verwaltungsrat von März 2001 darauf hingewiesen, dass ein Mitgliedstaat, der das Übereinkommen ratifiziert, alle die sich daraus ergebenden Verpflichtungen akzeptiert. Die Möglichkeit einen Vorbehalt zu erklären oder eine Bestimmung auszuschließen, bestünde nicht, da diese von dem Übereinkommen selbst nicht vorgesehen ist.

Es ist daher nicht ersichtlich, wie eine Ratifikation zur Verbesserung der Lage indigener Völker beitragen könnte. Eine positive Signalwirkung und Stärkung der Rechte dieser Bevölkerungsgruppen kann die Ratifikation eines internationalen Instruments nur dann entfalten, wenn dieses in der Praxis auch tatsächlich Anwendung finden und konkrete Effekte bewirken würde. Die Ratifikation dieses Übereinkommens durch Deutschland würde die Rechte indigener Bevölkerungsgruppen aus anderen Ländern weder verstärken noch durchsetzen können. Eine symbolische Ratifikation ist daher nicht zielführend und demzufolge abzulehnen.

Die IAO hat bereits im Bericht des Generaldirektors für den ILO-Verwaltungsrat von März 2001 erklärt, dass eine Ratifikation des Übereinkommens mit dem alleinigen Ziel, es als Instrument der Außenpolitik zu nutzen, problematisch sein kann: wenn ein Mitgliedstaat erklären würde, dass es keine indigene oder Stammesbevölkerung in seinem Hoheitsgebiet gibt, so würde diese Erklärung in jedem Fall der Prüfung durch die Aufsichtsorgane der IAO unterliegen und könnte auf der Grundlage der in Artikel 24 und 26 der IAO-Verfassung vorgesehenen Verfahren angefochten werden.

Darüber hinaus könnte eine rein symbolische Ratifikation im Gegenteil sogar zu negativen Auswirkungen für die zu schützenden Bevölkerungsgruppen führen, wenn Staaten, auf deren Hoheitsgebiet indigene Bevölkerungsgruppen leben, eine mögliche Ratifikation durch die Bundesrepublik Deutschland als Einmischung in ihre innenpolitischen Angelegenheiten werten würden. Dies könnte zudem auch negative Auswirkungen auf die internationalen bilateralen Beziehungen Deutschlands mit den betroffenen Ländern nach sich ziehen können. Auch könnten Erwartungen erweckt werden, die nicht erfüllt werden können.

Das IAO-Übereinkommen Nr. 169 wurde am 27. Juni 1989 verabschiedet und trat am 5. September 1991 auf internationaler Ebene in Kraft. Seitdem haben weltweit erst 23 Staaten das Übereinkommen ratifiziert. Lediglich 4 EU-Staaten sahen sich zur Ratifikation veranlasst. Die geringe Ratifikationsrate spricht nicht dafür, dass Deutschland das Übereinkommen ratifizieren sollte.

Deutschland hat in knapp 30 Jahren auf eine Ratifizierung verzichtet. Es sind keine neuen Argumente vorgetragen worden, welche für eine Änderung der Position sprechen. Bislang wurde es zurecht fast ausschließlich von Staaten ratifiziert, auf deren Hoheitsgebiet indigene Bevölkerungsgruppen leben, so dass das Übereinkommen richtigerweise Anwendung finden kann. Von den EU-Mitgliedstaaten haben nur Dänemark, Spanien, die Niederlande und Luxemburg das Übereinkommen ratifiziert. Das dem Übereinkommen zugrunde liegende Konzept von eigenständigen Rechten für indigene und in Stämmen lebende Völker steht in einem problematischen



Spannungsverhältnis zu den Verfassungsprinzipien republikanischer Rechtsstaaten, die auf dem Grundsatz gleicher individueller Rechte beruhen. Die Schaffung kollektiver Rechte für Angehörige bestimmter Gruppen ist problematisch, weil jedes Individuum unabhängig von einer Gruppenzugehörigkeit dieselben verfassungsmäßigen Rechte genießt. Dies ist ein weiteres Argument dafür, dass die Bundesrepublik konsequenterweise das Übereinkommen nicht ratifizieren sollte.

Die Berücksichtigung der Menschenrechte ist bereits fester Bestandteil der deutschen Entwicklungs-, Außen- und Wirtschaftspolitik. Durch vielzählige Projekte in zweistelliger Milliardenhöhe wird im Rahmen der Leitlinien der Vereinten Nationen und der OECD konkret zur Stärkung Menschenrechte und der Verbesserung von Standards vor Ort beigetragen. Dies ist ein tatsächlicher und effektiver Beitrag zur Verbesserung ihrer Situation, die weit über eine symbolische Geste hinausgeht.

Auslandsengagement der deutschen Wirtschaft stellt wichtigen Beitrag zur Stärkung der Menschenrechte dar - Entwicklungspolitisch kontraproduktive Maßnahmen vermeiden

Die deutsche Wirtschaft ist bereits seit Jahren sehr aktiv bei der Wahrnehmung ihrer CSR- und Nachhaltigkeitsaktivitäten im Ausland: Deshalb haben neben den vielen Sektorinitiativen – wie z. B. amfori, Textilbündnis, Together for Sustainability, Chemie oder Bettercoal – auch viele Unternehmen im Rahmen ihrer CSR-/Nachhaltigkeitsstrategie konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sowie der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen getroffen.

Durch die Ratifikation des Übereinkommens besteht die Gefahr, dass außenwirtschaftlich tätige deutsche Unternehmen, die in Gebieten geschäftstätig sind, wo indigene Bevölkerungsgruppen ansässig sind, oder aber auch die Bundesrepublik Deutschland, gerichtlich in Anspruch genommen werden können (Art. 12 des Übereinkommens). Aus dem Bericht des Sachverständigenrates der IAO vom Jahr 2003 zur Ratifizierung des Übereinkommens in den Niederlanden ergibt sich auch, dass der Sachverständigenrat von der Möglichkeit einer internationalen Gerichtsbarkeit ausgeht, denn er begrüßt Informationen über Gerichtsfälle bzw. Urteile zwischen Parteien mit Sitz in den Niederlanden oder in anderen Ländern.

In der Denkschrift wird dazu ausgeführt: „dieses ratifikationsinhärente Restrisiko ist völkerrechtlich nicht wirksam einhegbar“. Eine Ratifikation würde somit zu einer Situation führen, die mit vielen Rechtsunsicherheiten und schwer einschätzbaren Risiken für die Unternehmen verbunden wäre. Das könnte das außenwirtschaftliche Engagement der Unternehmen beeinträchtigen und zu sehr nachteiligen und kontraproduktiven entwicklungspolitischen Konsequenzen führen, wenn Unternehmen sich aus gewissen Regionen zurückziehen würden („cut and run“ statt des erforderlichen „stay and improve“). Es muss aber dringend vermieden werden, dass Situationen geschaffen werden, die dazu führen können, dass das Auslandsengagement deutscher Unternehmen abgewürgt wird. Eine Ratifikation sollte deshalb nicht erfolgen.

Dabei muss berücksichtigt werden, dass die deutschen Unternehmen durch ihre lokale Präsenz an unterschiedlichen Auslandsstandorten bereits einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten (Quelle: „Nachhaltigkeit durch Präsenz – Beiträge deutscher Unternehmen zur nachhaltigen Entwicklung an internationalen Standorten“, Institut der deutschen Wirtschaft Köln). Dadurch tragen sie beispielsweise durch die Gestaltung lokaler Arbeitsbedingungen auch konkret zur Verbesserung der Situation lokaler Bevölkerung bei.



Die deutschen Unternehmen genießen deshalb im Zuge ihres außenwirtschaftlichen Engagements einen sehr guten Ruf. Deutsche Arbeitgeber sind weltweit bei Arbeitnehmern höchst gefragt und gelten als besonders attraktiv. So werden z.B. systematische Antidiskriminierungsprozesse angewandt, die in 86,9 Prozent der Fälle, denen der Unternehmen in Deutschland entsprechen.

Darüber hinaus werden in Auslandsniederlassungen deutscher Unternehmen Umweltmanagementsysteme implementiert, die u.a. auch den Interessen der Bevölkerung vor Ort zugutekommen werden. Auch in der Zusammenarbeit mit den lokalen Zulieferern gilt ein Hauptaugenmerk der Verbesserung der Arbeitsbedingungen sowie der Verbesserung der Umweltverträglichkeit von Prozessen.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Europäische Union und Internationale Sozialpolitik

T +49 30 2033-1900

europa@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 20 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.

Stellungnahme der BDA zur Ratifikation des IAO-Übereinkommens Nr. 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern