

REDD und Indigene Völker

Februar 2012

Mehr als 150 Millionen Ureinwohner in Lateinamerika, Afrika und Asien leiden aufgrund naturnaher Lebens- und Produktionsweisen besonders unter den Folgen des Klimawandels. Mehr als 2.000 indigene Völker bewohnen weltweit die Wälder. Ihre gesamte Existenz und Kultur hängt vom Wald ab. Wird er zerstört, verlieren sie ihren Lebensraum, ihre Ernährungsgrundlage und ihre kulturelle Identität. REDD bietet die Möglichkeit, den Waldschutz erheblich auszubauen. Damit dies zum Nutzen der Indigenen geschehen kann, sind effektive Beteiligung und *Benefit Sharing* entscheidend.

Indigene melden sich zu Wort

Indigene äußern sich immer wieder kritisch zu REDD. Dabei werden unterschiedliche Argumente vorgetragen¹:

- Nicht wir sind es, die Emissionen verschulden. Wer emittiert (vor allem die Industrieländer), soll auch die ökologische Schuld begleichen und sich nicht freikaufen;
- Die Wälder hängen nicht in der Luft, in ihnen leben Menschen. Wälder sind weit mehr als Kohlenstoffspeicher;
- Indigene Rechte sind da, um respektiert zu werden (Recht auf Land und auf Beteiligung/Konsultation);
- REDD darf nicht wie eine Bankschuld funktionieren, die die Gefahr birgt, dass wir enteignet und von unseren angestammten Gebieten vertrieben werden;
- REDD braucht ein indigenes REDD, das sich in den „Lebensplan“, die Lebens- und Wirtschaftsweise der indigenen Völker, einpasst.

REDD – die Beteiligung der Indigenen ist entscheidend

Der bisherige REDD-Prozess hat gezeigt, dass ohne eine effektive Teilhabe von Indigenen REDD als politischer Prozess gefährdet ist. Die Einbeziehung Indigener ist – insbesondere in den Ländern mit hohem indigenen Bevölkerungsanteil - bereits verbindlicher Teil des REDD-Readiness-Prozesses.

Es ist jedoch keine leichte Aufgabe Indigene so zu informieren und zu unterstützen, dass sie auf den verschiedenen Ebenen (lokal, national, international) qualifiziert mitsprechen und mitentschei-

Aber auch die Diskussion unter und mit Indigenen dreht sich häufig im Kreis, von Konsultations- und Beteiligungsrechten zu indigenen Landrechten und zurück. Entscheidende Herausforderungen, die mit der Konsultation zusammenhängen (methodische Fragen, Mangel an Geld für die aufwändige Logistik, fehlendes didaktisches Material, Benutzung angemessener Medien) wurden bisher kaum bewältigt.

Nationale Konsultationen und Beteiligung auf Projektebene

Einige Vorwürfe bezüglich ungenügender Beteiligung von Indigenen lassen



Juan Carlos Jintiach, Koordinator für internationale Zusammenarbeit von COICA und offizieller Beobachter für die Indigenen Völker Südamerikas in der FCPF. Foto: Jan Zappner

den können. Unterschiedliche Akteure (nationale Regierungen, Weltbank, Vereinte Nationen, Nichtregierungsorganisationen (NROs), Projektentwickler) bewältigen diese Aufgabe mit gemischten Ergebnissen, nicht selten wird Beteiligung als formeller Prozess mit einer „ritualisierten“ Informationsweitergabe ohne Einflussmöglichkeit auf Entscheidungen gleichgesetzt.

sich darauf zurückführen, dass Entscheidungsprozesse auf unterschiedlichen Ebenen auch eine unterschiedliche Intensität erfordern. Die Konsultation auf nationaler Ebene zur REDD-Strategie, dem Monitoringsystem und gesetzlichen Regelungen zu Kohlenstoffrechten, sieht anders aus, als die Konsultation bzw. partizipative Planung eines konkreten

¹ <http://www.coica.org.ec/cumbre2011/.../Espanol-Mandato.pdf>

REDD-Vorhabens, z.B. für den freiwilligen Kohlenstoffmarkt.

Zwar gibt es Empfehlungen für nationale Beteiligungsprozesse (z.B. gemeinsame Konsultationsrichtlinien von UN-REDD

Die partizipative Entwicklung von länderspezifischen Safeguards und Standards für REDD-Projekte stellt eine Möglichkeit dar, Konsens zwischen Indigenen Völkern und anderen relevanten Akteuren herzustellen. Orientierung können dabei

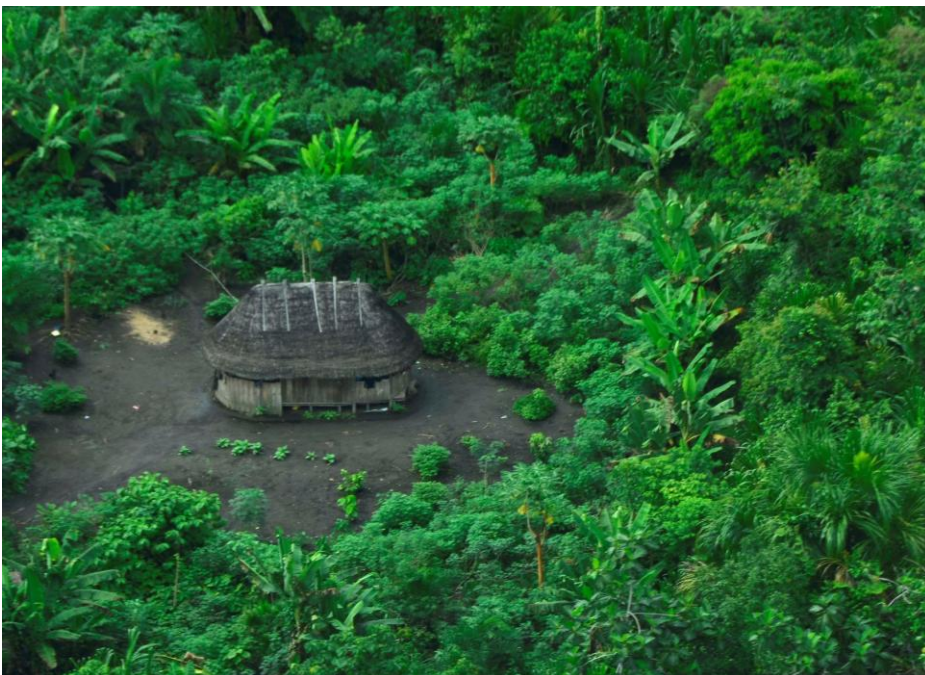


Foto: Alfredo Carrasco Valdivieso

und der Forest Carbon Partnership Facility (FCPF)²), die konkrete Ausgestaltung nimmt jedoch in jedem Land andere Formen an und ist stark davon abhängig, wie Indigene organisiert sind und in welchem politischen Verhältnis sie zu den Nationalregierungen stehen. In einigen Ländern sind gewählte Indigenenvertreter in der nationalen Readiness-Arbeitsgruppe mit Stimmrecht vertreten (z.B. Kolumbien), in anderen gibt es runde Tische, an denen sich indigene Dachorganisationen und andere Interessierte beteiligen. In vielen Fällen kommt es jedoch auch zu Spannungen zwischen Dachorganisationen und einzelnen indigenen Gemeinden, die sich nicht angemessen „vertreten“ fühlen oder zentralisierte Entscheidungsstrukturen generell ablehnen.

z.B. die *REDD+ Social and Environmental Standards*³ der Climate, Community and Biodiversity Alliance und Care International geben, deren Kriterien und Indikatoren in einem Multistakeholder-Prozess auf den jeweiligen nationalen Kontext angepasst werden können.

Free Prior and Informed Consent

Das Prinzip des Free, *Prior and Informed Consent* (FPIC) soll garantieren, dass keine Aktivitäten mit Einfluss auf lokaler Ebene ohne die freie, vorherige und informierte Zustimmung der betroffenen Indigenen stattfinden⁴. Für die operative Umsetzung von FPIC gibt es jedoch keine konsolidierten Richtlinien und sowohl lokale REDD-Projektentwickler, als auch diejenigen Länder, die sich zur

Einhaltung von FPIC verpflichtet haben, experimentieren noch mit unterschiedlichen Vorgehensweisen (s. Box). Klar ist aber, dass auch eine Zustimmungsverweigerung respektiert werden und einen Stopp bzw. Überarbeitung des anvisierten Projekts nach sich ziehen muss.

Welche Initiativen gibt es in den Ländern – Beispiel Brasilien

In Brasilien arbeiten mehrere NROs⁵ sowie die staatliche Indigenenbehörde FUNAI zum Thema. Landesweit anerkannte Leitlinien für die operative Gestaltung von REDD-Vorhaben unter Beteiligung von Indigenen gibt es jedoch noch nicht.

In einem Multistakeholder-Prozess, hat z.B. das brasilianische Institut Imaflora *REDD+ Social and Environmental Principles*⁶ entwickelt. Neun der insgesamt 27 Kriterien befassen sich explizit mit Indigenen. Doch auch sie bleiben auf Prinzipienebene und gibt keine operative Handlungsanweisung.

Ein konkretes Umsetzungsbeispiel liefert das *Suruí Carbon Project*, welches sich zu indigenen Planungs-, Entscheidungs- und Implementierungsprozessen bekennt und von der ersten Kontaktaufnahme mit den Stammesvertretern bis hin zur partizipativen Konzeptentwicklung mit 14 Dörfern einen mehrstufigen FPIC-Prozess durchgeführt hat. Das methodische Repertoire zur Beteiligung des Stammes der Pater-Suruí umfasste u.a. teilnehmende Beobachtungen, Gemeindetreffen sowie Interviews mit Schlüsselpersonen. Von besonderer Bedeutung war dabei, den Pater-Suruí ausreichend Zeit für die interne Abstimmung zu gewähren und Freiräume zur Entwicklung eigener Entscheidungsmechanismen zu schaffen. FPIC ist in diesem Sinne kein einmaliger sondern ein

² <http://www.forestcarbonpartnership.org/>

³ http://www.climate-standards.org/.../june2010/REDD_Social_Environmental_Standards_06_01_10_final.pdf

⁴ FPIC ist Teil der VN-Erklärung zu den Rechten indigener Völker (UNDRIP, 2007) und ILO Konvention 169 zu Indigenen und Stammesvölkern (1989).

⁵ Z.B. Instituto Socioambiental (ISA), Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazonia (IPAM) oder Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (IDESAM)

⁶ http://www.imaflora.org/upload/repositorio/PC_redd_imaflora_english.pdf

wiederkehrender Prozess, der im gesamten Projektzyklus verankert ist.

Kohlenstoffrechte und Indigenes REDD

Die häufige Befürchtung, dass REDD ein Hebel zur Enteignung indigenen Landes werden könnte, ist ernst zu nehmen. Tatsächlich scheint es in der letzten Zeit zu einer Vielzahl „indiskreter“ Angebote von Projektentwicklern gekommen zu sein – allein in Brasilien in mehr als 30 Indigenen Territorien. Die Angebote laufen stets auf die langfristige Abtretung von Kohlenstoffrechten hinaus. FUNAI, die brasilianische Indigenenbehörde, empfiehlt Indigenen keine Verträge mit privaten Projektentwicklern abzuschließen, „solange es keine gesetzliche Regelung der Kohlenstoffrechte gibt.“

Wie geht die Entwicklungszusammenarbeit mit der Beteiligung Indigener um?

Die Aktivitäten der drei großen multilateralen REDD-Initiativen (FCPF, UN-REDD und das Forest Investment Program (FIP)) sind besonders mit Protesten Indigener Gruppen und NROs konfrontiert. Dies hat dazu geführt, dass in mehreren Ländern die Umsetzung von REDD-Pilotaktivitäten stark verzögert wurde. FCPF, UN-REDD und FIP versuchen einen konstruktiven Dialog zu ermöglichen, indem sie Indigenenvertreter als Beobachter in ihre Governance-Strukturen einbeziehen und spezielle „Capacity Building“-Programme eingerichtet haben, aus denen indigene und zivilgesellschaftliche Organisationen finanzielle und technische Unterstützung beantragen können.

Die von FCPF und UN-REDD gemeinsam verabschiedeten Konsultationsrichtlinien geben den Ländern Orientierung und versuchen dem Prinzip des Free Prior and Informed Consent gerecht zu werden. Die Einrichtung von Beschwerde- und Konfliktlösungsmechanismen,

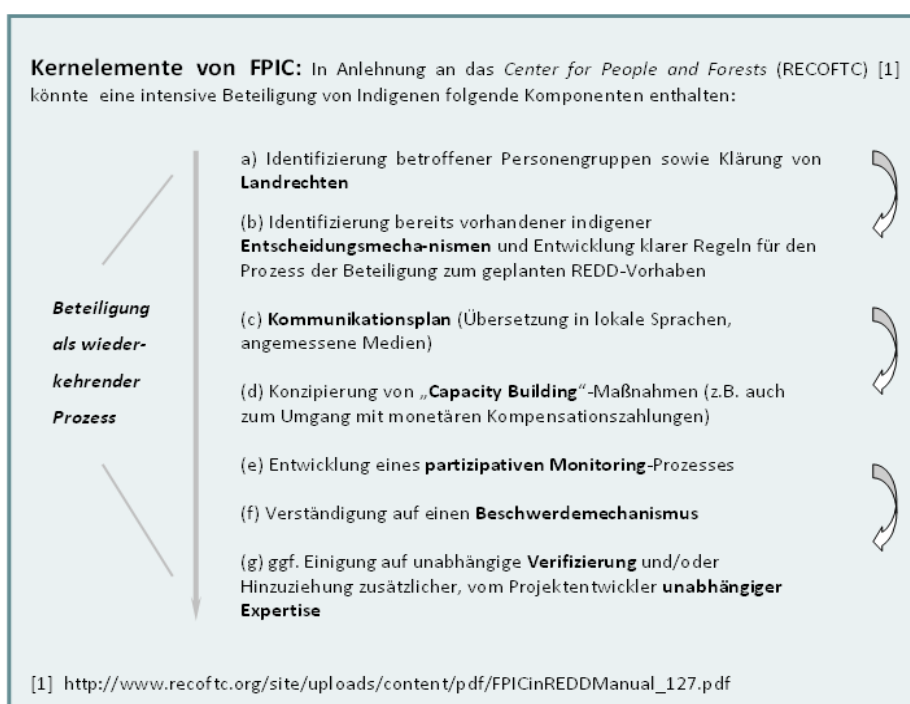
die Vertretung von Indigenen in den nationalen Entscheidungsgremien, die Klärung von Land- und Kohlenstoffrechten sowie Safeguards, sind feste Bestandteile des Readiness-Prozesses.

Die *Operational Policy on Indigenous Peoples* (OP4.10) der Weltbank sieht strenge Auflagen im Umgang mit Indigenen vor, über die alle von der FCPF unterstützten Maßnahmen sowohl in der Readiness-Phase, als auch beim Kauf

ten sowie Benefit-Sharing, für das auch ein Monitoring vorgesehen ist, gehören dazu.

REDD und Indigene in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ)

Die deutsche EZ stützt sich bei der Zusammenarbeit mit Indigenen auf internationale Vereinbarungen wie die ILO-Konvention 169 und die VN-Erklärung zu den Rechten indigener Völker. Sie unterstützt die Umsetzung von FPIC, in 2011



von Kohlenstoffzertifikaten durch den FCPF Carbon Fund Rechenschaft ablegen müssen. Diese Standards gelten seit der Verabschiedung des *Common Approach* auch für die Umsetzung von FCPF-Mitteln durch die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP). Der Fokus liegt dabei auf der Umsetzung dieser Auflagen durch die jeweilige Nehmerregierung, die vor einer Finanzierung geprüft und nachgehalten wird. Dazu gehören u.a. eine Sozialverträglichkeitsprüfungen in Projektgebieten, die Dokumentation von kulturell angepassten Konsultationsprozessen und deren Ergebnis (Zustimmung). Auch Aktionspläne zu Landrech-

wurde dies im Konzept *Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik* festgeschrieben. Handlungsleitende Prinzipien sind zudem im Konzept für die *Zusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika und der Karibik* (2006) formuliert. Dazu gehören z.B.: Partizipation und *Empowerment*, *Do-no-harm Prinzip*, *Free Prior Informed Consent*, konkrete Verbesserungen der Lebensbedingungen, Sicherung traditioneller Landrechte, Beschäftigung von indigenem Fachpersonal, kulturell angepasste Kommunikationsmedien, Rechtsberatung und Konfliktlösung, konflikt sensibles Monitoring sowie die Zusammenarbeit mit Ethnologen.

Die KfW-Entwicklungsbank hat die Berücksichtigung der sozialen und kulturellen Rechte von Indigenen in ihrer Nachhaltigkeitsrichtlinie verankert, die sich u.a. auch an den Safeguard Policies der Weltbank orientiert. Darüber hinaus wird im Rahmen der Projektprüfung die Projektgestaltung an den sozialen Kontext der Zielgruppe angepasst und eine umfangreiche Risikoanalyse vorgenommen. Bei Bedarf werden Sozialwissenschaftler hinzugezogen. Konkrete Projektaktivitäten sind z.B. Landtitulierung, Rechtsberatung, Konfliktlösung/Mediation und betriebswirtschaftliche Beratung für den Umgang mit REDD-Benefits. Außerdem wird darauf geachtet, kulturell angepasste Kommunikationsmedien einzusetzen und indigenes Fachpersonal einzustellen. Im Rahmen des Monitorings wird auch die konkrete Verbesserung der Lebensbedingungen und die soziale Akzeptanz des Projektes erfasst. Über die Vereinbarung entsprechender Budgetposten mit den Projektträgern kann außerdem eine Zusammenarbeit mit ethnologischen Forschungsinstituten angeregt werden.

FZ Beispiel Sociobosque/ Ekuador

In konkreten Waldschutz-Programmen, wie *Sociobosque* in Ekuador (PSB), sammelt die KfW wichtige Erfahrung zur Beteiligung Indigener.

Sociobosque vergütet Kleinbauern und indigenen Gemeinschaften den nachgewiesenen, langfristigen Walderhalt. Die Vertragspartner verpflichten sich dabei, den Wald 20 Jahre lang zu schützen, den Holzeinschlag zu unterlassen bzw. die Waldnutzung an klare Vorgaben zu binden (nur Nichtholzprodukte wie Bambus, Früchte o.ä. dürfen kontrolliert entnommen werden). Dafür vereinbaren sie mit dem ekuadorianischen Umweltministerium einen Bewirtschaftungsplan, der die in Frage kommenden Flächen und die konkreten Schutzmaßnahmen definiert sowie einen Investitionsplan bein-

haltet, der sich am Entwicklungsplan der indigenen Gemeinschaften (*plan de vida*) ausrichtet. Außerdem wird eine abgeschlossene Titulierung der Waldflächen vorausgesetzt. Die wichtigsten indigenen Gruppen in den ausgewählten Regionen sind die Chachi, Awá, Kichwa, Achuar, Shuar und Zápara. Trotz der bislang überwiegend positiven Resonanz lehnen einige Gruppen – z.B. die Achuar in der Region Morona Pastaza – *Sociobosque* ab. Diese Haltung beruht vor allem auf Misstrauen gegenüber der Regierung, die verdächtigt wird, sich über *Sociobosque* langfristig den Zugriff auf indigenes Land sichern zu wollen. Darüber hinaus möchten sich manche indigene Gruppen nicht langfristig – über 20 Jahre – vertraglich festlegen. Ausgehend von der absoluten Freiwilligkeit der Beteiligung versucht die Regierung, durch einen ausführlichen mehrstufigen Informations- und Vorbereitungsprozess sowie die eigenverantwortliche Gestaltung der Investitionspläne auf die Vorbehalte und speziellen Bedürfnisse der indigenen Gruppen einzugehen.

Fazit

Die Beteiligung von Indigenen spielt für die Umsetzung von REDD eine entscheidende Rolle. Sowohl Weltbank als auch die deutsche EZ beziehen sich dabei auf internationale Standards, haben eigene Richtlinien oder konzeptionelle Leitlinien, um eine effektive Beteiligung zu garantieren. Trotzdem können Beteiligungsmechanismen in Einzelfällen zu formal und zu wenig effektiv sein. REDD ist aber auf keinen Fall eine systematische oder verschleierte Strategie zur Verdrängung Indigener von ihren angestammten Flächen. Ganz im Gegenteil, wirkt sich großräumiger Waldschutz positiv auf den Erhalt des indigenen Lebensraumes aus. Eine effektive Beteiligung indigener Völker durch FPIC sowie konzeptionelle Vorkehrungen für ein REDD *Benefit Sharing* zwischen nationalen Regierungen und lokalen

Gruppen erhöhen die Legitimität von REDD entscheidend. Zudem kann durch die Investition von REDD-Benefits in selbstbestimmte Entwicklungspläne indigener Gemeinschaften durch Erhaltung traditioneller, ressourcenschonender Bewirtschaftungsmethoden sowie durch eine aktive Einbindung Indigener in das REDD-Monitoring (sowohl Kohlenstoff- als auch Biodiversitätsmonitoring) gewährleistet werden, dass Indigene REDD aktiv mitgestalten. Insgesamt erfordert die Berücksichtigung indigener Planungs- und Entscheidungsprozesse zusätzliche Zeit und Ressourcen, die jedoch gut eingesetzt sind, wenn Konflikte vermieden und eine langfristige Nachhaltigkeit von REDD sichergestellt werden kann.

Ungeklärt ist bislang, inwieweit REDD Direktzahlungen die Dynamik in indigenen Gemeinschaften verändern können. Bei Summen in Millionenhöhe, die durch REDD für indigene Völker mobilisiert werden könnten, muss die Frage nach sozialen Transformationsprozessen gestellt werden. Kritische Stimmen befürchten, dass naturverbundene Lebensweisen erodiert und somit ein kontraproduktiver Effekt erzeugt wird. Dies unterstreicht die Notwendigkeit einer aktiven Gestaltung von REDD durch indigene Völker, um traditionelles Wissen frühzeitig einfließen zu lassen.

Weiterführende Links:

- Koordinationsstelle Indigene Völker in Lateinamerika und der Karibik (KIVLAK) (<http://www.gtz.de/de/praxis/7346.htm>)
- Arbeitshilfen zu Indikatoren und Trainingsmaterial zu Klimawandel, REDD+ und Indigene Völker: (<http://tebtebba.org/index.php/all-resources/category/7-training-manuals-and-resource-books>)

Weitere Informationen:

Dr. Karl-Heinz Stecher
Tel. ++49 (0)69-7431-8720;
E-mail: Karl-Heinz.Stecher@kfw.de