

4 Der Palmölsektor in Indonesien: Entwicklungslien, Triebkräfte und Akteure

Palmöl hat im globalen Handel mit Nutzpflanzen und den daraus gewonnenen Erzeugnissen inzwischen eine herausragende und noch immer exponentiell wachsende Bedeutung. Die massive Expansion der Palmölproduktion setzte in den 1980er-Jahren ein und hat sich seither verzehnfacht. Der Anbau von Ölpalmen findet überwiegend in räumlich konzentrierten monokulturellen Großplantagen statt. Zwischen 1962 und 2012 vergrößerten sich die Plantagenflächen weltweit um etwa 13 Millionen Hektar – somit sind Ölpalmenplantagen heute die am schnellsten wachsende Monokultur der Welt (Gerber 2011; Gunarso et al. 2013; vgl. auch Teoh 2011). Mit einem Anteil von 86 % dominieren Malaysia und Indonesien den Weltmarkt für Palmöl, wobei der größte Anteil eines einzelnen Landes mit 53,3 % im Jahr 2016 auf Indonesien entfällt (FAO 2018). Palmöl ist ein zentraler Bestandteil der Nahrungsmittel-, Kosmetik- und Chemieindustrie, wird aber auch für technische Zwecke eingesetzt.

Die massive globale Expansion des Palmölsektors erfolgt vor dem Hintergrund einer tiefgreifenden sozial-ökologischen Krise⁶⁵ und ist durch Finanzialisierungsprozesse und die ungleiche Entwicklung innerhalb des kapitalistischen Weltsystems geprägt (Harvey 2003; Arrighi 1994). Angetrieben und kontrolliert wird sie durch die Akkumulationsstrategien einer hoch konzentrierten

65 Ich stimme der Krisendiagnose zu, dass sich eine sozial-ökologische Krise zusitzt, „ein Komplex unterschiedlicher, miteinander verbundener Dynamiken der Klima-, Energie- und Ressourcenkrise, einer Krise der bäuerlichen Landwirtschaft und Ernährungskrise“ (Bader et al. 2011, 16). Sie wurde von Demirović et al. (2011) als „VielfachKrise“ oder von Brand (2011) als „multiple Krise“ bezeichnet.

Gruppe nationaler und internationaler Unternehmen, welche durch globale Produktionsketten und Eigentumsstrukturen in ein weitverzweigtes Netzwerk transnationaler Unternehmenskonglomerate eingebunden sind (Pye 2013).

Die ausgeprägte räumliche Konzentration der globalen Palmölproduktion auf Indonesien ist wiederum nicht naturgegeben, sondern das Ergebnis spezifischer polit-ökonomischer territorialer Regulierung, von Akkumulationsstrategien und Transformationen gesellschaftlicher Naturverhältnisse in Indonesien, die in diesem Kapitel nachgezeichnet werden. Im Fokus stehen hierbei insbesondere die noch vergleichsweise wenig untersuchten Prozesse der Territorialisierung und Reskalierung: tiefgreifende Veränderungen der räumlichen Ordnung von Macht und Herrschaft, welche die massive biophysische Expansion der Ölpalmenplantagen erst ermöglichten und zugleich die staatliche Kontrolle über die räumliche Nutzung und Aneignung von Natur ausweiteten.

Eine spezifische Rolle für die Expansion der Palmölindustrie spielte neben der herausragenden Bedeutung von Palmöl in der Nahrungsmittel-, Kosmetik- und Chemieindustrie die seit Anfang der 2000er-Jahre einsetzende Förderung von Agrartreibstoffen als Bearbeitungsstrategie der sozial-ökologischen Krise. Vor diesem Hintergrund argumentieren White und Dasgupta (2010, 599), dass „agro-fuels capitalism [not] essentially different from other forms of capitalist monocrop production“ sei. So macht es für lokale Kleinbäuerinnen und Kleinbauern keinen wesentlichen Unterschied, ob die von ihnen geernteten Ölpalmfrüchte für die Herstellung von Agrartreibstoffen oder von Nahrungsmitteln verwendet werden. Auch für vertriebene Bevölkerungsgruppen ist es unerheblich, in welchen Industriezweigen das Palmöl Verwendung findet, für dessen Produktion sie enteignet oder vertrieben wurden. Auf nationaler und supranationaler Maßstabsebene sind unterschiedliche Verwendungsmöglichkeiten und die dadurch bedingte Nachfrage nach Palmöl jedoch mit spezifischen Akkumulationsstrategien und politischen Projekten verbunden. So werden in Indonesien Diskurse über nationale Entwicklung und Energiesicherheit mit der Produktion von Palmöl und Agrartreibstoffen verknüpft, während auf transnationaler Ebene staatliche Akteure mit Agrobusiness und Unternehmenskonglomeraten unterschiedlicher Industriezweige kooperieren.

4.1 DER GLOBALE PALMÖLSEKTOR: DIE GESCHICHTE EINER ERFOLGREICHEN „FLEX CROP“

Die Produktion und der Handel mit Nutzpflanzen bzw. mit den daraus gewonnenen Erzeugnissen sind in der Geschichte des Welthandels seit Jahrtausenden

verankert. Die Ölpalme (*elaeis guineensis*) stammt ursprünglich aus Westafrika, und archäologische Funde in Ägypten lassen vermuten, dass sie bereits 3.000 v. Chr. ein Handelsgut war. Entdeckt von Portugiesen in Westafrika im 15. Jahrhundert diente Palmöl zunächst als Nahrungsmittel auf Schiffen. Händler aus West- und Zentralafrika begannen im 18. Jahrhundert mit dem Export von Palmöl nach Liverpool und Marseille. Im Zuge der Industriellen Revolution in Europa stieg die Nachfrage nach Palmfett, das zur Produktion von Kerzen und als Schmiermittel für Maschinen Verwendung fand. Um die Produktionsmenge von Palmöl zu steigern, etablierten die Kolonialmächte Belgien und Großbritannien Ende des 19. Jahrhunderts erste Ölpalmlplantagen in Afrika (van Gelder 2004).

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts fand die Ölpalme auch im Südostasien Verbreitung, wo sie aufgrund der günstigen klimatischen Bedingungen hohe Erträge lieferte. In den 1920er-Jahren gründeten britische Händler erste Plantagen in Malaysia, während die niederländischen Kolonialherrscher den Anbau von Ölpalmen in Sumatra förderten. Von Beginn an war Palmöl ein Exportgut. Die Expansion der Plantagen ging jedoch zunächst nur langsam voran. Erst Ende der 1950er-Jahre entschied Malaysia, eine Diversifizierung seiner Agrargüterexporte vorzunehmen, und förderte den Anbau von Ölpalmen. Hintergrund dieser Entscheidung waren einerseits die niedrigen Weltmarktpreise für Naturkautschuk, das auf dem Weltmarkt vom auf Erdölbasis hergestellten synthetischen Gummi (Buna-S-Gummi) verdrängt wurde. Andererseits sah man in der Produktion von Palmöl eine Möglichkeit, Waldflächen kommerziell nutzbar zu machen sowie landlose Bevölkerungsgruppen umzusiedeln und ihnen eine Lebensgrundlage zur Verfügung zu stellen (Wuppertal Institut 2007; van Gelder 2004). Malaysia wurde weltweit führend bei der Herstellung von Palmöl und überholte damit Nigeria, den größten Palmölproduzenten in den 1970er-Jahren. Obwohl in Indonesien bereits Ende der 1960er-Jahre das malaysische Palmölmodell adaptiert wurde, erfolgte eine signifikante Expansion der Palmölproduktion erst ab Mitte der 1980er-Jahre. Während seit Anfang der 1970er-Jahre die Anbauflächen in Malaysia um das Fünffache zugenommen haben, wuchsen die Plantagenflächen in Indonesien um das 23-Fache an (Teoh 2011). Heute ist die globale Palmölproduktion überwiegend auf Südostasien konzentriert, wobei Malaysia und Indonesien im Jahr 2016 zusammen einen Weltmarktanteil von 86% hielten (FAO 2018).

Die globale Produktionskette: Anbau, Aufbereitung und Nutzung

Produktion und Konsum von Palmölprodukten sind räumlich getrennt. Als Bestandteil unzähliger Produkte wie Schokolade, Kosmetikprodukte oder

Agrodiesel⁶⁶ werden weltweit große Mengen von Palmöl konsumiert. Aufgrund dieser vielfältigen Verwendungsmöglichkeiten gilt Palmöl auch als sogenannte *flex crop*, womit Nutzpflanzen bezeichnet werden, deren Verwendung flexibel und austauschbar ist, weil sie beispielsweise als Lebensmittel, Futtermittel, zur Herstellung von Industriegütern oder als Treibstoff eingesetzt werden können (Borras et al. 2012). Im Laufe der vergangenen Jahrzehnte hat sich entlang dieser unterschiedlichen Nutzungsformen eine globale Produktionskette entwickelt, die verschiedene Industriezweige mit Palmöl beliefert.

Dass Palmöl inzwischen derartig weitverbreitet ist, liegt insbesondere daran, dass die Hektarproduktivität der Ölpalme mit ca. 3,5 Tonnen höher als bei anderen Ölpflanzen ist. Am besten gedeiht die Ölpalme bei einer Jahrestemperatur von 24–28 Grad Celsius auf gut drainierten Böden und bei einer relativ hohen Luftfeuchtigkeit. Daher wird die Ölpalme in der Zone des tropischen Regenwaldes beiderseits des Äquators angebaut. Sie erreicht ihre Reife in drei bis vier Jahren und ist bis zu einem Alter von 20 bis 25 Jahren ertragreich, wobei die höchsten Erträge zwischen dem sechsten und zehnten Lebensjahr einer Pflanze erzielt werden. Die Palmfrüchte wachsen in großen Stauden, sogenannten *fresh fruit bunches* (FFB), die etwa 18 bis 25 Kilogramm wiegen und ganzjährig geerntet werden können. Die flächenmäßige Ausdehnung einer Ölpalmplantage umfasst durchschnittlich zwischen 3.000 und 20.000 Hektar (Wuppertal Institut 2007).

Aus den FFB lassen sich zwei unterschiedliche Öle gewinnen: Aus dem Fruchtfleisch wird Palmöl (*crude palm oil*, CPO) und aus den Samen das Palmkernöl (*palm kernel oil*, PKO) extrahiert. Nach dem Abpressen des Palmkernöls verbleibt ein proteinreicher Presskuchen, der als Viehfutter genutzt wird. Um das sehr rasche Entstehen von freien Fettsäuren in den geernteten Früchten zu vermeiden, müssen die FFB innerhalb von 24 Stunden nach der Ernte verarbeitet werden. Diese Eigenschaft führt dazu, dass die Weiterverarbeitungsfabriken in der Nähe der Produktionsstandorte angesiedelt sein müssen. Jedes Cluster von Ölpalmplantagen benötigt daher seine eigene Mühle, in der das CPO sofort gewonnen werden kann. Die Palmkerne werden in Verarbeitungsanlagen zerkleinert, die sich nicht notwendigerweise in den Produktionsländern, sondern auch in den Importnationen befinden können. Für das Pressen werden spezielle Ölsaatenverarbeitungsanlagen für Palmkerne, genauso aber Ölmühlen, die auch andere Ölsaaten wie z.B. Sojabohnen verwerten, genutzt. In einem weiteren Schritt werden beide Öle, das CPO

66 Weitere Produkte, die Palmöl enthalten, sind beispielsweise Speiseöl, Tierfutter, Kaffeeweißer, Kartoffelchips, Koch- und Bratfett, Margarine, Süßwaren, Seifen, Salbengrundlage, Detergenzien, Kerzen, Seifen, Tinte, Polituren, Eisenverzinnung usw.

und das PKO, in Raffinerien weiterverarbeitet, die sich ebenfalls entweder in den Produktions- oder in den Verbraucherländern befinden können (van Gelder 2004).

Die Eigenschaften der Pflanzenöle, und damit auch ihre Nutzung, werden durch die Kettenlänge der Fettsäuren (Anteil der ungesättigten Fettsäuren sowie Zahl und Stellung der Doppelbindungen) bestimmt. Palmöl gehört zur Ölsäuregruppe: Es zeichnet sich durch einen hohen Gehalt an Ölsäure aus und wird zu 80 % in der Nahrungsmittelbranche, der Rest im Non-Food-Bereich verwendet. Seit den 2000er-Jahren spielt auch die energetische Nutzung eine zunehmend wichtige Rolle (s. Kap. 5). Das Palmkernöl wird der Laurinsäuregruppe zugeordnet und weist einen niedrigen Anteil an ungesättigten Fettsäuren auf. Aufgrund seiner kurzketigen Fettsäuren kommt es hauptsächlich in der chemischen Industrie, z.B. für die Herstellung von Detergenzien, zum Einsatz (Wuppertal Institut 2007). Generell werden Palmfette in der Nahrungsmittelindustrie, in der Kosmetik- und Chemieindustrie sowie für technische Zwecke eingesetzt. In Form von Speiseöl findet es in der Herstellung verschiedener Lebensmittel Verwendung. Darüber hinaus ist es Bestandteil von Tierfutter, Seifen, Polituren, Reinigungsmitteln und Kosmetikprodukten. Die Nutzung von palmölhaltigen Produkten im Food- und Non-Food-Bereich hat seit 1975 um 70 % zugenommen (van Gelder 2004).

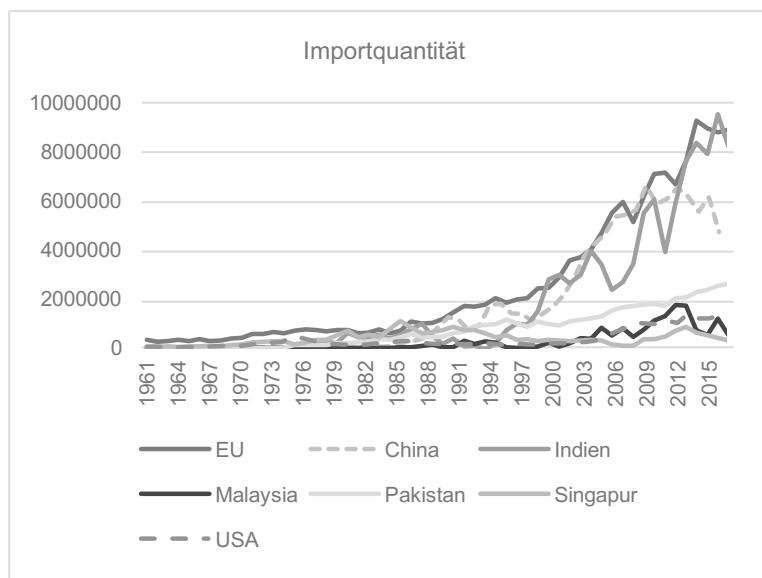
In den Jahren 2004/2005 entfielen 74 %, also der Hauptanteil der globalen Palmölproduktion, auf die Nahrungsmittelindustrie. Allerdings nahm die industrielle Nachfrage seit den Jahren 2000/2001 um durchschnittlich 18 % zu, während im selben Zeitraum die Nachfrage aus dem Nahrungsmittelsektor um nur durchschnittlich 7 % anstieg. Diese Entwicklung ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die Bedeutung von Palmöl als Energieträger vor allem in der EU aufgrund der Ausweitung der globalen Produktion und wegen des günstigen Preises im Vergleich zu anderen Pflanzenölen wächst. Den größten Anteil der energetischen Nutzung von Palmöl macht die Verbrennung in Blockkraftheizwerken⁶⁷ aus, danach folgt die Verarbeitung zu Agrodiesel (Biokraftstoffverband 2007, zit. n. Wuppertal Institut 2007, 52). Die EU-Mitgliedsstaaten importierten im Jahr 2013 insgesamt 5,67 Millionen Tonnen Palmöl, 68 % davon wurden im Nahrungsmittelsektor eingesetzt (OECD-FAO 2014).

Im Falle Indonesiens entfallen von insgesamt 32 Millionen produzierten Tonnen CPO 27 Millionen Tonnen auf den Export (GAPKI 2017, zit. nach Indonesia Investments 2018). Der Großteil des im Inland verbleibenden Palmöls wird im Nahrungsmittelsektor verwendet. Letzteres steht in Verbindung mit der politisch

67 Palmöl kommt in Form von Palmölraffinat als Brennstoff im stationären Sektor für die Strom- und Wärmeerzeugung in Blockheizkraftwerken zum Einsatz.

geförderten Substitution von Kokosöl durch Palmöl, worauf Gaskell (2015) zu folge 50 % der gesamten Inlandsnachfrage auf diese Substitution zurückzuführen sind. Die dominierenden Importländer bzw. -regionen im Jahr 2016 waren die EU (21,1 %), Indien⁶⁸ (19,6 %), China (11,1 %), Pakistan (6,2 %) und die USA (3,1 %) (FAO 2018, Abb. 3). Allerdings ist eine genaue Bestimmung der tatsächlichen geografischen Ausbreitung der Endprodukte nicht möglich, da Produkte der palmölverarbeitenden Industrie in den Importländern wiederum an Endnutzer_innen in anderen Ländern exportiert werden.

Abbildung 3: Hauptimportländer von Palmöl nach importierten Tonnen



Quelle: FAO (2018).

68 Durch die Erhöhung von Importsteuern auf Pflanzenöle durch die indische Regierung zum Schutz nationaler Produzent_innen sah sich Indonesien zu einer Senkung der Exportsteuern gezwungen, um diesen bedeutenden Handelspartner nicht zu verlieren (Dutta und Supriatna 2014; INTNG11). Dieses Beispiel illustriert die große Bedeutung des Welthandels für den indonesischen Palmölsektor.

4.2 DER INDONESISCHE PALMÖLSEKTOR: DER WEG ZUM WELTMARKTFÜHRENDEN PALMÖLPRODUZENTEN

4.2.1 Die Anfänge der Palmölproduktion in Indonesien

Die erste Ölpalme aus Nigeria wurde 1848 im Botanischen Garten in Bogor (damals Buitenzorg) in West-Java eingepflanzt und fand zunächst lediglich als Zierpflanze Verwendung. Einige Jahre später wurden die ersten Ölpalmen in Sumatra eingeführt. Aufgrund der hohen Erträge und geringen Risiken begannen niederländische Händler, ab 1910 in Sumatra Ölpalmplantagen anzulegen und die Palmölproduktion kommerziell zu betreiben. Wurden 1919 in Sumatra noch 6.000 Hektar Land mit Ölpalmen bepflanzt, waren es 1925 bereits 32.000 Hektar. Nachdem Indonesien im Jahr 1945 die nationale Unabhängigkeit erreicht hatte und das koloniale Plantagensystem kollabiert war, wurden alle Pflanzungen nationalisiert und dem staatlichen Plantagenunternehmen Perusahaan Perkebunan Negara (PPN) unterstellt. Bis zum Beginn des Regimes der Neuen Ordnung im Jahr 1967 erweiterte sich die Anbaufläche auf 106.000 Hektar, von denen der Großteil, insgesamt 65.573 Hektar, von den staatlichen PPN betrieben wurde (Santosa 2008).

Mit dem Regimewechsel vollzogen sich grundlegende Änderungen in der Struktur des Palmölsektors. Ab 1968 förderte die Zentralregierung die Expansion von Ölpalmplantagen in Nord-Sumatra. Mit finanzieller Unterstützung der Weltbank tätigte die Regierung über staatliche Unternehmen (Perseroan Terbatas Perkebunan, PTP) umfangreiche Investitionen im Plantagensektor (Larson 1996). Als Anfang der 1970er-Jahre überdurchschnittlich hohe Preise⁶⁹ für Palmöl auf dem Weltmarkt erzielt wurden, verstärkte die Zentralregierung ihre Anstrengungen zur Erhöhung der Produktionsmengen (Casson 2002).

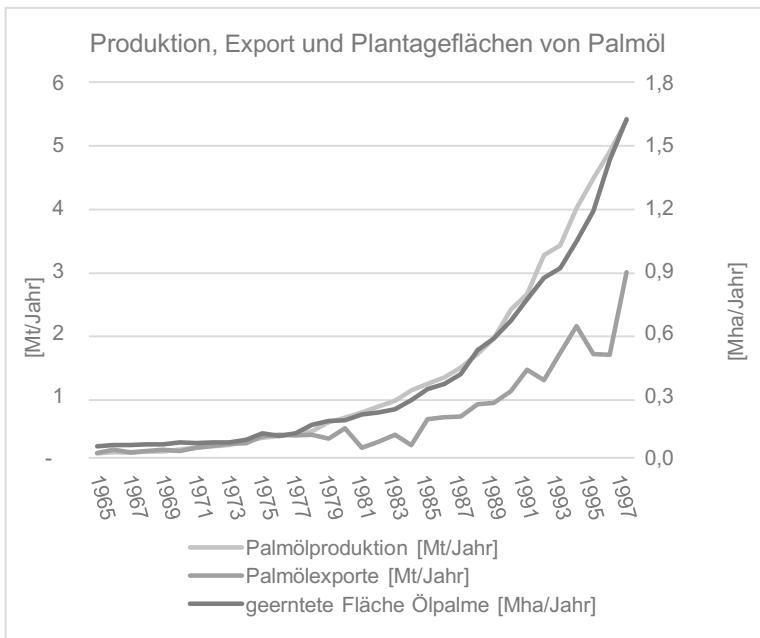
Gefördert wurde hierbei insbesondere das von der Weltbank konzipierte sogenannte Kern-Plasma-Modell (*Perkebunan Inti Rakyat*⁷⁰, PIR bzw. PIR-Trans), das Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in die Plantagenschemata integrierte. Dieses Vertragslandwirtschaftsmodell, das von der Weltbank auch in anderen Ländern des Globalen Südens eingeführt wurde, propagierte eine „market intensification, via agribusiness, aided by the state“ (McMichael 2009, 263). Innerhalb des Kern-

69 Der Preis lag 1974 bei 1.046 US-Dollar pro Megatonne (s. Abb. 5, FAO 2015).

70 Es gibt einige Varianten des Kern-Plasma-Modells, unter anderem war PIR-Trans direkt mit dem Umsiedlungsprogramm Transmigrasi verbunden. Durch die Umsiedelung der Bevölkerung hatten die Unternehmen direkten Zugriff auf Arbeitskräfte vor Ort (Colchester et al. 2006).

Plasma-Modells bildeten die Plantagen der Unternehmen den Kern (*inti*), um den das von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern selbstständig bewirtschaftete Plasma angesiedelt war, das aus zwei bis drei Hektar großen Flächen pro Familie bestand. Kleinbäuerinnen und Kleinbauern waren vertraglich verpflichtet, die Palmfrüchte an die Plantagenunternehmen zu verkaufen, womit für die Unternehmen das Ausfallrisiko in der Versorgungskette minimiert wurde. Für die von ihnen bewirtschafteten Landflächen erhielten Kleinbäuerinnen und Kleinbauern offizielle Landtitel und einen Investitionskredit, mit dem sie die von den Unternehmen bereitgestellten technischen Mittel und den notwendigen Materialeinsatz abgelnnten konnten (Zen et al. 2006). Mit dem Bau von Straßen und Häfen übernahm die Zentralregierung die für den Ausbau der Ölpalmlplantagen notwendigen infrastrukturellen Erschließungsmaßnahmen. Im Gegenzug verpflichteten sich die Plantagenunternehmen gegenüber der Zentralregierung vertraglich zur Bepflanzung der Plantagen mit Ölpalmen und zur Errichtung von Mühlen für die Weiterverarbeitung der FBB. In diesem Zeitraum expandierten die Anbauflächen für Ölpalmen von 84.640 Hektar im Jahr 1969 auf 176.408 Hektar im Jahr 1979 (Casson 2002, s. Abb. 4). Bis 1998 betrug der Anteil der Unternehmen an den Plantagen 20 % bis 30 % und wurde dann auf 40 % erhöht (McCarthy et al. 2012).

Abbildung 4: Entwicklung der Plantagenflächen, Exportmengen und Produktion, 1965–1997



Quelle: FAO (2013).

Gemäß dem vorherrschenden Entwicklungsparadigma der 1960er- und 1970er-Jahre wurden auch in Indonesien massive staatliche Interventionsmaßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums als eine Notwendigkeit propagiert (Gellert 2010). Vor diesem Hintergrund wurde die Modernisierung der landwirtschaftlichen Produktion zu einem zentralen Ziel der Zentralregierung erkoren. Realisiert wurden die dafür erforderlichen großen Infrastrukturrestaurierungsprojekte sowie die Einführung neuer Technologien zur Umsetzung der „Grünen Revolution“ im Landwirtschaftssektor mit finanzieller Unterstützung der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank (Asian Development Bank, ADB). Die Ausweitung des monokulturellen Ölpalmanbaus galt hierbei als Triebkraft ländlicher Entwicklung in spezifischen Regionen und stand entsprechend im Fokus staatlicher Fördermaßnahmen. Diese staatliche Interventionspolitik erfolgte in enger Kooperation mit Großunternehmen, die durch die Vergabe von Landkonzessionen (sogenannten HGU, vgl. Kap. 5.1.) Zugang zu Land und günstige Kredite zur Entwicklung von

Ölpalmlandwirte erhielten und deren marktbeherrschende Stellung mithilfe politischer Verordnungen sowie der Kontrolle über den Materialeinsatz (Saatgut, Pestizide etc.) abgesichert wurde (McCarthy und Cramb 2009).

Dem Muster der Kolonialentwicklung folgend beschränkte sich die räumliche Ausdehnung der Ölpalmlandwirte in dieser Periode im Wesentlichen auf drei Provinzen in Sumatra: 1975 waren 94 % der Ölpalmlandwirte in der Provinz Nord-Sumatra angesiedelt, gefolgt von Aceh (5 %) und Lampung (1 %) (Kementerian Pertanian Republik Indonesia 2013). Während der Palmölproduktion in diesen Provinzen eine bedeutende Rolle zukam, hatte sie in anderen Regionen Indonesiens zunächst keinen signifikanten Stellenwert. Die Wachstumsraten deuteten indes bereits darauf hin, dass der Palmölanbau kein allein regionales Phänomen bleiben konnte: Die Produktion von Palmöl stieg durchschnittlich um 9 % pro Jahr an und die Anbauflächen nahmen zwischen 1965 und 1980 um 6 % zu (Brad et al. 2015).

4.2.2 Expansion der Palmölproduktion und Veränderung der Plantagenmodelle ab 1980

Mitte der 1980er-Jahre formulierte die indonesische Zentralregierung das politische Ziel, die Weltmarktführung in der Palmölproduktion zu übernehmen. Dafür wurden Konzessionen zur Konvertierung großer Waldgebiete in Plantagenflächen an indonesische Unternehmensgruppen, aber auch an ausländische Investoren vergeben. Freigegeben wurden offiziellen Zahlen zufolge 5,5 Millionen Hektar Waldflächen zur Konvertierung in Ölpalmlandwirte (van Gelder 2004).

Mit der Entwicklung des Palmölsektors eng verbunden war das staatliche Umsiedlungsprogramm *Transmigrasi* (vgl. Kap. 3.). Bereits seit den 1950er-Jahren waren ländliche Bevölkerungsgruppen von den übervölkerten Inseln Java, Madura und Bali auf die weniger besiedelten Inseln Sumatra, Sulawesi, Kalimantan und West-Papua umgesiedelt worden. Im Zuge der Strategie, Indonesien zum weltmarktführenden Palmölproduzenten auszubauen, erfolgte ab 1986 eine Kopplung der Umsiedlungsprogramme an die Expansion der Ölpalmlandwirte, das sogenannte PIR-Trans-Modell (McCarthy et al. 2012). Mit der Einführung dieses Modells wurde die Expansion der Palmölindustrie forciert, indem die Zentralregierung den Plantagenunternehmen nun auch die für die Produktionssteigerung nötigen Arbeitskräfte zur Verfügung stellte (McCarthy 2010).

Allerdings gerieten seit den 1990er-Jahren die staatliche Förderungspolitik und die Dominanz staatlicher Unternehmen im indonesischen Palmölsektor zunehmend in die Kritik der multilateralen Geldgeber, vorwiegend der Weltbank (CAO 2009; vgl. Larson Report 1996). Korruptionsvorwürfe und das Versagen

von Interventionsmaßnahmen der Regierung begünstigten eine dahingehende Veränderung der politischen Narrative. Vor diesem Hintergrund erfolgte eine Abkehr von staatlich gelenkten Entwicklungsprogrammen, welche die ländliche Entwicklung und die Integration von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in den Palmölsektor mithilfe des PIR-Trans-Modells befördern sollten (Dorward et al. 2004). Stattdessen favorisierte die Zentralregierung nun zunehmend einen privatwirtschaftlichen, neoliberalen Ansatz. Das staatliche Unternehmensmonopol wurde aufgelockert und die direkte Unterstützung der Kleinbäuerinnen und Kleinbauern durch Inklusion in Plantagenschemata schrittweise aufgehoben. Eine größere Beteiligung privater Unternehmen am Palmölsektor stimulierte die Zentralregierung durch einen vereinfachten Zugang zu günstigen Krediten zur Errichtung von Mühlen, zum Infrastrukturausbau und zur Plantagenentwicklung. So konnten neu gegründete Unternehmen Darlehen zu einem Zinssatz von 11 % vor dem ersten Ertrag der Ölpalmen bzw. von 14 % nach Erntebeginn beanspruchen. Im Gegenzug war die kreditvergebende Bank berechtigt, sich Geld von der Nationalbank zu günstigen Zinssätzen (von 4 %) zu leihen. Mit der Subvention der Zinszuschüsse verfolgte die Regierung das Ziel, die Risiken und Unsicherheiten der Investoren bei der Zusammenarbeit mit Kleinbäuerinnen und Kleinbauern zu verringern, um trotz Deregulierung die Expansion des Palmölsektors weiter zu fördern (Casson 2000).

Mit Beginn der Asienkrise 1997 wurden die staatlichen Subventionen für die Entwicklung von Ölpalmlantagen schrittweise eingestellt. Dies hatte zur Folge, dass Banken die Vergabe von Krediten für die Inklusion von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in den Plantagensektor ablehnten. Zugleich verweigerten die Palmölunternehmen die Besicherung der Darlehen der Kleinbäuerinnen und Kleinbauern. Im Zuge dessen erhöhte sich der Anteil von Unternehmen an den gesamten Plantagenflächen von vormals 20 % bis 30 % auf 40 %. Begründet wurde diese Anteilserhöhung auch mit der Verringerung des Ausfallrisikos und der Absicherung der Ertragssteigerung für Unternehmen (McCarthy et al. 2012). Zugleich reduzierten jedoch privatwirtschaftliche Unternehmen in diesem Zeitraum ihre Investitionen im Palmölsektor. Diese Entwicklung veranlasste die Zentralregierung dazu, die Plantagenwirtschaft zu liberalisieren, um ausländische Direktinvestitionen zu fördern (McCarthy et al. 2012). Subventioniert wurden insbesondere Direktinvestitionen von malaysischen Unternehmen in indonesische Joint Ventures, die eigenständige Entwicklung von Plantagen durch ausländische Unternehmen sowie der Erwerb von indonesischen Ölpalmlantagen durch Tochtergesellschaften transnationaler Konzerne (van Gelder 2004).

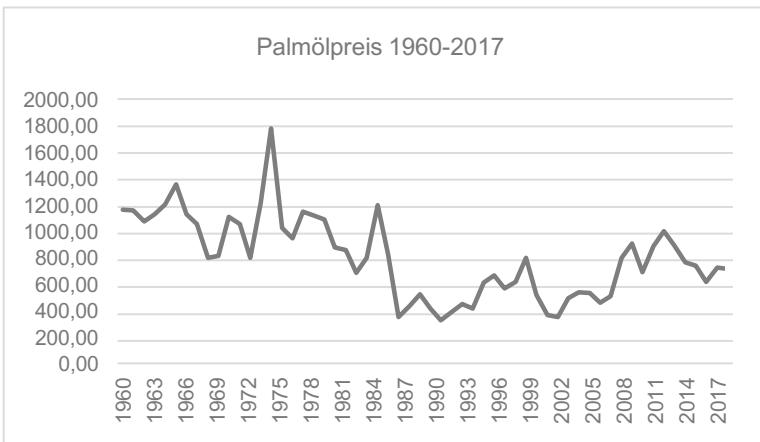
In dieser Umbruchsphase zwischen 1995 und 1998 wurde darüber hinaus ein Genossenschaftsmodell (Koperasi Kredit Primer untuk Anggota, KKPA) lanciert.

In diesem Modell übernahm das ausführende Unternehmen die Verantwortung für die Entwicklung und das Management der gesamten Plantage. Neben der Entwicklung und Erweiterung der Plasma-Kooperativen und der Errichtung der erforderlichen Infrastruktur waren Unternehmen nun auch für die Lösung von Landfragen in Zusammenarbeit mit den beteiligten Kleinbäuerinnen und Kleinbauern verantwortlich (s. Kap. 5.2.). Die Palmölunternehmen gründeten Subunternehmen, die wiederum Kooperationsverträge mit den aus Kleinbäuerinnen und Kleinbauern bestehenden Kooperativen abschlossen (McCarthy 2010). Diese Vorgehensweise war für die Unternehmen insofern vorteilhaft, als sie so vor dem Hintergrund zunehmender Landkonflikte ihren Zugang zu Land in direkter Verhandlung mit lokalen Bevölkerungsgruppen sicherstellen konnten. In diesem Modell stellten Investoren das für die Entwicklung der Plantagen benötigte Kapital zur Verfügung, während sich Kooperativen durch die Bereitstellung von Land für Plantagenflächen beteiligten. Im Gegenzug wurden die Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in globale Wertschöpfungsketten integriert, die eine Einkommenssicherung versprachen. Die Zentralregierung übernahm ausschließlich Steuerungsaufgaben, sorgte für die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Plantagen und sicherte Unternehmen den Zugang zu günstigen Krediten (Zen et al. 2006).

Als Folge dieser verschiedenen staatlichen Fördermaßnahmen ab Mitte der 1980er-Jahre stiegen die Plantagenflächen insgesamt in signifikantem Ausmaß an: Ausgehend von 630.000 Hektar im Jahr 1985 erreichte die Gesamtfläche 1990 1.117.000 Hektar und 1997 bereits 2,8 Millionen Hektar. Entsprechend stiegen auch die Produktions- und Exportmengen (s. Abb. 4). In den späten 1980er- und frühen-1990er Jahren wurde das Produktionswachstum zudem von einem starken Anwachsen der Inlandsnachfrage angetrieben, die von 0,7 Millionen Tonnen im Jahr 1986 auf 2,8 Millionen Tonnen im Jahr 1997 anwuchs (FAO 2013; van Gelder 2004).

Betrachtet man die Preisentwicklung des Palmöls, lässt sich der allgemeine Trend zu sinkenden Preisen für tropische Agrarprodukte erkennen: Zwischen 1980 und 2005 fiel der reale Wert für die gleiche Menge an Palmöl um etwa 57 % (s. Abb. 5; FAO 2015). Zugleich war die Preisentwicklung von starken Schwankungen geprägt, welche einerseits von starken Manipulationen und Nachfragemonopolpraktiken transnationaler Unternehmenskonglomerate, andererseits aber auch von politischen oder militärischen Auseinandersetzungen, Schwankungen der Erträge sowie zunehmendem Konkurrenzdruck bestimmt sind (Koning und Robbins 2005).

Abbildung 5: Preisentwicklung für Palmöl, US-Dollar pro Megatonne



Quelle: Weltbank (Commodity Price Data)

Einen Rückgang der Produktionsmengen verzeichnete die Palmölindustrie in diesem Zeitraum lediglich in den Jahren 1997/1998 aufgrund von Waldbränden und des El-Niño-Phänomens.⁷¹ Dieses löste eine starke Dürreperiode aus, die zu Ernteausfällen führte. Die im selben Zeitraum einbrechende Asienkrise und der mit ihr verbundene wirtschaftliche und politische Wandel verstärkten ihrerseits diese kurzfristige Stagnationsphase in der Expansion von Plantagenflächen (s. Kap. 4).

In der weiteren Entwicklung des indonesischen Palmölsektors gingen tiefgreifende Änderungen seiner Förderungsstruktur mit den ab 2001 implementierten Dezentralisierungsmaßnahmen einher, die im Fokus der folgenden Abschnitte stehen. Im Gegensatz zu früheren Modellen (PIR, PIR-Trans und KKPA), die auf die Inklusion der Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in Plantagenschemas abzielten und ihnen so 70 % bis 80 % der Plantagenflächen sicherten, propagierte die Zentralregierung ab 2005 ein Partnerschaftsmodell (*kemitraan*). Durch diesen Kurswechsel änderten sich die Besitzverhältnisse bei den Anbauflächen für Ölpalmen je nach Unternehmen und Verhandlungsgeschick der Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, was insgesamt zu einer massiven Umverteilung der jeweiligen Flächenanteile führte: So beträgt der Anteil von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern (Plasma) an den Gesamtplantagenflächen seither lediglich 20 %, wohingegen der Unternehmensanteil (Kern) auf 80 % anstieg. Wie die bereits zuvor implementierten Vertragslandwirtschaftsmodelle trägt dieses Schema wesentlich zur Ausübung

71 Mit El-Niño-Phänomen wird eine ungewöhnliche Wetter- und Meereströmungsveränderung bezeichnet, die sich nicht zyklisch wiederholt und in Südostasien zu Dürre führt.

von Kontrolle über Land bei. Die Verhandlungen über die Inklusion der Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in die privatwirtschaftlich geführten Großplantagen werden von den Unternehmen direkt mit den lokalen Grundbesitzer_innen geführt (Republik Indonesia 2004, Art. 9). Gemessen an der Größe der Landflächen erhalten die lokalen Grundbesitzer_innen eine Dividende und sind als „Partner_innen“ am Gewinn der Plantagen beteiligt (Li 2011). Diese maßgeblichen Änderungen im Bewirtschaftungsmodell ermöglichen Plantagenunternehmen die Ausübung direkter Kontrolle über den gesamten Produktionsprozess. Zugleich sind Unternehmen auf diese Weise unabhängig von der Belieferung durch Kleinbäuerinnen und Kleinbauern und können die Eigenversorgung mit Rohstoffen auch selbst sicherstellen (McCarthy et al. 2012).

4.2.3 Neuerliche Expansion im Kontext der Förderung von Agrartreibstoffen

Die hohen Erträge der Ölpalmen und die Mobilisierung billiger Arbeitskräfte durch das staatliche Umsiedlungsprogramm *Transmigrasi* waren zusammen mit den ausreichend vorhandenen Anbauflächen die ausschlaggebenden Faktoren für die massive Expansion der Palmölindustrie in Indonesien bis Anfang der 2000er-Jahre. Aus Investorenperspektive war insbesondere die wachsende Nachfrage nach Palmöl am Weltmarkt aufgrund der kostengünstigen Produktion vielversprechend. Seit 2000 hat Palmöl Sojaöl als meistverkauftes Pflanzenöl ersetzt.

Seit Beginn der 2000er-Jahre hat eine neuerliche Expansionsphase im indonesischen Palmölsektor an Dynamik gewonnen. Im Zuge dessen kündigte das indonesische Landwirtschaftsministerium Anfang 2003 die Vergabe von Konzessionen für eine zusätzliche Anbaufläche von 672.977 Hektar an 74 Unternehmen an, welche Gesamtinvestitionen von 2,1 Milliarden US-Dollar zusicherten (van Gelder 2004). Die neuerliche massive Expansion von Plantagenflächen und die damit verbundene Produktionssteigerung führten dazu, dass Indonesien im Jahr 2005 die Weltmarktführung von Malaysia übernahm (FAO 2013). Die für diese umfangreichen Investitionen notwendige Finanzierung der Unternehmen wurde über Kredite inländischer und ausländischer Finanzinstitute sowie auf der Grundlage der Ausgabe von Anleihen auf den internationalen Finanzmärkten ermöglicht (GRAIN 2014; s. Kap. 5.2.).

Zwei Faktoren waren für diese neuerliche Expansionsphase ab Beginn der 2000er-Jahre entscheidend: Zum einen die steigende Nachfrage nach Palmöl auf dem Weltmarkt: Diese ergab sich – zusätzlich zur zunehmenden Bedeutung von Palmöl in der Nahrungsmittel- und Kosmetikindustrie – aus der politisch erzeugten Nachfrage nach Agrartreibstoffen als Ersatz für fossile Energieträger. Zum

anderen der Reform- und Dezentralisierungsprozess seit Ende der 1990er-Jahre, welcher die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen für eine weitere Expansion der Plantagenflächen in den 2000er-Jahren legte. Hierdurch erreichten die Anbaufläche 2007 ein Ausmaß von 6,65 Millionen Hektar, was mehr als dem Zehnfachen der Anbauflächen von 1985 entspricht (s. Abb. 4). Im Zeitraum zwischen 2007 und 2012 expandierten die Ölpalmenplantagen nochmals signifikant von 6,65 auf 8,9 Millionen Hektar. Während zwischen 1986 und 1997 das jährliche Wachstum der Plantagenflächen zwischen 12 % und 14 % betrug und während der Finanzkrise um 5 % sank, zog das Wachstum mit dem neuerlichen Nachfragereschub und dem Beginn der Reformära wieder an und übertraf im Jahr 2007 mit 19 % sogar die ohnehin bereits relativ hohen Wachstumsraten der 1980er- und 1990er-Jahre.

Trotz eines Waldmoratoriums zum Schutz von Primärwäldern und Torfgebieten, das die indonesische Regierung mit finanzieller Unterstützung Norwegens im Jahr 2011 beschloss und das seither immer wieder verlängert wurde, schreitet die Expansion der Plantagenflächen ungehindert voran – auf ehemaligen Waldgebieten und zum Teil auch in Torfgebiete (USDA 2013). 2015 erreichten die Plantagenflächen eine Ausdehnung von 10,8 Millionen Hektar (USDA 2016). Entsprechend sind auch die Produktionsmengen von CPO aufgrund steigender Erträge durch die Reifung von Ölpalmen in den Jahren 2014/2015 auf 33 Millionen Tonnen angewachsen.

Vor diesem Hintergrund hat sich die steigende internationale Bedeutung von Agrartreibstoffen auf nationaler Ebene in der Strategie der indonesischen Regierung niedergeschlagen, die Marktführung bei der Herstellung von Agroiesel zu übernehmen (s. Kap. 5.2.). Das anvisierte Ziel ist es, bis zum Jahr 2020 weitere 26 Millionen Hektar Land mit Ölpalmen zu bepflanzen. Die biophysische Ausdehnung soll hauptsächlich in den Provinzen West-Kalimantan (5 Millionen Hektar), Riau (3 Millionen Hektar) und West-Papua (3 Millionen Hektar) vorangetrieben werden, für die Provinzen Nord-Sumatra, Zentral-Kalimantan, Süd-Sumatra, Jambi und Ost-Kalimantan ist jeweils eine Million Hektar neuer Ölpalmenplantagen vorgesehen. Die Pläne für andere Provinzen sehen die Entwicklung kleinerer Plantagenflächen vor (Dillon et al. 2008).

Hinter diesen eindrucksvollen Expansionsdynamiken im indonesischen Palmölsektor stehen Strategien territorialer Kontrolle und grenzüberschreitender Akkumulation sowie Prozesse lokaler Enteignung und Vertreibung. Diese beruhen auf einer spezifischen Konstellation von Akteuren und Kräfteverhältnissen in der indonesischen Palmölindustrie.

4.3 AKTEURE IN DER INDONESISCHEN PALMÖLINDUSTRIE

Eine Reihe ganz unterschiedlicher Akteure ist maßgeblich an der Ausweitung und Förderung des Palmölsektors beteiligt. Diese können in primäre und sekundäre Akteure unterschieden werden. Primäre Akteure sind aktiver Teil des Produktionsprozesses bzw. prägen diesen unmittelbar durch ihre Entscheidungsmacht. Hierzu gehören staatliche Akteure wie Beamte_innen auf nationaler Ebene sowie Bezirks- und Landesbeamte_innen, Unternehmen und Wirtschaftsverbände, Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, lokale Bevölkerungsgruppen und Gewerkschaften sowie Finanzinvestoren und internationale Geldgeber. Eine heterogene Gruppe von sekundären Akteuren interagiert mit den primären Akteuren und beeinflusst in erheblichem Ausmaß deren Entscheidungen in Bezug auf den Palmölsektor. Dazu zählen Zertifizierungsorganisationen, NGOs und soziale Bewegungen, Forschungsgruppen, internationale Konsument_innen und Medien. Allgemein sind die Interessen und Ziele der am Palmölsektor beteiligten Akteure höchst divers und oft widersprüchlich. Der Fokus der folgenden Darstellung liegt auf den primären Akteuren.

4.3.1 Staatliche Akteure

Die Strategien und Ziele staatlicher Akteure sind für die Entwicklung des Palmölsektors insofern zentral, als sie die Rahmenbedingungen für den Zugang, die Nutzung und folglich auch die Inwertsetzung von Land und natürlichen Ressourcen festlegen. Auf nationaler Ebene werden nationale Entwicklungspläne formuliert, Gesetze und Verordnungen verfasst, regulatorische Prozesse überwacht und Raumnutzungspläne genehmigt. Die Verantwortung für die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Regelung des Palmölsektors auf nationaler Ebene liegt beim Landwirtschaftsministerium. Diesem unterstellt ist die Indonesische Palmöl-Kommission (Indonesian Palm Oil Commission, IPOC), welche die Ausarbeitung von Empfehlungen zur Entwicklung der Palmölindustrie vornimmt. Eine bedeutende Rolle in der Regulierung des Palmölsektors nimmt die Nationale Landbehörde (Badan Pertanahan Nasional, BPN) ein, die für die Verwaltung aller zur landwirtschaftlichen Nutzung designierten Landflächen und für die Ausstellung von Nutzungskonzessionen (HGU) verantwortlich zeichnet (ausführlich in Kap. 4). Das Forstwirtschaftsministerium verwaltet 70 % aller Forstflächen und ist als einzige Instanz berechtigt, die Konvertierung von Waldzonen in Flächen zur landwirtschaftlichen Nutzung, also auch Plantagen, zu beschließen

(INTWI07). Es ist daher für die Expansion von Plantagen von tragender Bedeutung.

Die Umsetzung der nationalen Palmölpolitik findet im Rahmen eines dezentralen Systems statt, wobei den Regierungen auf Provinz- und Bezirksebene und ihren gewählten *bupati* (s. Kap. 3) ein hohes Maß an Entscheidungs- und Regulierungsbefugnis zugewiesen wird. Bezirks- und Landesbeamt_innen formulieren lokale und regionale Raumordnungspläne sowie Entwicklungsstrategien und stellen Lizenzen für die Anlage von Ölpalmpflanzungen aus. Sie überwachen die Einhaltung der geltenden gesetzlichen Bestimmungen und ergänzen nationale Gesetze durch lokale Verordnungen. Gleichzeitig ist jedoch die enge Zusammenarbeit von nationalen und lokalen Regierungsbeamten_innen mit örtlichen Eliten bei der Entwicklung der Palmölindustrie ausschlaggebend. Obgleich die regionalen und lokalen Beamten_innen über Kenntnisse der lokalen Gegebenheiten verfügen und so prinzipiell eine Feinabstimmung in der Entwicklungsplanung vornehmen könnten, sind ihre Handlungsmöglichkeiten häufig aufgrund unzureichender technischer Kapazitäten und finanzieller Mittel eingeschränkt. Zudem begrenzen widersprüchliche Mandate und rechtliche Unklarheiten die politischen Handlungsspielräume auf dieser Ebene (Ribot et al. 2006). Insofern beeinflussten die Inkongruenz von Entscheidungsprozessen auf Provinz- und Distriktebene die Entwicklung im Palmölsektor erheblich.

Auch in der Implementierung der nationalen Palmölstrategie werden Widersprüche zwischen staatlichen Akteuren sichtbar. Uneinigkeit besteht hier vor allem hinsichtlich der Frage, wie ein weiteres Produktionswachstum erreicht werden soll. Während einige die Expansion der Plantagenflächen anstreben, geben andere die Steigerung der Produktionsleistung als Ziel an. Auch bei der Gewichtung der Relevanz von Umweltschutzmaßnahmen und sozialer Absicherung gehen die Zielvorstellungen auseinander (Paoli et al. 2013).

Zugleich spielen verschiedene Formen des Klientelismus bei der Regulierung des Zugangs zu natürlichen Ressourcen und Land, wie auch schon während des Regimes der Neuen Ordnung, eine bedeutende Rolle. Innerhalb der nationalen und lokalen Netzwerke politischer und ökonomischer Eliten wird politische Loyalität oftmals durch materielle oder immaterielle Gefälligkeiten gesichert (Aspinall und van Klinken 2011; Hadiz 2004).

4.3.2 Unternehmen in der indonesischen Palmölindustrie

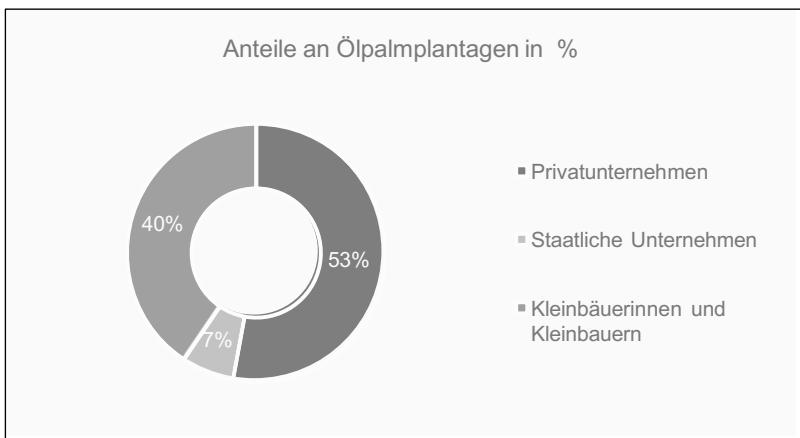
Im Gegensatz zu anderen im Welthandel bedeutenden Energiepflanzen wie beispielsweise Soja ist die Produktion von und der Handel mit Palmöl stark

konzentriert: Auf etwa 50 Unternehmenskonglomerate entfallen 75 % der weltweiten Palmölproduktion. In der Wertschöpfungskette des Palmöls weisen die Weiterverarbeitung und der Handel eine noch weitreichendere horizontale Integration auf: 15 Unternehmensgruppen kontrollieren 75 % des globalen Marktes (Schouten und Glasbergen 2012).

In Indonesien gibt es Tausende Unternehmen, die Ölpalmlantagen betreiben (INTNG10). Die meisten im Palmölsektor tätigen Unternehmen werden vom Interessenverband GAPKI (Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia) und vom Indonesian Palm Oil Board (IPOB) vertreten. GAPKI ist mit seinen ca. 550 Mitgliedern ein mächtiger Akteur im Palmölsektor und verfügt über ausgezeichnete Kontakte zu Regierungsbeamten. Bei der Umsetzung des national dominierenden Palmölprojekts nimmt GAPKI gemeinsam mit IPOB eine zentrale Rolle ein.

Größere Anbaugesellschaften besitzen in der Regel eigene Mühlen, kleinere Unternehmen verkaufen ihre FFB an Mühlen der Nachbarplantagen. Während die Gesamtzahl der Plantagenunternehmen sehr hoch ist, wird der Großteil des Palmölsektors von einigen wenigen indonesischen und ausländischen Unternehmenskonglomeraten kontrolliert (van Gelder 2004). Die Anzahl staatlicher Unternehmen ist seit den 1990er-Jahren sukzessive gesunken, sodass inzwischen privatwirtschaftliche Unternehmenskonglomerate die Palmölindustrie dominieren. 2017 wurden 52,9 % der Ölpalmlantagen von privatwirtschaftlichen Unternehmen und etwa 6,6 % von staatlichen Unternehmen kontrolliert, während 40,5 % von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern bewirtschaftet wurden (Indonesia Investments 2018, s. Abb. 6).

Abbildung 6: Verteilung der Ölpalmlantagenflächen nach Produzent_innen im Jahr 2017



Quelle: Indonesia Investments 2018

Unternehmen beeinflussen nicht nur die flächenmäßige Ausdehnung der Ölpalmlantagen, sondern treffen auch die Investitionsentscheidungen im Palmölsektor. Die Bereitstellung von Landflächen für Plantagen, die Bedingungen von Partnerschaftsabkommen und der Investitionsumfang für die Entwicklung von Parzellen für Kleinbäuerinnen und Kleinbauern werden seit 2004 von den Unternehmen direkt mit den lokalen Gemeinden verhandelt (INTNG03, s. auch Kap. 4).

Das Investitionsvolumen ist beeindruckend: Schätzungen zufolge wurden zwischen 2000 und 2008 insgesamt 12,5 Milliarden US-Dollar in den indonesischen Palmölsektor investiert (GRAIN 2014). Ein Großteil dieser Investitionen stammt aus Singapur, wo indonesische Tycoons vor dem Zusammenbruch des Regimes der Neuen Ordnung ihr Vermögen „geparkt“ hatten. Diese Tycoons nutzen ihr Kapital und ihre politischen Einflussmöglichkeiten, um die Expansion des Palmölsektors durch die Ausweitung von Plantagenflächen und den Aufbau von Raffineriekapazitäten zu fördern (Winarni und van Gelder 2015). Winarni und van Gelder (2015) haben in ihrer Studie über die 25 größten im Palmölsektor tätigen Unternehmenskonglomerate gezeigt, dass diese – obwohl 21 von ihnen an der Börse gelistet sind – nicht von Aktionären, sondern weiterhin von Tycoons kontrolliert werden. Während die Tycoons die Expansionsprozesse im Palmölsektor steuern, stellen Banken, Aktionär_innen und institutionelle Anleger erhebliche Mengen an Kapital zur Verfügung.

Zu den größten indonesischen Unternehmen zählen die Salim Group, Sinar Mas Group, Jardine Matheson Group, Musim Mas, Raja Garuda Mas, die Sampoerna Agro Group und Surya Dumai Group. Einige dieser Plantagenunternehmen besitzen zugleich Raffinerien für Speiseöle, Anlagen zur Produktion von Agrartreibstoffen oder sind als Händler tätig. Es ist anzunehmen, dass ein großer Teil der CPO-Produktion von den heimischen Raffinerien weiterverarbeitet wird, wobei viele Unternehmen CPO auch an die verarbeitende Industrie in anderen Ländern exportieren (INTNG11). Auch für malaysische Unternehmen, die enge Verbindungen zu den herrschenden Eliten pflegen, ist der indonesische Palmölsektor ein beliebtes Investitionsfeld (INTNG02). Malaysische Unternehmen, die in der indonesischen Palmöl- und Agrartreibstoffindustrie eine bedeutende Rolle innenhaben, befinden sich unter den 20 größten Konglomeraten Malaysias (INTNG02). Zu ihnen gehören Sime Darby, Tabung Haji Plantations, Kuala Lumpur Kepong Berhad, Genting Plantations und die IOI Corporation (Winarni und van Gelder 2015). Malaysische Unternehmen im indonesischen Palmölsektor profitierten insbesondere von dem Umstand, dass viele indonesische Unternehmen während der Asienkrise 1997/1998 in finanzielle Schwierigkeiten gerieten und sie auf diese Weise indonesische Ölpalmpflanzungen erwerben konnten. Unternehmenskonglomorate aus Malaysia und Singapur stellen zusammen die Mehrheit der ausländischen Investoren dar (INTNG10; INTNG11). Entweder als Einzelinvestoren oder im Rahmen von Joint Ventures mit indonesischen Unternehmen kontrollieren beide Länder etwa zwei Drittel der indonesischen Palmölproduktion (Chachavalpongwan 2013; van Gelder 2004; INTNG05; INTNG10). Mit seinem Imperium aus Plantagen, Raffinerien und Weiterverarbeitungsindustrie ist die Wilmar Group weltweit das größte im Palmölsektor tätige Unternehmen. Es ist der malaysischen Kuok Group zugehörig (mit Aktionär_innen aus Indonesien und dem US-amerikanischen ADM⁷²) und in Singapur registriert.

In der Wertschöpfungskette des Palmöls nehmen Unternehmen auf Verbraucherseite eine bedeutende Stellung ein. So hat beispielsweise der transnationale Konzern Unilever, als weltweit größter Abnehmer von Palmöl, eine mächtige Position in der globalen Warenkette (Schouten und Glasbergen 2012). Wie auch andere verbraucherorientierte Unternehmen (z.B. Nestlé oder Procter & Gamble) hat der Konzern eine dominierende Stellung innerhalb des Round Table for Sustainable Oilpalm (RSPO) und befasst sich aktiv mit Nachhaltigkeitsfragen –

72 Archer Daniels Midland (ADM) ist ein wichtiges US-amerikanisches Unternehmen in der Palmöl- und Agrartreibstoffindustrie.

um Reputationsschäden zu minimieren, zur Sicherung einer langfristigen Rohstoffversorgung und nicht zuletzt aufgrund der Marketingvorteile, die ein Engagement in diesem Bereich mit sich bringt.

Im Falle einiger Unternehmen im Palmölsektor hat neben der eigentlichen Produktion von Palmöl auch die Spekulation mit Land als Strategie der Kapitalakkumulation an Bedeutung gewonnen. So heben Winarni und van Gelder (2015) hervor, dass sich zusätzlich zu den 3,1 Millionen Hektar Plantagen, die von den 25 größten Unternehmenskonglomeraten bereits bepflanzt wurden, noch mindestens zwei Millionen Hektar konzessionierte, aber noch nicht bepflanzte Landflächen in den Landbanken dieser Unternehmen befinden. Die größten Landbanken weisen hierbei die Sinas Mar Group, Musim Mas Group, Surya Dumai Group und Jardine Matheson Group auf. Eine neuere Studie von Aidenviroment (2017) zeigt darüber hinaus auf, dass 29 % der bestehenden Konzessionen für Landflächen ausgestellt wurden, die bislang nicht mit Ölpalmpflanzungen bepflanzt sind (sogenanntes *stranded land*) – das entspricht einer Größe von 10 Millionen Fußballfeldern. Diesen Schätzungen zufolge betragen die sogenannten Landbanken der Unternehmen in Indonesien bereits 6,1 Millionen Hektar Land, von schätzungsweise⁷³ 21 Millionen Hektar insgesamt für Ölpalmpflanzungen konzessionierten Flächen. Die Unternehmen prognostizieren ihre Gewinne auf Basis dieser Landbanken, allerdings kann dieses Land nicht umgewandelt werden, ohne den Grundsatz *No Deforestation, No Peatland, No Exploitation* zu beachten, zu dem sich inzwischen fast alle Unternehmen verpflichtet haben (ebd.; vgl. auch Butler 2015).

Die Strategie der Unternehmenskonglomerate beruht der NGO GRAIN zufolge daher darauf, konzessionierte Landflächen nicht unmittelbar zu bepflanzen, sondern diese – je nach Nachfrage – entweder weiterzuverkaufen oder die Marktentwicklung abzuwarten (INTNG11). Die Leiterin von GRAIN Indonesien beschreibt diese Strategie folgendermaßen:

„Indonesian companies play the broker role. They got the land and they sell it to foreign companies. They don't plant anything, they wait and lease it to other companies. We see a lot of foreign companies that buy directly the permits from national companies – yes, this

73 Weder seitens des Staates noch der Unternehmen werden genaue Daten über die Konzessionsflächen veröffentlicht.

is a new strategy of the companies about leasing land. They expend and sell their permit to other companies.“ (INTNG11)⁷⁴

Allgemein haben sich in der Palmölindustrie Knotenpunkte zwischen Kuala Lumpur, Singapur und Jakarta gebildet, die als Finanz- und Transportzentren fungieren und an denen sich die Zentralen transnationaler Palmölkonzerne befinden (Pye 2013). Bedeutend für die Herausbildung eines übergeordneten Knotenpunkts der Macht ist, dass Palmölproduzenten, die Plantagen, Mühlen, Raffinerien kontrollieren, mit Unternehmen nachgelagerter Branchen wie Transportunternehmen, Händlern, Banken und Investoren sowie mit der verarbeitenden Industrie eng verbunden sind. Während indonesische Unternehmen großteils im Bereich der Produktion von Palmöl und Raffinerien tätig sind, konzentrieren sich malaysische und singapurische Unternehmenskonglomerate auf die weiteren Glieder der transnationalen Wertschöpfungskette und sind in den weiterverarbeitenden Industrien wie in der Kosmetik- oder Nahrungsmittelindustrie, im Agrartreibstoffsektor und in der Oleochemie tätig (Jiwan 2013). Die zentrale Rolle von Kapital aus Indonesien, Malaysia und Singapur verweist darauf, dass bei der kapitalistischen Aneignung von Naturverhältnissen die zunehmend transnational organisierten staatlichen und privatwirtschaftlichen Unternehmenskonglomerate aus dem Globalen Süden zentral sind, diese Prozesse also nicht zwangsläufig vom Globalen Norden dominiert werden (Pye 2008).

74 Auch die nationale NGO Sawit Watch beschreibt diese Praxis und verweist auf die daraus resultierenden intransparenten Prozesse für lokale Kleinbäuerinnen und Kleinbauern: „The common situation: Indonesian company bought land and got permit from local government and then sell it to a foreign company, but not the whole concession only a part of that. The concession belongs for 20,000 ha to IforMas but the smallholder plasma about 6,000 hectares the concession is owned by Malaysian company. Smallholders are confused because they have a problem with their plantation. Who is the owner of the concession? Who is responsible for that? This is a common case in plantation sector.“ (INTNG10) „You have middle companies. They get the permit from government and clear the land and after a time they sell it to other companies. This is a common praxis. Wilmar for example, Wilmar get a big concession but the permit is hold by local company. Like a land broker. Wilmar bought it from them, from the land broker. Wilmar have seven concessions bought from middleman. They can sell the concession and the permit but they cannot change the HGU easily. You can change the HGU after you change the plantation permit.“ (INTNG02)

4.3.3 Kleinbäuerinnen und Kleinbauern

Kleinbäuerinnen und Kleinbauern haben einen bedeutenden Anteil an der immensen Expansion des Palmölsektors. Sie bewirtschaften in etwa 42 % der Plantagenflächen und produzieren ca. 36 % der gesamten Palmölproduktionsmenge in Indonesien (s. Abb. 6; Direktorat Jeneral Perkebunan 2015). Offiziell werden jene Produzent_innen als Kleinbäuerinnen und Kleinbauern bezeichnet, die keine Geschäftslizenzen (*Izin Usaha Perkebunan untuk Budidaya, IUP-B*) für den Anbau von Ölpalmen benötigen. Eine solche Lizenz ist erst ab einer Plantagenfläche von 25 Hektar verpflichtend (Aidenvironment 2015). Die durchschnittliche Anbaufläche der im Palmölsektor tätigen Kleinbäuerinnen und Kleinbauern beträgt demgegenüber lediglich zwei bis drei Hektar. Dies entspricht in etwa der Fläche, die von einer Familie ohne weitere Ressourcen in Form von Arbeitskräften oder Krediten selbstständig bearbeitet werden kann (World Bank 2010a).

Die lange Ertragsdauer von ca. 25 Jahren, die niedrige Arbeitsintensität, die mit dem Anbau und der Ernte verbunden ist, das erzielte Einkommen⁷⁵ sowie die staatliche Förderung machen die Ölpalme zu einer attraktiven Anbaupflanze für Kleinbäuerinnen und Kleinbauern (INTWI03; INTNG02; INTNG05). Zudem können FFB ganzjährig geerntet werden und liefert somit eine kontinuierliche Einkommensmöglichkeit (Aidenvironment 2015).

Die Anzahl der entweder unabhängig oder als „Vertragspartner“ in Kern-Plasma-Modellen tätigen Kleinbäuerinnen und Kleinbauern wird auf etwa 1,5 Millionen geschätzt. Unabhängige Kleinbäuerinnen und Kleinbauern verkaufen ihre FFB-Ernte an lokale Händler_innen, die diese wiederum an die verarbeitende Industrie liefern. Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, die im Rahmen des Vertragslandwirtschaftsmodells mit Unternehmen zusammenarbeiten, werden mit technischen und finanziellen Mitteln unterstützt. Sie verpflichten sich im Gegenzug, ihre FFB-Ernte an die Mühlen des Vertragspartners zu dem von diesem festgelegten Preis abzugeben (Aidenvironment 2015). Seit 2004 verhandeln lokale Gemeinden direkt mit den Unternehmen die Bedingungen für Partnerschaftsabkommen aus (s. Kap. 4.2.2.). Seither hat sich der Anteil der von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern bearbeiteten Plantagenfläche verdreifacht und der Anteil der Kleinbäuerinnen und Kleinbauern als „Partner“ um 140 % zugenommen (Badan Pusat Statistik 2012a; Indonesian Palm Oil Board 2008).

⁷⁵ Laut Angaben des World Growth (2011) kann durch den Anbau von Ölpalmen ein bis zu siebenmal höheres Einkommen als mit dem Anbau anderer Nahrungspflanzen erzielt werden.

Trotz dieser beachtlichen Zahlen haben sich die Inklusionsbedingungen für Kleinbäuerinnen und Kleinbauern im Partnerschaftsmodell ab 2004 gegenüber früheren Vertragslandwirtschaftsmodellen verschlechtert. Während einige Autor_innen (McCarthy et al. 2010; Rist et al. 2010) in der Vergangenheit von „Erfolgsgeschichten“ hinsichtlich der Einkommensmöglichkeiten im Rahmen von Vertragslandwirtschaftsmodellen berichteten, wird das neue Partnerschaftsmodell überwiegend kritisch beurteilt⁷⁶ (Potter 2012, 285). Dies liegt insbesondere daran, dass die früheren Vertragslandwirtschaftsmodelle 70 % bis 80 % der Plantagenflächen für die Inklusion von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern vorbehielten, wohingegen im Partnerschaftsmodell durchschnittlich nur noch 20 % für die Bewirtschaftung durch Kleinbäuerinnen und Kleinbauern vorgesehen sind.

Hingegen stellt sich das Partnerschaftsmodell für Unternehmen als äußerst lukrativ dar: Indem Unternehmen nicht zur Zusammenarbeit mit Kleinbäuerinnen und Kleinbauern verpflichtet werden, beschäftigen sie zunehmend lohnabhängige Plantagenarbeiter_innen, die innerhalb dieses direkten Abhängigkeitsverhältnisses leichter zu kontrollieren sind (Li 2011). So entsteht, wie es ein Wissenschaftler vom Institut Pertanian Bogor (IPB) beschreibt, aus Kleinbäuerinnen und Kleinbauern ein Plantagenproletariat: „Plantations gave very low salaries. People became poorer. [S]mall farmers formerly in agroforestry, growing exported oriented crops [...] became kulis, laborers, and dependent. [...] They [were] degraded to rural proletariat.“ (INTWI06)

Die Interessen von Vertragsbäuerinnen und -bauern vertritt Asosiasi Petani Kelapa Sawit Indonesia (APKASINDO) gemeinsam mit Asosiasi Petani Perkebunan Inti Rakyat (APSEK PRI). Auf Initiative der NGO Sawit Watch wurde in Zusammenarbeit mit unterschiedlichen lokalen NGOs der Aufbau einer unabhängigen politischen Organisation ins Leben gerufen, um Kleinbäuerinnen und Kleinbauern bei der Durchsetzung ihrer Interessen zu unterstützen. Vor allem unabhängige Kleinbäuerinnen und Kleinbauern haben sich in der Interessen-

76 Der Leiter der NGO Sawit Watch erfasst die Nachteile, die eine Abhängigkeit von Plantagenunternehmen für die teilnehmenden Kleinbäuerinnen und Kleinbauern bedeutet, folgendermaßen zusammen: „People always depend on the plantations. [When] after 30 years the oil palm must be replanted they don't have the money. So they ask the companies which belongs to the state to continue, to plant again because they depend on that. The people depend on this commodity. [...] If they say this commodity gave profit to the people – where? We can account it. For the companies yes, but not for smallholders within cooperate schemes. For independent farmers, yes, but not for partnership farmers.“ (INTNG10)

vertretung Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS) mit ca. 10.000 Mitgliedern zusammengeschlossen (INTNG02). Obwohl die Handlungsmöglichkeiten dieser Vereinigungen beschränkt sind, deuten die Mobilisierung und Organisation der Kleinbäuerinnen und Kleinbauern auf ihr Potenzial hin, eigene Interessen sichtbar zu machen und mitunter auch gegenüber dominanten politischen und ökonomischen Kräften durchzusetzen.

4.3.4 Finanzdienstleister, Investoren und die Weltbankgruppe

Das für die Expansion des Palmölsektors notwendige Kapital wird von Investmentbanken und anderen Finanzdienstleistern bereitgestellt. Mehr als 50 Milliarden US-Dollar wurden in den vergangenen zehn Jahren in die malaysische und indonesische Palmölproduktion investiert, wobei Banken schätzungsweise 24 % der gesamten Finanzierung beisteuerten.⁷⁷ In der Regel gewähren Kreditinstitute den Unternehmen im Palmölsektor zwei Arten von Finanzdienstleistungen, die für die Entwicklung oder Erweiterung von Ölpalmpflanzungen verwendet werden: Konsortialkredite, d.h. die Gewährung eines Kredits durch zwei oder mehrere Kreditinstitute, sowie die Organisation von Börsengängen.⁷⁸ Weitere wichtige Finanzierungsquellen stellen neben Banken auch Aktionär_innen und andere institutionelle Investoren zur Verfügung (Banktrack 2012).

Neben privatwirtschaftlichen spielten und spielen auch institutionelle Geldgeber, allen voran die Weltbankgruppe, eine herausragende Rolle in der Entwicklung der Palmölindustrie – sowohl im globalen als auch im indonesischen Kontext (INTNG02; INTNG01). Seit 1965 betrachtet die Weltbankgruppe die Entwicklung der Palmölindustrie als geeignetes Mittel zur Armutsbekämpfung und ländlichen Entwicklung. Vor diesem Hintergrund finanzierte sie die Ausdehnung

⁷⁷ Führende Banken für konsolidierte Darlehen waren von 2002 bis 2011 HSBC, Mitsubishi UFJ, OCBC, Sumitomo Mitsui, ANZ, DBS, Bank Central Asia, Credit Suisse, Mizuho Financial, CIMB, BNP Paribas, Bank Mandiri, United Overseas Bank, Commonwealth Bank of Australia, Rabobank, Westpac Banking, Citigroup, National Australia Bank, Bank Rakyat Indonesia, Standard Chartered, Barclays, Malayan Banking und Credit Agricole (www.banktrack.org/show/pages/banks_and_palm_oil, 15.3.2016).

⁷⁸ Die Bedeutung von Börsengängen veranschaulicht das Beispiel des Unternehmenskonglomerats Bumitama Agri, das 177 Millionen US-Dollar durch seinen Börsengang in Singapur einnahm und in der Folge 144 Millionen US-Dollar in die Transformation seiner konzessionierten Flächen in Ölpalmpflanzungen investierte (GRAIN 2014).

von Ölpalmpflanzungen sowie Maßnahmen zur Effizienzsteigerung der Palmölproduktion mit einem Gesamtvolumen von einer Milliarde US-Dollar. Der geografische Fokus dieser Fördermaßnahmen lag auf Indonesien (s. Kap. 4.2.). Zwischen 1969 und 1983 wurden 500 Millionen US-Dollar im indonesischen Palmölsektor investiert, vor allem in die Expansion von Ölpalmpflanzungen im Rahmen von Vertragslandwirtschaftsmodellen (Teoh 2010). Zudem wurden staatliche Unternehmen sowie *Transmigrasi*-Umsiedlungsprogramme gefördert, was die Ausdehnung der Ölpalmpflanzungen zusätzlich beschleunigte.

Im Zuge der neoliberalen Wende änderte die Weltbank ihre Strategie und stellte die Unterstützung staatlicher Interventionen ein. Seither wurden Deregulierung und Privatisierung forciert und im Palmölsektor tätige transnationale Unternehmen und Investoren durch die der Weltbankgruppe zugehörige International Finance Corporation (IFC) gefördert. Infolge der zunehmenden öffentlichen Kritik an den mit der Produktion von Palmöl verbundenen sozial-ökologischen Auswirkungen Ende der 2000er-Jahre veränderte die IFC ihre Strategie und konzentrierte ihre Aktivitäten auf die Finanzierung von Zertifizierungsmaßnahmen wie den RPSO sowie von Unternehmen, die vor allem in der Weiterverarbeitung von Palmöl tätig sind. Dagegen wurde die Förderung von Unternehmen, die ausschließlich Plantagen betreiben und keine Mitglieder des RPSO sind, eingestellt (IFC 2011).