

Alina Brad

# DER PALMÖL- BOOM IN INDONESIEN

Zur Politischen Ökonomie einer umkämpften Ressource

transcript **Edition Politik**

Alina Brad  
Der Palmölboom in Indonesien

**Edition Politik** | Band 78

Die freie Verfügbarkeit der E-Book-Ausgabe dieser Publikation wurde ermöglicht durch den Fachinformationsdienst Politikwissenschaft POLLUX



und ein Netzwerk wissenschaftlicher Bibliotheken zur Förderung von Open Access in den Sozial- und Geisteswissenschaften (transcript, Politikwissenschaft 2019)

Bundesministerium der Verteidigung | Gottfried Wilhelm Leibniz Bibliothek – Niedersächsische Landesbibliothek | Harvard University | Kommunikations-, Informations-, Medienzentrum (KIM) der Universität Konstanz | Landesbibliothek Oldenburg | Max Planck Digital Library (MPDL) | Saarländische Universitäts- und Landesbibliothek | Sächsische Landesbibliothek Staats- und Universitätsbibliothek Dresden | Staats- und Universitätsbibliothek Bremen (POLLUX – Informationsdienst Politikwissenschaft) | Staats- und Universitätsbibliothek Carl von Ossietzky, Hamburg | Staatsbibliothek zu Berlin | Technische Informationsbibliothek Hannover | Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek Jena (ThULB) | ULB Düsseldorf Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf | Universitätsbibliothek Erfurt | Universitäts- und Landesbibliothek der Technischen Universität Darmstadt | Universitäts- und Landesbibliothek Münster | Universitäts- und Stadtbibliothek Köln | Universitätsbibliothek Bayreuth | Universitätsbibliothek Bielefeld | Universitätsbibliothek der Bauhaus-Universität Weimar | Universitätsbibliothek der FernUniversität Hagen | Universitätsbibliothek der Humboldt-Universität zu Berlin | Universitätsbibliothek der Justus-Liebig-Universität Gießen | Universitätsbibliothek der Ruhr-Universität Bochum | Universitätsbibliothek der Technischen Universität Braunschweig | Universitätsbibliothek der Universität Koblenz Landau | Universitätsbibliothek der Universität Potsdam | Universitätsbibliothek Duisburg-Essen | Universitätsbibliothek Erlangen-Nürnberg | Universitätsbibliothek Freiburg | Universitätsbibliothek Graz | Universitätsbibliothek J. C. Senckenberg an der Goethe-Universität Frankfurt | Universitätsbibliothek Kassel | Universitätsbibliothek Leipzig | Universitätsbibliothek der LMU München | Universitätsbibliothek Mainz | Universitätsbibliothek Marburg | Universitätsbibliothek Oldenburg | Universitätsbibliothek Osnabrück | Universitätsbibliothek Siegen | Universitätsbibliothek Vechta | Universitätsbibliothek Wien | Universitätsbibliothek Wuppertal | Zentral- und Hochschulbibliothek Luzern | Zentralbibliothek Zürich

Die Publikation beachtet die Qualitätsstandards für die Open-Access-Publikation von Büchern (Nationaler Open-Access-Kontaktpunkt et al. 2018), Phase 1  
[https://oa2020-de.org/blog/2018/07/31/empfehlungen\\_qualitaetsstandards\\_oabucher/](https://oa2020-de.org/blog/2018/07/31/empfehlungen_qualitaetsstandards_oabucher/)

\* \* \*

**Alina Brad** (Dr. phil.) ist Senior Scientist am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Wien. Sie forscht zu internationaler Umwelt- und Ressourcenpolitik und sozial-ökologischer Transformation.

ALINA BRAD

# **Der Palmölboom in Indonesien**

**Zur Politischen Ökonomie einer umkämpften Ressource**

**[transcript]**

## Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 Lizenz (BY-NC-ND). Diese Lizenz erlaubt die private Nutzung, gestattet aber keine Bearbeitung und keine kommerzielle Nutzung. Weitere Informationen finden Sie unter <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Um Genehmigungen für Adaptionen, Übersetzungen, Derivate oder Wiederverwendung zu kommerziellen Zwecken einzuholen, wenden Sie sich bitte an [rights@transcript-verlag.de](mailto:rights@transcript-verlag.de)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z.B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

© 2019 transcript Verlag, Bielefeld

Umschlaggestaltung: Maria Arndt, Bielefeld

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

Print-ISBN 978-3-8376-4757-0

PDF-ISBN 978-3-8394-4757-4

<https://doi.org/10.14361/9783839447574>

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <https://www.transcript-verlag.de>

Bitte fordern Sie unser Gesamtverzeichnis und andere Broschüren an unter:

[info@transcript-verlag.de](mailto:info@transcript-verlag.de)

# Inhalt

---

Vorwort | 7

**1 Einleitung** | 9

- 1.1 Stand der Forschung | 12
- 1.2 Forschungsinteresse und Fragestellung | 15
- 1.3 Aufbau der Arbeit | 16

**2 Die Konstitution von Natur und Raum:  
Theoretischer Rahmen** | 21

- 2.1 Naturdefinitionen und Naturbilder | 21
- 2.2 Politische Ökologie | 22
- 2.3 Das Konzept Gesellschaftliche Naturverhältnisse | 29
- 2.4 Aktuelle Entwicklungen und zeitdiagnostische Konzepte | 36
- 2.5 Staat und Territorialisierung | 42
- 2.6 Peripherie Weltmarktinintegration und Staatlichkeit | 46
- 2.7 *Scale*-Debatte: Räumliche Dimensionen der Naturbeherrschung | 48
- 2.8 Politische Ökologie und *Politics of Scale* –  
eine Forschungsheuristik | 58

**3 Territorialisierung und Landkontrolle im Kontext der polit-  
ökonomischen Entwicklung Indonesiens** | 61

- 3.1 Staat, Politische Ökonomie und Landkontrolle im  
kolonialen Indonesien | 62
- 3.2 Von der Unabhängigkeit zum indonesischen Sozialismus  
unter Sukarno | 64
- 3.3 Das Staatslandprinzip und die Landreform 1960 | 66
- 3.4 Das Regime der „Neuen Ordnung“ | 68
- 3.5 Der Dezentralisierungsprozess nach dem Ende der  
„Neuen Ordnung“ | 83

**4 Der Palmölsektor in Indonesien: Entwicklungslinien,  
Triebkräfte und Akteure** | 101

- 4.1 Der globale Palmölsektor: Die Geschichte einer erfolgreichen  
„Flex Crop“ | 102

4.2	Der indonesische Palmölsektor: Der Weg zum weltmarktführenden Palmölproduzenten	107
4.3	Akteure in der indonesischen Palmölindustrie	116
<b>5</b>	<b>Die Politische Ökologie des indonesischen Palmölbooms seit 2000: Dezentralisierung, Agrartreibstoffstrategie, territoriale Kontrolle und Widerstand</b>	127
5.1	Landkontrolle und staatliche Regulierung des Palmölsektors im Zuge der Dezentralisierung	127
5.2	Palmölexpansion im Kontext des Agrartreibstoffbooms	146
5.3	Landkonflikte, Widerstand und die Herausbildung von Zertifizierungssystemen	154
<b>6</b>	<b>Schlussfolgerung</b>	167
6.1	Historische und polit-ökonomische Voraussetzungen des indonesischen Palmölbooms	167
6.2	Triebkräfte und Konsequenzen des Expansionsbooms seit 1998	169
6.3	Konflikte und <i>Politics of Scale</i> im indonesischen Palmölsektor	172
6.4	Zertifizierung von nachhaltigem Palmöl als Alternative?	174
<b>Abkürzungs- und Interviewverzeichnis</b>   177		
<b>Literatur</b>   181		

## **Vorwort**

---

Dieses Buch beruht auf meiner Dissertation, die im Sommer 2016 von der Universität Wien im Fachbereich Politikwissenschaft angenommen wurde. Entwickelt wurde sie im Rahmen eines DOC-teams, in dem ich zusammen mit Anke Schaffartzik und Christina Plank unterschiedlichen Aspekten im Zusammenhang mit dem Agrartreibstoffbereich und insbesondere mit dem Palmölsektor nachgegangen bin.

Viele Menschen haben zur Entstehung dieser Arbeit beigetragen und ich beschränke mich hier auf die angenehme Aufgabe, mich bei ihnen zu bedanken. An erster Stelle sind das Markus Wissen und Ulrich Brand, denen ich viele intellektuelle Anregungen verdanke und die zu meiner akademischen Entwicklung wie keine anderen beigetragen haben. Heiko Faust danke ich für seine Unterstützung, die meine Forschung in Indonesien wesentlich erleichtert hat. Mit Anke Schaffartzik und Christina Plank habe ich viele gute Ideen entwickelt, für die ich ihnen sehr dankbar bin. Bettina Köhler und Yvonne Kunz danke ich für wichtige Anregungen und Kommentare. Melanie und Awan Sunito und Mas Oji haben meine Aufenthalte in Indonesien sehr bereichert und ich habe von ihnen viel über Indonesien gelernt. Etienne Schneider danke ich für seine Ermunterungen und unermüdliche Unterstützung, die für die Publikation dieses Buches entscheidend waren. Für viele nützliche Hinweise und Kommentare bedanke ich mich bei den Kolleg\_innen aus dem Dissertationskolloquium und dem Umweltkolloquium. Brigitte Schneider danke ich für ihr exzellentes Lektorat. Ganz besonders danken möchte ich Oliver Ottenschläger, der mich durch den gesamten Prozess der Promotion mit großer Geduld begleitete und die Reproduktionsarbeit phasenweise alleine übernahm. Schließlich bin ich der Österreichischen Akademie der Wissenschaften für die Gewährung eines Promotionsstipendiums zum Dank verpflichtet, insbesondere Barbara Haberl für die sehr gute Kooperation.



# 1 Einleitung

---

Beginnt man eine Internetrecherche mit dem Schlagwort „Palmöl“, tauchen Bilder von Orang-Utans auf, deren Lebensraum zerstört worden ist, Bilder von abgeholzten und abgebrannten Waldflächen. Der Orang-Utan ist zum Symbol ökologischer Zerstörung im Zusammenhang mit der Palmölproduktion geworden. Während Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Umweltaktivist\_innen mit Motiven der Vertreibung der Orang-Utans aus ihren Habitaten eine gewisse Sensibilisierung bei Konsument\_innen in Europa erweckten, setzte sich die Expansion der Ölpalmenplantagen ungebrochen fort.

Global betrachtet wuchs die Anbaufläche für Ölpalmen in den vergangenen 50 Jahren auf 21 Millionen Hektar an (FAO 2016; vgl. auch Gerber 2011; Gunarso et al. 2013). Nicht weniger als ein Zehntel der weltweiten landwirtschaftlichen Nutzflächen werden mittlerweile von Ölpalmen bedeckt (FAO 2015). Mehr als die Hälfte dieser Flächen (10,8 Millionen Hektar) befindet sich in Indonesien, das im Jahr 2016 bereits 53,3 % der weltweiten Palmölproduktion verzeichnete und zum größten Produzenten aufstieg (USDA 2015; FAO 2018; eigene Berechnung). Allein im Zeitraum von 2000 bis 2010 wuchs die Anbaufläche in Indonesien im Rahmen eines beispiellosen Palmölbooms um 278 % (Carlson et al. 2013).

Parallel zu den Anbauflächen stieg in den vergangenen vier Jahrzehnten der Verbrauch von Palmöl. Zum einen in der Humanernährung: Schätzungen zufolge enthält mittlerweile die Hälfte aller Supermarktprodukte Palmöl (Amnesty International 2016). Der Anteil von Palmöl an den in der Non-Food-Industrie verwendeten Pflanzenölen lag bereits im Jahr 2009 bei über 50 %, damit ist Palmöl in diesem Bereich das am meisten verwendete Pflanzenöl (FAO 2014). Zum anderen hat die globale Nachfrage nach Pflanzenölen für die Produktion von Agrartreibstoffen, die infolge von Beimischungspflichtquoten in der Europäischen Union und den USA angetrieben wurde, hat die Expansion von Ölpalmenplantagen signifikant beschleunigt. Ein Drittel des in der EU verbrannten Agrodiels basiert auf Palmöl (Transport und Environment 2017). Dabei ist die

Entwicklungsgeschichte der Ölpalmen in Indonesien ist einzigartig, denn obwohl Ölpalmen dort erst Anfang des 20. Jahrhunderts eingeführt wurden, lag ihr Anteil an der gesamten landwirtschaftlichen Ernte im Jahr 2011 bereits bei 35 %.

Im Laufe der vergangenen fünf Dekaden wurden in Indonesien etwa 74 Millionen Hektar Waldflächen entwaldet oder degradiert – das entspricht der doppelten Fläche Deutschlands. Neben dem Forstwirtschaftssektor ist die biophysische Expansion der Ölpalme die entscheidende Triebkraft dieser Landnutzungsveränderungen (UNEP 2007). Dies hat weitreichende Auswirkungen. Für Ökosysteme stellt dies insofern eine Bedrohung dar, als es zur Zerstörung von tropischen Sekundär- und Primärwäldern sowie von Torfmoorgebieten kommt, was mit dem Verlust der biologischen Vielfalt und der massiven Freisetzung von Treibhausgasemissionen einhergeht (Fitzherbert et al. 2008; Koh und Wilcove 2008; Page et al. 2011). Schätzungen über das Ausmaß der Entwaldungsraten und des Verlusts von Kohlenstoff variieren aufgrund unterschiedlicher Messungsmethoden. Dennoch besteht Einigkeit darüber, dass die Entwaldung und die Umwandlung von Torfmoorgebieten zu Plantagenflächen einen wesentlichen Anteil am Treibhausgasausstoß haben, Bodendegradationen verursachen und den natürlichen Wasserkreislauf beeinflussen. Schätzungen zufolge sind zwischen 2001 und 2013 fast 10 % der weltweiten anthropogenen Treibhausgasemissionen auf Entwaldung tropischer Wälder zurückzuführen (Vijai 2016; Margono et al. 2014). In Indonesien wurden zwischen 2010 und 2015 20 % der gesamten neuen Ölpalmenplantagenflächen auf Torfmoorgebieten angelegt (Austin et al. 2017). Weitere ökologische Negativfolgen sind mit dem Weiterverarbeitungsprozess von Palmöl verbunden. Taylor et al. (2014) zufolge haben die Methanemissionen, die beim Verarbeitungsprozess von Palmöl freigesetzt werden, signifikante Auswirkungen auf die Erwärmung der Atmosphäre.

Darüber hinaus hat die Brandrodung im Zusammenhang mit der Palmölproduktion verheerende gesundheitliche sowie ökonomische Folgen: Von Juli 2015 bis zum einsetzenden Monsunregen fünf Monate später wüteten Waldbrände auf den Inseln Sumatra und Kalimantan – die schlimmsten in der Umweltgeschichte des Landes. Der Dunst reichte über die Nachbarländer Malaysia, Singapur und Thailand bis zu den Philippinen und löste diplomatische Spannungen in den bilateralen Beziehungen zu Indonesien aus. Hunderttausende Menschen in Indonesien und den angrenzenden Ländern litten an Atemwegserkrankungen, das öffentliche Leben kam teilweise völlig zum Erliegen (Varkkey 2015; Koplitz et al. 2016).

Zwischen September und November 2015 wurden 1,8 Millionen Hektar Land zerstört<sup>1</sup> (Habekuß 2016). In diesem Zeitraum wurden 1,35 Gigatonnen des Treibhausgases Kohlenstoffdioxid ausgestoßen – eine Größenordnung, die den jährlichen Emissionen Japans entspricht (Fernandez 2015). Umweltschutzorganisationen, die die Satellitenbilder analysierten, stellten fest, dass sich die Brandherde in Konzessionsgebieten für Ölpalmlantagen oder für die Zellstoffproduktion befanden (The Guardian 2015).

Bereits seit der kolonialen Expansion war die Ausbeutung von Bodenschätzten eine Schlüsselstrategie kolonialer und postkolonialer Entwicklung<sup>2</sup> im Globalen Süden. Doch insbesondere in den vergangenen Jahren haben Finanzkrisen (Asienkrise 1997/1998, Finanzkrise 2007/2008) und neoliberalen Umstrukturierungsmaßnahmen zu einer Reintensivierung der Ausbeutung natürlicher Ressourcen in Verbindung mit einer Exportorientierung auf Basis natürlicher Rohstoffe geführt (sogenannte Reprimarisierung). Diese Entwicklung wird durch eine zunehmende Nachfrage nach natürlichen Ressourcen im Rahmen einer imperialen Lebensweise sowohl im Globalen Norden als auch in den aufstrebenden Schwellenländern (Brand und Wissen 2017; Giljum et al. 2014; Schaffartzik et al. 2014) sowie durch die Finanzialisierung der Natur<sup>3</sup> (Kaltenbrunner et al. 2011; White et al. 2012) gefördert. Auch in Indonesien findet die Expansion der Plantagenflächen im Rahmen eines nationalen Entwicklungsmodells statt, das im Wesentlichen auf der Extraktion natürlicher Ressourcen (einschließlich monokultureller Landwirtschaft) für den Weltmarkt basiert (Burchardt und Dietz 2014; Gudynas 2010). Dabei führte die Expansion von Ölpalmlantagen in vielen Fällen zu Enteignung und Vertreibung der Bewohner\_innen und war mit umkämpften Verschiebungen in der wirtschaftlichen und der politischen Ordnung verbunden. Allerdings sind im Rahmen von globalen Handels- und Produktionsketten die massiven sozial-ökologischen Folgen an den Orten der Palmölproduktion von den Orten der globalen Nachfrage und des Konsums entkoppelt (Schaffartzik et al. 2016).

Während die quantitative Expansion und die biophysischen Auswirkungen der Palmölproduktion Gegenstand einer Vielzahl von Studien und anderen wissenschaftlichen Beiträgen ist, wurde die Dimension sozial-ökologischer Konflikte

1 Bei den davon betroffenen Flächen handelte es sich um Sekundärwald oder „unproductive“ Ölpalmlantagen.

2 Auch in den Ländern des Globalen Nordens gab und gibt es extractive Regime (z.B. Kanada, Australien, Norwegen), jedoch wurden diese Regime oftmals durch die Produktion von Gütern hoher technologischer Komplexität und durch Dienstleistungen mit hohen Wertschöpfungsanteilen ersetzt.

3 D.h. die Entdeckung der Natur als Anlagefeld für überakkumuliertes Kapital.

sowie die Rolle staatlicher Regulierung und Absicherung in diesem Prozess bisher wenig untersucht. Dies ist überraschend, da die Veränderung der Staatlichkeit in Indonesien, insbesondere die räumliche Rekonfiguration der staatlichen Institutionen, die den Zugang zu Land regulieren, entscheidend für die Expansion der Plantagenflächen war. Diese Veränderung des räumlich-institutionellen Kontexts bezeichne ich in dieser Arbeit als Reskalierungsprozess, wobei ein besonderer Fokus auf den Rekonfigurationsprozessen infolge der Demokratisierung und Dezentralisierung seit dem Jahr 1998 liegt. Ohne eine Analyse dieser Prozesse bleibt die Kritik an der Expansion des Palmölsektors und deren negativen sozial-ökologischen Auswirkungen zahnlos, da die politischen und institutionellen Voraussetzungen sowie die Konflikthaftigkeit dieser Expansion nicht berücksichtigt werden und somit auch kein Verständnis für das Potenzial von Widerstand in gesellschaftlichen Auseinandersetzungen entsteht. Durch die Betrachtung der dominanten Strategien zur Absicherung der bestehenden Palmölproduktionsverhältnisse möchte ich auch dazu beitragen, Ansatzpunkte für mögliche Alternativen auszuloten, die über die verbreiteten konsumsensibilisierenden Kampagnen vieler globaler NGOs hinausgehen. Insofern betrachte ich die Erforschung kapitalistischer Aneignung von Naturverhältnissen im Kontext der Palmöl- und Agrartreibstoffproduktion auch als gesellschaftspolitische Intervention. Solange eine Politisierung der Palmöl- und Agrartreibstoffdebatte stattfindet und in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird, können beispielsweise die Strategien der Palmöl- und Agrartreibstoffindustrie, sozial-ökologische Negativfolgen ihrer Produktion zu leugnen oder durch Nachhaltigkeitszertifikate politisch zu legitimieren, infrage gestellt werden.

## 1.1 STAND DER FORSCHUNG

Die Auswirkungen der expandierenden Ölpalmlanplantagen auf Biodiversität, Klima und Nahrungsmittelproduktion wurden schon seit Längerem vielseitig wissenschaftlich erforscht und als alarmierend dargestellt (Hooijer et al. 2006; Fargione et al. 2008; Butler, Koh und Ghazoul 2009; Koh und Ghazoul 2008; Taylor et al. 2014; Margono et al. 2014). Besondere Aufmerksamkeit wird sowohl in akademischen Untersuchungen als auch in Studien von NGOs den sozial-ökologischen Auswirkungen der Palmöl- und Agrartreibstoffproduktion (Austin et al. 2017, Rist et al. 2009; Sandker et al. 2007; Sheil et al. 2009) sowie damit verbundenen Konflikten gewidmet (Colchester und Chao 2013; Colchester et al. 2006a; Colchester et al. 2007; EIA und Telepak 2009; GRAIN 2014; Greenpeace 2007; Marti 2008). Potenzialanalysen zu Palmöl als Energieträger wurden von außeruniversitären

Forschungseinrichtungen erstellt (Ekonid 2007; Wuppertal Institut 2007). Zahlreiche Untersuchungen verschiedener mit dem Anbau von Ölpalmen zusammenhängender Aspekte führte das Center for International Forestry Research (CIFOR) durch, das eine Dependance in Indonesien (Bogor) hat (Casson 2002; Caroko et al. 2011; Dermawan et al. 2012; Dwyer 2015; Obidzinski et al. 2012, 2014).

Wichtige Beiträge aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive hat John McCarthy im Rahmen seiner langjährigen Forschungstätigkeit in Indonesien geleistet. Im Fokus seiner Analysen stehen die Rolle staatlicher Behörden, sektorale Politiken und ihre Auswirkungen auf den Palmölsektor sowie Implikationen der Expansion der Ölpalmenplantagen auf den Landwirtschaftssektor und auf sozioökonomische Aspekte der Lebensverhältnisse von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern (McCarthy 2010; McCarthy und Cramb 2009; McCarthy et al. 2012, 2011). Einen zentralen Stellenwert nimmt staatliches Handeln in Bezug auf den Palmölsektor und die Extraktion natürlicher Ressourcen auch in Paul Gellerts Analysen ein (Gellert 2008, 2015). Das selektive Handeln des Staates bezüglich des Palmölsektors hat Melanie Pichler in ihrer Dissertation und den daraus abgeleiteten Publikationen aus einer kritischen Perspektive beleuchtet (Pichler 2014, 2015). Darin widmete sie sich den mit dem Palmölsektor zusammenhängenden Landkonflikten und Auseinandersetzungen um die Zertifizierung aus einer politökologischen Perspektive. In Anlehnung an Oliver Pyes (2008) Analyse des „Palmöl-Industriellen Komplexes“ (ebd., 431) beleuchtete Pichler (2014) die Zusammenarbeit von Indonesien, Malaysia und Singapur als regionales Akkumulationsregime.

Pye hat mit seinen zahlreichen Untersuchungen zu gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen in der südostasiatischen Palmöl- und Agrartreibstoffindustrie aus einer kritischen Perspektive einen wichtigen Beitrag zur Forschungsdebatte über die Palmöl- und Agrartreibstoffproduktion in Südostasien geleistet. In seinen jüngeren Publikationen (z.B. Pye 2015, 2017) setzt er sich mit Arbeitsverhältnissen und Widerstandsaktivitäten indonesischer Arbeiter\_innen auf den Ölpalmenplantagen Malaysias auseinander. Seine Untersuchungen aus den Jahren 2008 und 2013 widmete Pye den transnationalen Verbindungen des „Palmöl-Industriellen Komplexes“ und analysierte darin die Interaktion zwischen Palmölindustrie und Politik (Pye 2008, 2013; Pye und Bhattacharya 2013). Transnationale Kampagnen und Aktivist\_innen-Netzwerke, die eine Opposition zum weitverbreiteten Pro-Palmöl-Diskurs bilden, waren Gegenstand einer seiner weiteren Analysen (Pye 2010). Darin fokussierte er zum einen die Diskrepanzen zwischen den globalen Kampagnen gegen Agrartreibstoffe und Palmölproduktion, die die sozial-ökologischen Auswirkungen der Produktionsprozesse thematisieren, und thematisiert zum anderen

die zentralen Anliegen von Plantagenarbeiter\_innen, Kleinbäuerinnen und Kleinbauern sowie lokalen Bevölkerungsgruppen und ihrer Kritik an der Ausgestaltung von Landrechten und Arbeitsbedingungen. Ebenfalls aus einer kritischen Perspektive betrachtet Philipp McMichael (2008, 2015) das „agrofuels project“ als Bestandteil einer umfassenden Agrartransformation, während Saturnino Borras et al. (2010) die Palmöl- und Agrartreibstoffindustrie als Teil einer globalen politisch-ökonomischen Rekonfiguration analysiert.

Eine herausragende Publikation haben darüber hinaus Kristina Dietz, Bettina Engels, Oliver Pye und Achim Brunnengräber (2015) mit ihrem Sammelband zur Politischen Ökologie der Agrartreibstoffe vorgelegt. Die darin enthaltenen Beiträge beleuchten unterschiedliche Aspekte (Arbeitsregime, EU-Klimapolitik, Gender, Landnahme und Landrechte, sozial-ökologische Konflikte und Arbeitsverhältnisse), die mit der Produktion von Agrartreibstoffen und ihren Ausgangsmaterialien in unterschiedlichen Ländern (Brasilien, Kolumbien, Indien, Malaysia, Mosambik, Tansania, den USA) in Verbindung stehen, woraus auch Erkenntnisse für Indonesien abgeleitet werden können. Aus einer Genderperspektive betrachten Ben White, Clara Park und Julia (2015) direkte und indirekte Implikationen der Palmölindustrie, Arbeits- und Machtverhältnisse sowie den Zugang zu natürlichen Ressourcen und Strategien, die Kleinbäuerinnen und Kleinbauern entwickeln, um mit diesen Veränderungen umzugehen (vgl. auch Li 2011).

Eine kritische Analyse der Verflechtungen zwischen Prozessen politischer Dezentralisierung und Reorganisation der Kontrolle über natürliche Ressourcen am Beispiel des Palmölsektors wurde bislang jedoch nicht vorgelegt. Auch blieb eine Untersuchung der Durchdringung der Peripherie durch das Kapital im Palmölsektor aus einer raumsensiblen polit-ökologischen Perspektive bisher aus. Mit dieser Arbeit möchte ich einerseits die bestehende Forschung zu Palmöl vertiefen und diese Forschungslücke schließen und andererseits einen Beitrag dazu leisten, Palmöl als empirisches Forschungsfeld in die theoretisch-konzeptionelle Diskussion über gesellschaftliche Naturverhältnisse einzubringen.

## 1.2 FORSCHUNGSGINTERESSE UND FRAGESTELLUNG

Im Mittelpunkt des Forschungsinteresses stehen die Regulierung natürlicher Ressourcen auf unterschiedlichen Maßstabsebenen<sup>4</sup> und die gegenwärtigen Veränderungen gesellschaftlicher Naturverhältnisse im Zusammenhang mit der Expansion von Ölpalmlplantagen in Indonesien. Zentraler Ausgangspunkt ist die Frage: Welche politisch-institutionellen Rekonfigurationsprozesse ermöglichten und förderten den Aufstieg Indonesiens zum weltmarktführenden Palmölproduzenten und welche Akteure, Interessenkonstellationen und Strategien trieben diese Rekonfigurationsprozesse an?

Zur Beantwortung dieser Fragestellung wurden folgende Untersuchungsstrategien verfolgt: (1) die Aufarbeitung der Literatur zum indonesischen Palmöl- und Agrartreibstoffsektor sowie zur dortigen Territorialisierung und zum Dezentralisierungsprozess, (2) die Erarbeitung eines konzeptuellen Zugangs sowie (3) die empirische Untersuchung der Reorganisation der Kontrolle über Land im Kontext des Palmöl- und Agrartreibstoffsektors in Indonesien mithilfe qualitativer Methoden im Rahmen mehrerer Forschungsaufenthalte in Indonesien<sup>5</sup> und schließlich

- 
- 4 Im Rahmen der vorliegenden Arbeit verwende ich die Begriffe Maßstabsebene, *scale* und Skalen bzw. Rescaling und Reskalierung synonym. Eine Begriffsklärung wird in Kapitel 2 vorgenommen.
  - 5 Die Erhebungen fanden zwischen 2011 und 2014 in Bogor, Jakarta und in der Provinz Jambi (Sumatra) statt. Zu Beginn meiner Forschungsarbeit verfolgte ich die Idee, meine Untersuchung auf die Region Jambi zu beschränken. Nach meiner ersten Feldforschungsphase in Jambi (Desa Parit, Desa Arang-Arang) stellte ich fest, dass gewisse Entwicklungen, die meinem Erkenntnisinteresse entsprachen, auch in anderen Regionen vorzufinden waren. Daher greife ich immer wieder auch andere lokale Beispiele auf. Gleichzeitig handelt es sich bei der vorliegenden empirischen Studie nicht um eine Fallstudie, die in einem einzigen bzw. mehreren konkreten Dörfern durchgeführt wurde. Vielmehr geht es mir um die Verhältnisse zwischen verschiedenen *scales* bzw. Maßstabsebenen, indem ich beispielsweise einen konkreten Konflikt, der an einem bestimmten Ort auftrat, aufgreife (Mikroebene), um die Verknüpfung mit Entwicklungen auf der Meso- (nationale Landpolitik und Palmölstrategie) und der Makroebene (globaler Markt für Palmöl, internationale Organisationen) beispielhaft darzustellen. Meine wiederholten Aufenthalte in Indonesien, vorhandene Kontakte sowie sprachliche Kenntnisse erleichterten den Zugang zum Feld. Dennoch blieben mir aufgrund meiner eigenen Wahrnehmung und meines Wahrgenommenwerdens als weiße Europäerin aus dem akademischen Umfeld sicherlich gewisse Facetten des Forschungsgegenstands verborgen.

(4) eine analytische Betrachtung dieser Veränderungen. Meine Analyse stützt sich neben Sekundärliteratur auf Interviews<sup>6</sup>, Gesetzestexte und offizielle Dokumente staatlicher Institutionen als Primärquellen, welche einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen und im Zuge dessen extrahiert, codiert und analysiert wurden.

Das zentrale Argument dieser Arbeit ist, dass die räumliche Restrukturierung staatlicher Institutionen, insbesondere infolge des Demokratisierungs- und Dezentralisierungsprozesses seit 1998, die Regulierung des Zugangs zu Land und der Kontrolle über natürliche Ressourcen tiefgreifend veränderte. Dies war wiederum für die massive biophysische Expansion der Ölpalmpflanzungen und den enormen Bedeutungszuwachs des Palmölsektors in Indonesien entscheidend. Die treibenden Kräfte hinter der Expansion sind einerseits die Logik territorialer Kontrolle staatlicher Institutionen und andererseits die Verwertungslogik privater Unternehmen. Obwohl diese Interessen unterschiedlich sind, fördert ihre partielle Konvergenz die Expansion des Palmölsektors. Die damit einhergehende Umgestaltung gesellschaftlicher Naturverhältnisse verläuft trotz staatlicher Absicherung jedoch nicht konfliktfrei.

### 1.3 AUFBAU DER ARBEIT

Kapitel 2 führt in den theoretisch-konzeptionellen Rahmen dieser Arbeit ein. Zunächst stelle ich die Entstehung und die Weiterentwicklungen des für meine Arbeit zentralen Ansatzes der Politischen Ökologie dar, der sich von neomalthusianischen Ansätzen und dem Ansatz der ökologischen Modernisierung, aber auch vom Ökomarxismus abgrenzt. Eng damit verbunden ist das Konzept der gesellschaftlichen Naturverhältnisse, das den grundsätzlichen Vermittlungszusammenhang von

---

6 Im Rahmen meiner Feldaufenthalte sammelte ich 23 Interviews mit einer Dauer von jeweils 30 bis 90 Minuten. Für die Interviews hatte ich Expert\_innen gewählt, das heißt, Personen, die aufgrund ihres Wissens über den Forschungsgegenstand bzw. ihres privilegierten Zugangs Informationen über den Palmölsektor verfügen (Gläser und Laudel 2010). In Organisationen und Institutionen hatte ich gezielt Expert\_innen auf der zweiten oder dritten Ebene befragt, da ich die Einsicht von Meuser und Nagel (2009) teile, dass diese Personen in der Regel über das detaillierte Wissen bezüglich interner Strukturen und Ereignisse verfügen bzw. Entscheidungen auf diesen Ebenen vorbereitet und durchgesetzt werden. Dabei handelte es sich um Ministerialbeamte\_innen, Beamte\_innen der Lokalregierung, Wissenschaftler\_innen, NGO-Mitarbeiter\_innen und Aktivist\_innen, Kleinbäuerinnen und Kleinbauern.

Gesellschaft und Natur (im Gegensatz zur naturalistischen Annahme einer objektiven Gegebenheit von Natur) hervorhebt. Politische Ökologie und das Konzept gesellschaftlicher Naturverhältnisse sind für die weitere Arbeit insofern grundlegend, als sie verdeutlichen, wie sich gesellschaftliche Verhältnisse in Natur und Praktiken der Naturaneignung einschreiben, wie diese Praktiken aber zugleich ihrerseits auf gesellschaftliche Macht- und Herrschaftsverhältnisse zurückwirken – diese also konstitutiv vermittelt sind. Hieran anschließend kann davon ausgegangen werden, dass Natur nicht nur ‚beherrscht‘, sondern sozial ‚produziert‘ wird, wobei diese ‚Produktion‘ eine physisch-materielle und eine sprachlich-symbolische Dimension hat. Zugleich wird auch betont, dass trotz dieser ‚Produktion‘ von Natur Letztere über eine eigenständige Materialität verfügt, sie sich also nicht beliebig hervorbringen und gestalten lässt, was wiederum als zentrale Ursache der Krise kapitalistischer Naturverhältnisse betrachtet werden kann. Darüber hinaus führt Kapitel zwei in aktuelle zeitdiagnostische Konzepte (Inwertsetzung von Natur bzw. natürlichen Ressourcen, Akkumulation durch Enteignung, Neoliberalisierung der Natur und postfordistische Naturverhältnisse) ein. Mit der Erweiterung des hierauf aufbauenden konzeptuellen Rahmens durch die materialistische Staatstheorie und die Konzepte zu peripherer Weltmarktintegration und *Politics of Scale* bereite ich die Untersuchung der Strategien territorialer Kontrolle des Staates mittels Regulierung des Zugangs zu und der Nutzung von natürlichen Ressourcen vor. Die besondere Bedeutung des Konzepts der *Politics of Scale* bzw. der *Scale*-Debatte liegt hierbei darin, dass ich mit der dadurch angeleiteten Analyseperspektive die räumlichen Restrukturierungsprozesse im Zuge der Demokratisierung und Dezentralisierung in Indonesien in ihren Auswirkungen auf die Expansion des Palmölsektors erfassen kann. Abschließend stelle ich dar, wie ich diese Ansätze zu einer Forschungsheuristik verknüpfen.

Kapitel 3 befasst sich mit der historischen Entwicklung von Territorialisierung und Landkontrolle in Indonesien, d.h. mit der staatlichen Erfassung und Regulierung von Landflächen sowie mit spezifischen Mustern der Landkontrolle. Dabei zeichne ich zunächst die postkoloniale Kontinuität des Staatslandsprinzips nach, das sowohl unter der niederländischen Kolonialherrschaft als auch nach der Unabhängigkeit sowie im autoritären Regime der „Neuen Ordnung“ (1965–1997) charakteristisch für die Landkontrolle und die Entwicklung des Plantagensektors in Indonesien war. Gleichzeitig zeige ich, dass das Regime der Neuen Ordnung, dessen Entwicklung ich entlang von drei zentralen polit-ökonomischen Phasen beleuchte, insofern einen Bruch darstellt, als die auf das Militär und die Zentralverwaltung gestützte Zentralisierung die Voraussetzung für die Durchsetzung eines am Weltmarkt orientierten extraktivistischen Entwicklungsmodells war. Abschließend widmet sich das Kapitel der Phase der Demokratisierung und

Dezentralisierung nach dem Zusammenbruch des Regimes der Neuen Ordnung ab 1998 und skizziert die wesentlichen Akteure, Triebkräfte und Kämpfe dieses Umbruchs. Diese Entwicklungsphase ist für die vorliegende Arbeit deshalb von besonderer Bedeutung, weil sie durch Verlagerung von Entscheidungs- und haushaltspolitischen Kompetenzen auf die subnationale Ebene die politischen Bedingungen für die weitere Entwicklung des Palmölsektors in Indonesien entscheidend veränderte.

Um die sozioökonomischen und politischen Dimensionen des indonesischen Palmölsektors und die damit zusammenhängende Umgestaltung gesellschaftlicher Naturverhältnisse zu analysieren, wird in Kapitel 4 aus einer historischen Perspektive die Entwicklung und Struktur der Palmölindustrie, die darin relevanten Akteure und Triebkräfte sowie die Grundmuster der staatlichen Durchsetzung und Absicherung der Palmöl- und Agrartreibstoffpolitik betrachtet. Hierzu wird zunächst auf die spezifischen biophysischen Eigenschaften der Ölpalme eingegangen, welche ausschlaggebend für die Produktionsmuster und -ketten im Palmölsektor sind, und der Bedeutungszuwach von Palmöl auf dem Weltmarkt im Rahmen des zunehmenden Einsatzes von Palmöl in der Herstellung von Lebensmitteln, Kosmetikprodukten und Agrartreibstoffen sowie in der Chemieindustrie kontextualisiert. Daran schließt eine Darstellung der zentralen Entwicklungsphasen des indonesischen Palmölsektors an: vom Ausbau der Ölpalmenplantagen mithilfe der Weltbank im Rahmen von Vertragslandwirtschaftsmodellen in den 1970er-Jahren über die staatlichen Fördermaßnahmen in den 1980er-Jahren (Vergabe von Konzessionen und Umsiedlungsprogramme von benötigten Arbeitskräften) mit dem Ziel, Indonesien zum Weltmarktführer zu machen, bis hin zur Liberalisierung und Privatisierung des indonesischen Palmölsektors ab Mitte der 1990er-Jahre. Trotz dieser Fördermaßnahmen setzte der massive Expansionsboom im indonesischen Palmölsektor erst nach dem Zerfall des Regimes der Neuen Ordnung durch die dadurch ausgelösten politisch-institutionellen Reformprozesse ein, zusätzlich angetrieben durch die dynamische Weltmarktnachfrage nach Palmöl. Bevor in Kapitel 5 die dafür ausschlaggebenden Reskalierungsprozesse einer Analyse unterzogen werden, stelle ich in Kapitel 4 abschließend die Interessen und Strategien der im Palmölsektor und somit auch für diesen Expansionsprozess entscheidenden Akteursgruppen überblicksartig dar.

Kapitel 5 führt die in Kapitel 3 und 4 dargestellten Entwicklungslinien zusammen und beleuchtet davon ausgehend, wie sich der Dezentralisierungsprozess in Indonesien auf die Landkontrolle im Palmölbereich auswirkte. Um die Effekte des Dezentralisierungsprozesses auf den Palmölsektor zu analysieren, wende ich mich der politisch-institutionellen und rechtlichen Dimension des räumlichen Restrukturierungsprozesses zu. Skizziert werden die veränderten Rahmenbedingungen

und Regulierungsformen der Landkontrolle, die mit der Transformation von Staatlichkeit einhergehen. Insbesondere analysiere ich die Rekonfiguration von *Scales* durch die Verschiebung der Kompetenzaufteilung zwischen nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Dies betrifft vor allem die Raumplanung und die Ausgabe von Konzessionen für Großplantagen. Im Anschluss diskutiere ich die zentralen Konsequenzen dieses Prozesses: die massive Expansion von Ölpalmenplantagen mit weitreichenden sozial-ökologischen Folgen, neue Strategien, Allianzen und Konfliktkonstellationen im Palmölsektor sowie die Nutzung des Palmölsektors als territoriale Kontrollstrategie durch die Zentralregierung. Gesonderte Aufmerksamkeit wird darüber hinaus dem Agrartreibstoffboom in Indonesien gewidmet, angetrieben durch staatliche Fördermaßnahmen und privatwirtschaftliche Akkumulationsstrategien, als weitere wesentliche Ursache der Expansion des Palmölsektors. Abschließend befasst sich dieses Kapitel mit den Landkonflikten, die in Verbindung mit der massiven Ölpalmenexpansion entstehen, sowie mit den Zertifizierungssystemen als eine Bearbeitungsform der sozial-ökologischen Negativfolgen der Palmölexpansion, die in den letzten zwei Jahrzehnten zunehmend in den Fokus der Kritik gerieten. Hierbei zeige ich nach Darstellung der Entstehung und Ausformung unterschiedlicher Zertifizierungssysteme, warum diese zu kurz greifen und letztendlich – zumindest indirekt – auch zur Legitimation nicht-nachhaltiger Produktionspraktiken beitragen können. Die Schlussfolgerung in Kapitel 6 fasst die wichtigsten Ergebnisse der Arbeit zusammen.



## 2 Die Konstitution von Natur und Raum: Theoretischer Rahmen

---

In diesem Kapitel entwickle ich einen konzeptuellen Rahmen, um die konflikt-hafte politische Regulierung der Palmöl- und Agrartreibstoffproduktion zu untersuchen. Hierzu werde ich unterschiedliche theoretische Zugänge aus der Politischen Ökologie sowie Aspekte des Konzepts der Gesellschaftlichen Naturverhältnisse heranziehen. Um die räumlichen Veränderungsprozesse zu erfassen, die mit der Produktion von Palmöl einhergehen, greife ich auf die *Scale*-Debatte zurück.

### 2.1 NATURDEFINITIONEN UND NATURBILDER

„Nature is simply a name that is ‚attached‘ to all sorts of different real-world phenomena. Those phenomena are not nature as such but, rather, what we collectively choose to call ‚nature‘.“  
(Castree 2005, 35)

Der Begriff „Natur“ ist dem Kulturtheoretiker Robert Williams (2007; 1983, 219) zufolge einer der vielschichtigsten Begriffe überhaupt. Definitionen von Natur bzw. Naturbilder sind von kulturell konstruierten Vorstellungen geprägt und müssen daher im Licht ihrer historischen Genese und ihres gesellschaftlichen Kontexts betrachtet werden. Im Laufe der Menschheitsgeschichte wurde dem Begriff Natur eine Vielzahl von Bedeutungen zugeschrieben, die hier zwar nicht ausführlich behandelt, aber knapp umrissen werden.

Ernst Oldermeyer (1983) unterscheidet verschiedene Typen des Naturverständnisses, die historisch betrachtet nicht linear aufeinanderfolgten, sondern parallel existierten oder sich vermischteten. Ein Typus ist die *magisch-mystische Naturauffassung*, wobei davon ausgegangen wird, dass sich Eingriffe in die Natur

auf die Sicherung des Mindestbedarfs an Ressourcen zum Überleben beschränken. Mit dem Aufkommen der Philosophien über den Weltursprung setzte sich ein *biomorph-ganzheitliches Denken* durch. Eine bedeutende Rolle für dieses Naturverständnis spielte die griechische Antike, in der ein ganzheitliches Naturbild vorherrschte und die Natur als Kosmos, d.h. als eigene Welt mit eigener Ordnung, verstanden wurde. Ein weiterer Typus entstand mit dem aufklärerischen Denken. Die damit verbundene Entmystifizierung der Welt begründete die Idee der Naturbeherrschung. Natur wurde als *Gegenstand* und *Gegenbegriff* zur „Zivilisation“ aufgefasst. Damit änderte sich das Bild des Menschen im Verhältnis zur Natur grundlegend. In der Neuzeit verschwanden der normative Orientierungscharakter der Natur und die damit verbundene Konzeption „natürlicher“ bzw. naturgegebener sozialer Ordnungen. Natur galt fortan als Reservoir von Rohstoffen. Natur wurde als dem Menschen entgegengesetzt, als etwas Äußerliches begriffen. Daraus entwickelte sich eine „technisch-utilitaristische Einstellung zur Natur“, welche die heute dominante menschliche Nutzung und Ausbeutung der Natur bedingt (Meske 2011, 29). Diese in Kürze angedeuteten Begriffe unterscheiden sich im Hinblick auf ihre Grundannahme über das Verhältnis von Natur und Gesellschaft: Natur ist der Gesellschaft entweder unter- oder übergeordnet. Je nachdem, welche Grundannahme zutrifft, kann von einer beliebigen Aneignung der Natur durch die Gesellschaft oder aber von der Determination der gesellschaftlichen Entwicklung durch die Natur ausgegangen werden.

Das Verhältnis von Natur und Gesellschaft lässt sich jedoch nicht allein auf die Frage von Dominanz reduzieren. Insbesondere wurde in jüngerer Zeit argumentiert, dass die Grenzen zwischen Natur und Gesellschaft bzw. Kultur<sup>7</sup> durch wissenschaftliche und technische Entwicklungen, z.B. Landwirtschaft, Zucht, Gentechnik und neue Energieformen im Laufe des 20. Jahrhunderts, zunehmend verschwimmen.

## 2.2 POLITISCHE ÖKOLOGIE

Im Forschungsfeld der Politischen Ökologie (*political ecology*) werden Gesellschaft-Natur-Beziehungen als sich gegenseitig bedingende und hervorbringende

---

7 Die Debatten über das Verhältnis zwischen Gesellschaft und Natur werden unter unterschiedlichen Benennungen geführt, wie „Natur – Gesellschaft“, „Natur – Kultur“, „Umwelt – Gesellschaft“ etc. In der vorliegenden Arbeit verwende ich die jeweils in der behandelten Debatte gängige Formulierung.

Verhältnisse verstanden. Ausgehend vom Konkreten, Lokalen wird in polit-ökologischen Analysen ein allgemeines Verständnis des Verhältnisses zwischen Gesellschaft und Natur entwickelt. Die Einführung des Begriffs „Politische Ökologie“ wird auf den 1972 vom Anthropologen Eric Wolf veröffentlichten Aufsatz „Ownership and Political Ecology“ zurückgeführt. Im deutschsprachigen Raum wurde der Terminus erstmals von Hans Magnus Enzensberger 1973 in seinem Essay „Zur Kritik der politischen Ökologie“ verwendet. Enzensberger kritisierte das damals vorherrschende Verständnis von Umweltproblemen als rein ökologisch und betrachtete die sich abzeichnende ökologische Krise als ein in erster Linie politisches Problem (Enzensberger 1973). Zu den geistigen Wurzeln des interdisziplinären Forschungsfeldes Politische Ökologie gehören die Ansätze der *cultural ecology* (Steward 1972; Vayda und Rappaport 1967), die Ökosystem-Kybernetik (Odum 1971) und die Risikoforschung (Watts 2002). Die Politische Ökologie schloss im Hinblick auf die Analyse von kulturellen Praxen und Gesellschaft-Natur-Beziehungen an diese Debatten an. Gleichzeitig war für die Herausbildung der Politischen Ökologie als Forschungsfeld auch die Abgrenzung von diesen Ansätzen entscheidend (vgl. u.a. Paulson et al. 2003; Peet, Robins und Watts 2011; Turner und Robbins 2008). Vertreter\_innen der Politischen Ökologie gehen von der zentralen Annahme aus, dass ökologische und polit-ökonomische Prozesse im Gesellschaft-Natur-Verhältnis miteinander verwoben sind, Natur also nicht isoliert von gesellschaftlichen Verhältnissen betrachtet werden kann. In der viel zitierten Definition von Piers Blaikie und Harold Brookfield kommt dieses Zusammenspiel zum Ausdruck:

„The phrase ‘political ecology’ combines the concerns of ecology and a broadly defined political economy. Together this encompasses the constantly shifting dialectic between society and land-based resources, and also within classes and groups within society itself.“ (Blaikie und Brookfield 1987, 17)

Zwei weitere Abgrenzungspunkte waren für die Herausbildung der Politischen Ökologie zentral: der Neomalthusianismus und der Diskurs der Ökologischen Modernisierung. Die ersten Entwürfe der Politischen Ökologie in der angelsächsischen Debatte entstanden aus der Kritik an malthusianisch<sup>8</sup> begründeten Interpre-

8 Der Pfarrer und Gelehrte Thomas Robert Malthus (1766–1834) argumentierte in seinem erstmals 1798 erschienenen Buch „An Essay on the Principle of Population“ (Malthus 1992 [1798]), dass aufgrund der exponentiell steigenden Bevölkerungszahl gegenüber der linear steigenden Nahrungsmittelproduktion „Überbevölkerung“ das zentrale gesellschaftliche Problem sei.

pretationen des Gesellschaft-Natur-Verhältnisses. Letzteren zufolge liegen die Ursachen von ökologischen Problemen, Degradationserscheinungen und Ressourcenknappheit im Bevölkerungswachstum in Ländern des Globalen Südens. Publikationen wie der Bericht des Club of Rome „The Limits to Growth“ (Meadows et al. 1972) spiegeln diese Sichtweise insofern wider, als das Bevölkerungswachstum als Bedrohung der Umwelt aufgefasst wurde.

Im Gegensatz zur Annahme der Debatte der 1970er-Jahre, nach der das Bevölkerungswachstum gegen die „natürlichen Grenzen“ (Ehrlich 1968; Hardin 1968) des Planeten stoße und die Umwelt begriffen wurde als „a finite source of basic unchanging and essential elements, which set absolute limits for human action“ (Robbins 2004, 8), wurden die „natürlichen Grenzen“ in kritischen Ansätzen zunehmend als sozial vermittelt konzeptualisiert.<sup>9</sup> Dazu beigetragen haben vor allem ökomarxistische Arbeiten, die ein Verständnis für den sozialen Charakter der ökologischen Krise und den politischen Charakter von Krisendefinitionen hervorgehoben haben (Dietz und Wissen 2009). Grundannahme ökomarxistischer Arbeiten ist, dass dem Kapitalismus eine ökologische Destruktivität innewohnt, d.h. dass er seine eigenen (Re-)Produktionsbedingungen und folglich seine eigene Existenzgrundlage kontinuierlich untergräbt. Zu den Bedingungen kapitalistischer Produktion gehören Arbeitskraft, natürliche Ressourcen (Land, Wasser, Bodenschätze etc.) sowie die „allgemeinen Produktionsbedingungen“ wie Transport- und Kommunikationsinfrastruktur (Marx 1990 [1867]). „Die kapitalistische Produktion entwickelt [...] nur die Technik und Kombination des gesellschaftlichen Produktionsprozesses, indem sie zugleich die Springquellen alles Reichtums untergräbt: die Erde und den Arbeiter.“ (MEW 23, 530)

James O’Connor (1988) argumentiert vor diesem Hintergrund in seinem wegweisenden Aufsatz „Capitalism, Nature, Socialism“, dass die Grundlagen der Produktion und Reproduktion dieser Bedingungen in einer Ökonomie, die durch das Wertgesetz bestimmt wird, zerstört werden, auch wenn diese Grundlagen selbst dem Wertgesetz nicht unmittelbar unterworfen sind. Zentral in O’Connors

---

9 Allerdings taucht in den aktuellen Diskussionen die Grenzen-Metapher bzw. malthusianisch inspirierte Denkmuster immer wieder auf, beispielsweise in wissenschaftlichen Berichten wie dem Stern-Report (2006) oder dem vierten Sachstandsbericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC 2007), im Konzept der *planetary boundaries* (Rockström et al. 2009) oder bei Thomas Homer-Dixon (2010). Dabei wird die soziale Produktion von Knappheit nicht betrachtet: „To say that scarcity resides in natures and that nature limits exist is to ignore how scarcity is socially produced and how ‚limits‘ are a social relation within nature (including human society) rather than some externally imposed necessity.“ (Harvey 2007, 147)

Arbeit ist der von ihm als Pendant zum Begriff der „Überproduktion“ entwickelte Terminus der „Unterproduktion“ der Produktionsbedingungen. Darin sieht er eine second contradiction<sup>10</sup> des Kapitalismus begründet, d.h. den Widerspruch zwischen kapitalistischen Produktivkräften und Produktionsverhältnissen einerseits und den Produktionsbedingungen andererseits:

„An ecological Marxist account of capitalism as a crisis-ridden system focuses on the way that the combined power of capitalist production relations and productive forces self-destruct by impairing or destroying rather than reproducing their own conditions („conditions“ defined in terms of both their social and material dimensions).“ (O’Connor 1988, 25)

Zur selben Zeit entwickelt Elmar Altvater (1987) einen marxistischen Begriff der ökologischen Krise, der die immanente sozial-ökologische Widersprüchlichkeit des Kapitalismus als Bedrohung der externen Produktionsbedingungen versteht (Altvater 1987). Natur wird durch die kapitalistische Produktionsweise, die auf die Akkumulation von Kapital mittels Mehrwertproduktion angewiesen ist, transformiert. Die kapitalistische Produktionsweise ist von Natur abhängig, untergräbt aber zugleich „jene sozial-ökologischen Voraussetzungen, auf die sie als Arbeitsprozess angewiesen ist“ (Wissen 2011, 113f.).

Die ökomarxistische Perspektive lässt sich dahingehend zusammenfassen, dass sie systematisch analysiert, wie kapitalistische Produktionsweise die Reproduktion von Mensch und Natur nicht als eine ihr immanent gesetzte Grenze anerkennt. Die kapitalistische Produktionsweise wird aufgrund dieser Missachtung natürlicher Grenzen irgendwann an ihre systemischen Grenzen geführt (Dietz und Wissen 2009). Die Materialität zeigt sich, wenn die kapitalistische Produktion ihre eigenen Reproduktionsbedingungen untergräbt, indem sie die vorgegebenen Bedingungen der Natur verletzt.

„Dieses Verständnis von Materialität korrespondiert mit einem bestimmten Verständnis von Natur: Indem er der Natur seine Verwertungs- bzw. Transformationslogik oktroyiert, produziert der Kapitalismus Natur negativ, das heißt in Gestalt von Umweltzerstörungen; in letzter Konsequenz produziert er sie als seine eigenen Schranken.“ (Wissen 2011, 117)

Während ökomarxistische Arbeiten die grundlegende ökologische Widersprüchlichkeit der kapitalistischen Produktionsweise herausarbeiten, die auf der Dominanz des Tauschwerts beruht, bleiben die unterschiedlichen historisch konkreten

10 Im Gegensatz zu *first contradiction*, dem Widerspruch zwischen Produktivkräften und Produktionsverhältnissen.

Entwicklungsweisen des Kapitalismus unberücksichtigt. Eine hegemoniale bzw. dominante politische Bearbeitung der Widersprüchlichkeit im Rahmen kapitalistischer Verhältnisse gilt in dieser Perspektive als wenig wahrscheinlich.

„Allerdings bedingt der ökomarxistische Fokus auf den systemischen Grenzen, an die der Kapitalismus aufgrund seiner eigenen ökologischen Destruktivität gerät, dass die alltäglichen und konkreteren Formen der Naturproduktion, der ökologischen Krise und der damit einhergehenden Konflikte bei ihnen nicht im Zentrum stehen.“ (Dietz und Wissen 2009, 366)

Die grundlegende Annahme des Grenzenkonzepts im Ökomarxismus, demzufolge soziale und ökologische Krisen im Rahmen des derzeit herrschenden Kapitalismus unlösbar seien, ist jedoch zu ungenau, um die spezifischen Krisen und die damit verbundenen politischen Auseinandersetzungen, in der sich die Gesellschaft-Natur-Verhältnisse befinden, umfassend begreifen zu können. Die Politische Ökologie schließt diese ‚Lücke‘, indem sie präzise in den Blick nimmt, worin sich die jeweiligen Ausprägungen kapitalistischer Naturverhältnisse, ökologischer Krisen und Formen der sozialen Vermittlung natürlicher Grenzen im Rahmen verschiedener kapitalistischer Entwicklungsweisen unterscheiden.

Neben der Abgrenzung vom Ökomarxismus konstituierte sich der polit-ökologische Zugang durch eine Kritik am Diskurs der Ökologischen Modernisierung. Im Rahmen dieses Diskurses werden die umweltzerstörenden Tendenzen der kapitalistischen Produktionsweise der Industriegesellschaft letztlich als durch moderne Technologien und deren Weiterentwicklung beherrschbar betrachtet (Mol 1997). Darüber hinaus birgt die Lösung von Umweltproblemen in dieser Perspektive auch wirtschaftliches Wachstumspotenzial. Prominent wurden Ansätze von Ökologische Modernisierung im Kontext der Nachhaltigkeitsdebatte seit den 1990er-Jahren und in neuer Form mit Konzepten der *green economy* aufgegriffen.<sup>11</sup> Der Diskurs der Ökologischen Modernisierung betont die Steuerungsfähigkeit und die Möglichkeit des erfolgreichen Managements der Interaktion von Gesellschaft und Natur. Dabei können sich in Zeiten ökologischer Krisen die Aufgaben des Staates verändern, wobei privatwirtschaftlichen Akteuren potenziell eine zentrale Rolle zukommt:

---

11 In einer ähnlichen Weise wurde im Brundtland-Bericht „Our Common Future“ (1987) argumentiert.

„[T]he role of the state in environmental policy is changing, or will have to change, from curative and reactive to preventive, from ‚closed‘ policy making to participative policy making, from centralized to decentralized, and from dirigistic to contextually ‚steering‘. [...] Private economic actors become involved in environmental reform, for instance by certification of products and processes, by asking for environment audits and by competition on environmental performance and the creation of niche markets.“ (Mol 1997, 141)

Aus einer polit-ökologischen Sicht ist die unzureichende Betrachtung struktureller Ursachen von Umweltproblemen sowie der Mangel einer Herrschaftskritik im Diskurs der Ökologischen Modernisierung problematisch. Dadurch können jene tiefer liegenden strukturgebenden Elemente der Gesellschaft, die auch Auslöser von Umweltproblemen sind und sich technologischer Beherrschung entziehen, nicht in den Fokus der Analyse gelangen. Vielmehr trägt die Modernisierungsperspektive dazu bei, die kapitalistische Akkumulation als prinzipiell immer weiter steigerbar anzunehmen (Görg 2003b).

Neben der Abgrenzung von neomalthusischen Ansätzen und dem Diskurs der Ökologischen Modernisierung sowie der Weiterentwicklung ökomarxistischer Ansätze spielten in der Entwicklung der Politischen Ökologie zudem neomarxistische Strömungen in den Sozialwissenschaften und in der Entwicklungsforschung (Dependenztheorie, struktureller Marxismus, Weltsystemtheorie) eine wichtige Rolle (Bryant 1998). Diese Ansätze förderten in der Politischen Ökologie die Beforschung des Verhältnisses von Produktionsweisen, Machtverhältnissen und globalen Arbeitsverhältnissen zu lokalen Prozessen der Ressourcennutzung sowie die damit verbundene Inklusion oder Exklusion bestimmter Bevölkerungsgruppen. Dazu beigetragen haben vor allem Richard Peet und Michael Watts mit „Liberation Ecologies“ (1996) sowie Raymond Bryant und Sinéad Bailey mit „Third World Political Ecology“ (1997). In den Fokus der polit-ökologischen Forschung rückten soziale Ungleichheiten, Auswirkungen des Weltmarkts auf lokale Bevölkerungen und politische Konflikte auf unterschiedlichen Maßstabsebenen. Damit reagierte die Politische Ökologie unter anderem auf die beobachtete gesellschaftliche Desintegration infolge der Einbindung neuer Bevölkerungsgruppen in eine kapitalistische Produktions- und Lebensweise und in den Weltmarkt (Bryant und Bailey 1997; Paulson et al. 2003). Zentraler Ausgangspunkt war hierbei der Begriff *politicised environment*, der die Umkämpftheit und die Einschreibung sozialer Verhältnisse in Natur umfasst. Die Natur wird als umkämpfter Teil sozialer Verhältnisse verstanden. Im Zuge dieser Kämpfe werden bestehende Machtverhältnisse in die Natur eingeschrieben – „unequal power relations among actors are inscribed in the environment“ – und strukturieren Lebensbedingungen (Bryant und Bailey 1997, 43).

Im Verlauf der 1990er-Jahre wurden in der Politischen Ökologie poststrukturalistische sowie diskurstheoretische Ansätze miteinander verknüpft. Fragen der diskursiven ‚Produktion‘ und der symbolischen Aneignung von Natur (A. Agrawal 2005; Callon 1981; Goldman 2004; Jasanoff 2010) sowie der Wissensproduktion (Escobar 1996) wurden verstärkt berücksichtigt. Auch feministische (B. Agrawal 1998; Elmhirst 2011; Nightingale 2003) und postkoloniale Ansätze (Spivak 2008) wurden integriert. Dadurch rückten Kategorien wie Gender, Identität und ethnische Zugehörigkeit, Institutionen sowie staatliche Apparate vermehrt in den Fokus der Politischen Ökologie und wurden hinsichtlich ihres Einflusses auf Wissen, Entscheidungen und Handeln in Bezug auf Landfragen beleuchtet. Zunehmend befasst sich Politische Ökologie auch mit der Konstitution von Geschlechterverhältnissen und Identitäten in Bezug auf Umweltwissen und mit Prozessen der Naturaneignung (Mackenzie 1995; Rochelau 1996), mit Fragen zu indigenem und Gewohnheitsrecht und territorialer Autonomie (Jones 1995) sowie mit der in sozialen Bewegungen geäußerten Kritik an bestehenden Entwicklungsmodellen und mit der kritischen Analyse von Institutionen (Bryant 2002; Peet und Watts 1996; Zimmerer 2000). Während in den 1980er- und 1990er-Jahren agrarwirtschaftliche und entwicklungspolitische Themen in Ländern des Globalen Südens wichtige empirische Bezugspunkte polit-ökologischer Analysen darstellten, rückten in jüngerer Zeit unter dem Begriff *urban political ecology* zunehmend städtische Räume und Umweltprobleme in Ländern des Globalen Nordens (Köhler 2008b, 2014; Peet und Watts 2004; Swyngedouw und Heynen 2003; Zimmerer 2010) in den Fokus der empirischen Untersuchung.

Mit der Verschiebung der Forschungsschwerpunkte entwickelten sich auch die theoretisch-konzeptionellen Zugänge zu polit-ökologischen Fragestellungen weiter, wobei sich die Politische Ökologie zunehmend gegenüber neuen disziplinären Ansätzen öffnete. Gemeinsam sind den unterschiedlichen Ansätzen die Ablehnung einer Natur-Gesellschaft-Dichotomie sowie die Verknüpfung ökologischer Fragestellungen mit polit-ökonomischen Analysekategorien und insbesondere mit der Frage nach Macht- und Herrschaftsverhältnissen. Unterscheiden lassen sich die Ansätze hinsichtlich der theoretischen Annahmen, methodologischen Ausrichtungen und Erkenntnisinteressen. So lassen sich aktuell fünf Herangehensweisen identifizieren, die sich den genannten Fragestellungen aus unterschiedlichen Perspektiven nähern: (1) die angelsächsische Debatte *Political Ecology* (vgl. u.a. Bryant und Bailey 1997; Peet und Watts 2004; Peet, Robbins und Watts 2011; Robbins 2008; Zimmerer 2010), (2) die Politische Ökologie der deutschsprachigen Humangeografie (Coy und Neuburger 2008; Krings 2011), (3) das Konzept Gesellschaftlicher Naturverhältnisse (vgl. u.a. Brand und Görg 2003; Görg 2003b; Wissen 2011), (4) die Soziale Ökologie des Instituts für

sozial-ökologische Forschung (ISOE) in Frankfurt am Main (Becker und Jahn 2006; Jahn und Wehling 1998) und (5) die Soziale Ökologie des Instituts für Soziale Ökologie (SEC) in Wien (Fischer-Kowalski et al. 1997).

## **2.3 DAS KONZEPT GESELLSCHAFTLICHE NATURVERHÄLTNISSE**

Parallel zur angelsächsischen Diskussion wurde im deutschen Sprachraum im Anschluss an die Kritische Theorie eine „kritische Theorie der ökologischen Krise“ entworfen (Görg 2003b, 25). Ausgangspunkt für die Entwicklung dieses Zugangs war die Kritik an der Darstellungsweise ökologischer Probleme als „isolierte Umweltprobleme“ oder „ökologische Risiken“, welche mit dem Einsatz von Technologie gelöst werden könnten. Entgegen der damit verbundenen vorherrschenden gesellschaftlichen Auffassung des Natur-Gesellschafts-Verhältnisses in den 1970er- und 1980er-Jahren betonte das Konzept der Gesellschaftlichen Naturverhältnisse „die Zerstörung der material-stofflichen und biologisch-körperlichen Voraussetzungen von gesellschaftlicher Reproduktion“ (Jahn 1991, 12). Der Kern sogenannter Umweltprobleme liegt nicht im veränderten Zustand der Natur, sondern in den „wirtschaftlichen, politischen, kulturellen und wissenschaftlich-technischen Formen, in denen insbesondere die hoch industrialisierten Gesellschaften ihren Umgang mit der natürlichen Umwelt gestalten“ (Jahn und Wehling 1998, 81). Aus dieser Perspektive sind auch die Lösungsansätze zur Bearbeitung von Umweltproblemen Bestandteil der „ökologischen Krise“ (Köhler und Wissen 2010, 218).

Wie auch in polit-ökologischen Ansätzen wird mit dem Konzept Gesellschaftlicher Naturverhältnisse die „konstitutive Vermitteltheit von Gesellschaft und Natur“ in ihrer jeweiligen Macht- und Herrschaftsfähigkeit hervorgehoben (Görg 2003b, 119). Jahn und Wehling (1998) zufolge weist der Vermittlungszusammenhang von Gesellschaft und Natur drei zentrale Dimensionen auf: (1) einen unaufhebbaren Zusammenhang zwischen Natur und Gesellschaft, verbunden mit der Frage spezifischer Formen gesellschaftlicher Produktion von Natur, (2) die Differenzierung zwischen Natur und Gesellschaft, woraus sich Grenzen für die gesellschaftliche Produktion von Natur ergeben, und (3) eine historische Konstitution dieser Differenz, womit auf die Herrschaftsfähigkeit gesellschaftlicher Produktion von Natur verwiesen wird (Jahn und Wehling 1998).

Nicht nur in polit-ökologischen Ansätzen, auch im Konzept Gesellschaftlicher Naturverhältnisse werden also Natur und Gesellschaft als sich gegenseitig bedingend und hervorbringend konzipiert. Natur kann nicht losgelöst von historisch

spezifischen sozialen Verhältnissen wie Geschlecht, Klasse, Ethnizität und *race* gefasst werden, die über die unterschiedlichen Nutzungs- und Aneignungspraktiken von Natur in diese eingeschrieben werden (Swyngedouw 2004).

Das Konzept der Gesellschaftlichen Naturverhältnisse teilt mit anderen Ansätzen die Grundannahme, dass die von uns wahrgenommene Natur sozial wie symbolisch produziert ist. Soziale Produktion bedeutet hier, „dass sich in Natur [...] gesellschaftliche Herrschaftsverhältnisse einschreiben und umgekehrt die spezifische Form der Produktion (Transformation, Aneignung, Kontrolle) von Natur ihrerseits konstitutiv für soziale Herrschaft ist“ (Wissen 2011, 106). Jedoch ist Natur nicht beliebig sozial produzierbar. Ihre Eigenständigkeit äußert sich darin, „dass man von den ökologischen Bedingungen sozialer Reproduktion nicht beliebig abstrahieren kann“ (Görg 2003b, 124).

### **2.3.1 Der grundlegende Vermittlungszusammenhang zwischen Gesellschaft und Natur**

Der Vermittlungszusammenhang zwischen Gesellschaft und Natur lässt sich grundsätzlich nach zwei Dimensionen unterscheiden: einer materiell-stofflichen und einer sprachlich-symbolischen (vgl. u.a. Jahn und Wehling 1998; Görg 1999; Fischer-Kowalski et al. 1997). Die materiell-stoffliche Dimension bezieht sich auf die Tatsache, dass sich Gesellschaften für ihre Existenzgrundlage Natur aneignen müssen und diese somit verändern. Nicht nur besiedelte und landwirtschaftlich oder bergbaulich genutzte Flächen haben eine „Geschichte gesellschaftlicher Überformung“, auch tropische Regenwälder, die als unberührt erscheinen, sind beispielsweise oft seit Jahrhunderten von indigenen Bevölkerungsgruppen genutzt und somit transformiert (Köhler 2010, 220) bzw. von den globalen Umweltveränderungen, die menschliche Gesellschaften ausgelöst haben, beeinflusst worden (z.B. durch Eingriffe in globale bio-geochemische Kreisläufe). Die Nutzung und Transformation von Natur wirkt auf die Gesellschaft zurück (Fischer-Kowalski et al. 1999; Martinez-Alier 2009). Gesellschaft-Natur-Verhältnisse werden in „historical-geographical production processes“ durch materielle und diskursive Praktiken hervorgebracht, wobei diese Produktionsprozesse immer in Machtverhältnisse eingebettet sind und ein umkämpftes Terrain darstellen (Swyngedouw und Heynen 2003, 901; vgl. auch Peet et al. 2011). „Historical-geographical materialism is founded on the ontological principle that living organisms, including humans, need to transform (metabolise) ‚nature‘ and, through that, both humans and ‚nature‘ are changed.“ (Swyngedouw 2004, 130)

Die sprachlich-symbolische Produktion von Natur lässt sich nur analytisch von materiellen Formen der Produktion trennen. Deutlich wird das, wenn von „natürlichen Ressourcen“ gesprochen wird – Erdöl, Holz, pflanzliche Gene oder Wasser sind erst in einer historisch-spezifischen Konstellation in Bezug auf bestimmte gesellschaftliche Bedürfnisse, Interessen und Nutzungsmöglichkeiten zu „Ressourcen“ geworden – oder wie Zimmermann es formuliert: „Resources are not, they become.“ (Zimmermann 1951, 15) David Harvey hebt die Produktion von Natur als Ressource hervor, wenn er natürliche Ressourcen begreift als „cultural, technical and economic appraisal of elements and processes in nature that can be applied to fulfill social objectives and goals through specific material practices“. Er verweist darauf, dass die vorherrschenden Produktionsweisen, d.h. die materiellen Praktiken, mit denen Natur angeeignet und ökonomisch in Wert gesetzt wird, auch nicht intendierte Folgen haben können (Harvey 2007, 147).

Die Entstehung und Ausprägung von natürlichen Ressourcen sind von Technologien und Produktionsweisen, Interessenkonstellationen und gesellschaftlichen Machtverhältnissen abhängig. Eine bedeutende Rolle spielen hier Wissensformen und die Art und Weise, wie Wissen produziert wird. In der Be- trachtung der symbolischen Dimension von Gesellschaft-Natur-Verhältnissen werden die zumeist konfliktiven wissenschaftlichen, politischen und kulturellen Interpretationen von Natur und Umweltveränderungen deutlich. So sind beispielsweise das Problem des anthropogenen Klimawandels und das Aufkommen neuer Praktiken der Naturnutzung, wie der Produktion von Agrartreibstoffen oder Schiefergas, das Ergebnis von Deutungskämpfen unterschiedlicher Akteure auf unterschiedlichen Ebenen.

Auch die „ökologische Krise“ existiert nicht unmittelbar als solche, sondern wurde durch bestimmte Deutungen und wissenschaftliche Beschreibungen symbolisch hervorgebracht. Dementsprechend stellt sich diese Krisenkonstellation für bestimmte Akteure aufgrund der Position, die sie in der Gesellschaft einnehmen, gar nicht als Krise dar (vgl. Köhler 2010; Wissen 2011). Aus der Beobachtung ein und desselben Teils der Natur können ganz unterschiedliche Interpretationen hervorgehen: Eine Waldfläche kann beispielsweise in erster Linie als Möglichkeit monetärer Inwertsetzung und/oder als CO<sub>2</sub>-Senke oder als ein Hindernis für den Anbau von Nutzpflanzen betrachtet werden. Welche Interpretation dominant wird, ist von hegemonialen Diskursen und Interessenkonstellationen abhängig.

In der Analyse der Machtverhältnisse und damit verbundener Diskurse in Umweltkonflikten wird die Bedeutung verschiedener räumlicher Ebenen sichtbar, die später in dieser Arbeit detailliert betrachtet wird. Machtvolle Akteure können beispielsweise die internationale oder nationale Ebene als Austragungsort für einen Konflikt wählen, der zunächst vor allem auf lokaler Ebene als solcher manifest

ist. Die Naturaneignungspraktiken, die zu dem Konflikt auf der lokalen Ebene geführt haben, können in diesem Fall auf der nationalen oder internationalen Ebene legitimiert werden, ohne dass die davon Betroffenen auf diesen Ebenen aktiv werden können. Hierbei werden nicht nur ökonomische und gesellschaftliche Leitbilder legitimiert, sondern auch Wertvorstellungen und Naturbilder, die eine spezifische Form der Naturaneignung und -nutzung begünstigen (Brand und Görg 2003).

Aus der Kombination von spezifischen Formen physisch-materieller und sprachlich-symbolischer Produktion von Natur entsteht eine Pluralität gesellschaftlicher Naturverhältnisse, die sich in unterschiedlichen Deutungen der ökologischen Krise äußert.

### **2.3.2 Die These der Produktion von Natur in der *radical geography***

Das sich wechselseitig bedingende und hervorbringende Verhältnis von Gesellschaft und Natur, das im Konzept der Gesellschaftlichen Naturverhältnisse zentral ist, wurde, mit etwas anderen Akzenten, auch bereits im Rahmen der *radical geography*-Debatte in den 1980er-Jahren intensiv diskutiert. Ein Kristallisierungspunkt der Diskussion ist das im angelsächsischen Sprachraum breit rezipierte Werk „Uneven Development. Nature, Capital and the Production of Space“ (1984) von Neil Smith. Darin entwickelt er die These der sozialen Produktion von Natur. Im Anschluss an Marx' Überlegung, der zufolge Gesellschaften Natur als stoffliche Grundlage benötigen und die produzierte Natur selbst als historisch-geografischer Prozess zu verstehen ist, grenzt sich Smith (1984) vom Begriff der Naturbeherrschung ab. Dieser greife zu kurz – so seine Kritik –, da er nicht die Gegenüberstellung von Natur und Gesellschaft überwinde, indem er Natur als eine von der Gesellschaft beherrschte Sphäre konzipiere (Smith 1984; vgl. Wissen 2011). Bei Marx ist der Mensch ein „Naturwesen“ (Marx 1990 [1844], 578, Herv. i. O.) und als solches auf einen Austausch mit der Natur angewiesen, wodurch diese auch immer transformiert werde. Im Kapitalismus hat sich das Verhältnis von Gesellschaft zur Natur allerdings insofern verändert, als die Ausdehnung der Kapitalakkumulation immer neue Aneignungspraktiken von Natur (z.B. durch die Modifikation genetischer Informationen) erfordert.

„Under dictate from the accumulation process, capitalism as a mode of production must expand continuously if it is to survive [...]. To this end, capital stalks the earth in search of material resources; nature becomes a universal means of production in the sense that it not

only provides the subjects, objects and instruments of production, but is also in its totality an appendage to the production process.“ (Smith 1984, 49)

In seiner Konzeption werden die Sphären Gesellschaft und Natur folglich nicht als eigenständige, lediglich interagierende Sphären betrachtet, sondern als ein wechselseitiger Prozess der Produktion von Natur. Wie in der Debatte der Politischen Ökologie wird angenommen, dass sich gesellschaftliche Kräfteverhältnisse, institutionelle Arrangements und gesellschaftliche Wertvorstellungen in die Natur einschreiben und somit auch die Praktiken der Naturaneignung bestimmen. Die produzierte Natur ist gesellschaftlich durchdrungen; es haben sich in sie frühere gesellschaftliche Kräfteverhältnisse eingeschrieben, die wiederum die „Ausgangsbedingungen für aktuelle und künftige gesellschaftliche Projekte“ prägen (Köhler 2008a, 215).

Die Konzeption einer gesellschaftlich produzierten Natur – die die Unterscheidung zwischen erster (der Gesellschaft vorgängig) und zweiter Natur (die von Menschen geschaffene Umwelt) problematisiert – bedeutet jedoch nicht, dass Natur vollständig kontrolliert werden kann. Während Smith beispielsweise auf die Unkontrollierbarkeit der Natur und mögliche nicht intendierte Folgen im Zuge von Aneignungspraktiken (z.B. anthropogener Klimawandel) verweist, sind Modernisierungsdiskurse nach wie vor von der Vorstellung einer beliebigen Kontrollierbarkeit von Natur durch Technologien gekennzeichnet (Wissen 2008).

### 2.3.3 Materialität und Naturberrschnung

Die Frage nach den Grenzen der Produktion und Beherrschbarkeit von Natur wurden im Konzept Gesellschaftlicher Naturverhältnisse eingehend ausgearbeitet. Ausgehend von dem zuvor genannten dreifachen Vermittlungszusammenhang, der sowohl einen unaufhebbaren Zusammenhang als auch eine Differenz zwischen Gesellschaft und Natur betont, wird die Grundannahme formuliert, dass Natur über eine eigene Materialität verfügt, die sich darin äußert, „dass man von den ökologischen Bedingungen sozialer Reproduktion nicht beliebig abstrahieren kann“ (Görg 2003b, 124). Görg erfasst diese eigenständige Materialität von Natur und die Grenzen gesellschaftlicher Naturbeherrschung mit Adornos Begriff der „Nichtidentität“: Wie bei Adorno die Sachen nicht restlos in den Begriffen aufgehen, d.h. sich dem identifizierenden Denken immer ein Stück weit entziehen, so entzieht sich Natur durch ihre eigenständige Materialität einer vollständigen Beherrschbarkeit. Mit dieser Konzeption wendet sich Görg gegen konstruktivistische und nationalistische Naturbegriffe. Konstruktivistische Ansätze fokussieren die

Prozesse der symbolischen Konstruktion von Natur, beachten aber in unzureichendem Ausmaß materielle Praktiken und den Einfluss der Materialität der Natur auf soziale Prozesse (Jahn und Wehling 1998; Köhler und Wissen 2010). Indem diese Ansätze davon ausgehen, dass die Materialität der Natur nicht als solche, sondern immer nur über menschliche Vorstellungen und Konstruktionen von Natur erfasst werden kann, wird die Materialität der Natur zwar nicht prinzipiell bestritten, ihr aber auch keine Eigenständigkeit zugeschrieben. Naturalistische Ansätze hingegen gehen von einer vollständig objektiven Gegebenheit von Natur aus, an die sich die Gesellschaft anpassen muss. Das Konzept Gesellschaftlicher Naturverhältnisse wendet sich insofern gegen eine naturalistische Perspektive, als diese die Existenz bestimmter „Zwangsgesetzlichkeiten im gesellschaftlichen Stoffwechsel mit der Natur“ (Görg 2003a, 44) suggerieren kann, wie beispielsweise die Annahme absoluter Tragfähigkeitsgrenzen in linearer Abhängigkeit vom Bevölkerungswachstum.

Im Gegensatz zu diesen beiden Naturbegriffen wird Natur im Konzept der Gesellschaftlichen Naturverhältnisse als gesellschaftlich durchdrungen aufgefasst: Indem Menschen Natur begreifen und sich aneignen, wird sie verändert und produziert. Daher greift die Vorstellung einer Natur außerhalb von sozialer Praxis einerseits zu kurz, andererseits lässt sich Natur nicht beliebig durch soziale Praxis formen.

„So wie in der vergesellschafteten inneren Natur der Individuen ein Anderes, ein Vermittltes erinnert werden muss, so auch in der gesellschaftlich angeeigneten äußeren Natur. In den Vermittlungszusammenhängen wird zwar Natur praktisch wie begrifflich konstruiert, gleichzeitig dabei aber immer auch ein Substrat der Konstruktion „formiert“, d.h. ein ‚Etwas‘ der gesellschaftlichen Formbestimmung (in allerdings historisch wechselnden Graden) unterworfen.“ (Görg 2003a, 49)

Zentral ist die Unterscheidung von Naturaneignung und Naturbeherrschung. Naturaneignung stellt eine Existenzbedingung menschlichen Lebens dar, der Mensch ist als „Naturwesen“ (Marx 1990 [1844], 578) Teil der Natur. „Die seiner Leiblichkeit angehörigen Naturkräfte, Arme und Beine, Kopf und Hand, setzt er in Bewegung, um sich den Naturstoff in einer für sein eignes Leben brauchbaren Form anzueignen.“ (Marx 1988 [1867], 192)

Der Mensch ist vom Austausch mit Natur abhängig, er eignet sich Natur an und verändert sie durch den stattfindenden Arbeitsprozess. Marx bezeichnet diesen „Stoffwechsel“ zwischen Mensch und Natur als „ewige Naturbedingung des

menschlichen Lebens und daher unabhängig von jeder Form dieses Lebens, vielmehr allen seinen Gesellschaftsformen gleich gemeinsam“ (ebd., 198). Der Begriff der Naturbeherrschung bezeichnet demgegenüber die für kapitalistische Gesellschaften charakteristische (selbst-)zerstörerische Form der Naturaneignung: Durch die herrschaftsähnliche Aneignung von Natur wird diese nicht nur verändert, sondern ihre Reproduktionsbedingungen werden missachtet, gestört oder zerstört (Wissen 2011, 124).

Die Nichtbeachtung der Eigenständigkeit von Natur und ihrer spezifischen Reproduktionsbedingungen – d.h. Nichtidentität – ist eine zentrale Ursache der ökologischen Krise kapitalistischer Naturverhältnisse:

„Weder kann [...] Gesellschaft unabhängig von Natur thematisiert werden, da der soziale Prozess konstitutiv mit Natur vermittelt ist, noch zielt der geschichtliche Prozess auf eine immer umfassendere Kontrolle der Natur. Wohl beruht der Prozess der Moderne auf einem Anwachsen der Naturbeherrschung, doch diese Naturbeherrschung führt eben nicht zu einem Mehr an Kontrolle, sondern schlägt in die Destruktion der Natur und in immer größere Abhängigkeit von den Folge- und Nebenwirkungen der Naturbeherrschung zurück.“ (Brand und Görg 2003, 17)

Die Nichtidentität von Natur ist daher „immer nur in *historischen Konstellation* [sic] zu untersuchen; sie artikuliert sich nur in der *Erfahrung konkreter Situationen*“ (Görg 2003b, 122, Herv. i. O.). Die Naturbeherrschung basiert einerseits auf der für die Kritische Theorie zentralen „Herrschaft des Allgemeinen über das Besondere“<sup>12</sup> (Görg 2003b, 127) und andererseits auf den spezifischen Ausprägungen herrschaftsähnlicher gesellschaftlicher Strukturmuster entlang von Klassen-, Geschlechter-, ethnisierten und (post-)kolonialen Verhältnissen. Durch die soziale Herrschaft wird wiederum eine Illusion der Kontrolle über Natur vermittelt: „Erst die soziale Herrschaft ermöglicht mit der Distanz zur Natur die Ideologie ihrer vollständigen Beherrschbarkeit [...] als Abstraktion von allen besonderen Qualitäten.“ (Görg 2003a, 36) Hiermit verwehrt sich Görg auch gegen die von Vertreter\_innen der Produktion-von-Natur-These hervorgebrachte Kritik, dass mit dem Begriff der Naturbeherrschung das Verhältnis von Gesellschaft und Natur naturalisiert, d.h. die soziale Vermittlung von Natur nicht ausreichend betrachtet wird.

12 Dahinter steht in der Kritischen Theorie die Überlegung, dass Aufklärung danach strebt, unumstößliche Einzigartigkeit und Partikularität auf abstrakte Begriffe oder Zahlen zu bringen – genauso wie das Tauschprinzip dazu führt, alles Besondere in einem allgemeinen Äquivalent, dem Tauschwert, auszudrücken.

Mit Blick auf die Kritik einer Natur-Gesellschaft-Dichotomie gehen Vertreter\_innen der Akteur-Netzwerk-Theorie (ANT) noch einen Schritt weiter als das Konzept der Gesellschaftlichen Naturverhältnisse: Bereits die Erwähnung der Begriffe Natur und Gesellschaft zeigt eine Kategorisierung und Trennung an. Die zentrale Annahme ist, dass das Natürliche und das Gesellschaftliche ko-konstitutiv sind (Latour 2002 [1995]). Entwickelt wurden Begrifflichkeiten und ein symmetrisierendes Beschreibungsvokabular, die gleichermaßen auf menschliche Wesen wie artifizielle Objekte angewandt werden. Die Dichotomie zwischen Natur und Gesellschaft, aber auch zwischen Subjekt und Objekt soll mittels der Konzepte von Aktant und Netzwerk überwunden werden. Latour betont, dass sich der Aktant vom Akteur insofern unterscheidet, als er eine Einheit darstellt, die im Rahmen komplexer Netzwerke „von vielen anderen *zum Handeln gebracht wird*“ (Latour 2007, 81, Herv. i. O.).

Die ANT weist gegenüber dem Konzept der Gesellschaftlichen Naturverhältnisse allerdings zwei wesentliche Schwachstellen auf: Bestimmte Ausprägungen sozialer Verhältnisse können bei der Betrachtung einzelner Netzwerke zwar in den Blick genommen werden, die konzeptionelle Fixierung auf das Netzwerk verunmöglicht es jedoch, gesellschaftliche Macht- und Naturverhältnisse als solche zu analysieren (Castree 2002; Wissen 2011). Darüber hinaus verwirft die ANT mit der Identifizierung von Natur und Gesellschaft gerade den Begriff von Nichtidentität, der für das Verständnis und die Kritik von Naturbeherrschung im Konzept Gesellschaftlicher Naturverhältnisse zentral ist.

## **2.4 AKTUELLE ENTWICKLUNGEN UND ZEITDIAGNOSTISCHE KONZEPTE**

Während im Konzept der Gesellschaftlichen Naturverhältnisse Naturbeherrschung als kapitalistische Form der Naturaneignung auf einer hohen Abstraktionsebene konzeptualisiert wird, haben zeitdiagnostische Konzepte das Verständnis aktuell dominanter Formen der Nutzung und Aneignung natürlicher Ressourcen ausdifferenziert und weiterentwickelt. Diese Konzepte beleuchten, wie Natur und natürliche Ressourcen im Zuge ihrer Inwertsetzung in den kapitalistischen Akkumulationsprozess einbezogen werden und welche Formen Naturbeherrschung und -aneignung unter neoliberalen, post-fordistischen Bedingungen angenommen haben.

### 2.4.1 Die Inwertsetzung natürlicher Ressourcen

Altvater (1991) zufolge verläuft der Prozess der Inwertsetzung von Natur entlang von drei Dimensionen: Abgrenzung, Aneignung und Bewertung. Im ersten Schritt der Abgrenzung muss ein Stoff aus der Natur von anderen Bestandteilen gedanklich isoliert und auf seinen bestimmten Nutzen hin identifiziert werden. Die Aneignung in Form von Extraktion, d.h. die physische Isolierung, erfolgt in einem zweiten Schritt, der zugleich mit der Zerstörung oder zumindest mit einem Umstrukturierungsprozess seiner Umgebung einhergeht.<sup>13</sup>

Die daran anschließende Umwandlung natürlicher Ressourcen in handelbare, ökonomisch verwertbare Waren wird als Kommodifizierung bezeichnet. Die Kommodifizierung schließt die Etablierung von Märkten mit einer entsprechenden Infrastruktur, insbesondere auf der Grundlage von Transport- und Kommunikationstechnologien, mit ein. In einem letzten Schritt erfolgt die Monetarisierung, durch die natürliche Ressourcen mit einem Tauschwert versehen, vergleichbar und austauschbar werden (Altvater 1991; Altvater und Mahnkopf 2007).<sup>14</sup> Die Durchsetzung von Inwertsetzungsprozessen setzt die Institutionalisierung bestimmter Rechts- und Eigentumsverhältnisse sowie die Regulierung, Bearbeitung und „herrschaftliche Absicherung“ von Verteilungskonflikten voraus (Görg und Brand 2001, 67; Köhler 2005.).

Görg (2004a) führt Altvaters (1991) begriffliche Unterscheidung von Inwertsetzung und Kommodifizierung, d.h. Vermarktlichung, weiter aus, indem er darauf hinweist, dass das Handeln mit Waren nicht notwendigerweise unter kapitalistischen Bedingungen stattfindet, so z.B. der Handel mit Saatgut auf lokalen Märkten. Demgegenüber beschreibt der Begriff der Inwertsetzung einen Prozess

13 In diesem Zusammenhang führt Görg (2003a) die Differenzierung zwischen einer fordistischen Umgangsweise mit Natur, in der Natur „als Ressource in Form klassischer Rohstoffe“ ausbeutet wird, und einer postfordistischen Umgangsweise mit Natur, die auf einer „nachhaltigen“ Ausbeutung beruht (z.B. bei der Extraktion genetischer Informationen von Pflanzen), ein.

14 Castree (2003) identifiziert in seinem Modell weitere Eigenschaften, die ein Objekt bei seiner Kommodifizierung bzw. Inwertsetzung (Castree verwendet beide Begriffe synonym) annehmen kann. Dazu gehören „privatisation“, d.h. exklusive Eigentumstitel, „alienability“, d.h. physische Trennbarkeit der Waren von ihren Verkäufer\_innen, „invagination“, d.h. diskursive und materielle Kontextherauslösung, „abstraction“, d.h. vergleichbare Klassen, „valuation“, d.h. Tauschwert und Bemessung in Geld, und „displacement“ (Castree 2003).

der vollständigen Unterwerfung nicht-kapitalistischer Verhältnisse unter den Imperativ kapitalistischer Verwertung.

Hintergrund von Altvaters Darstellung des Inwertsetzungsprozesses ist der Marx'sche Begriff der „sogenannten ursprünglichen Akkumulation“.<sup>15</sup> Der in der kapitalistischen Produktionsweise grundlegende Akkumulationsprozess beruht auf der Aneignung des durch Lohnarbeit produzierten Mehrwerts. Unter dem Begriff der ursprünglichen Akkumulation wird demgegenüber ein weiterer zentraler Akkumulationsprozess erfasst, in dem Inwertsetzung und Aneignung nicht-kapitalistischer Produktionsformen durch das Kapital mittels Gewalt stattfinden (Harvey 2004, 195f.; Köhler 2005). Dies ist mit der räumlichen und/oder sozialen Ausweitung kapitalistischer Eigentums- und Produktionsverhältnisse auf Länder oder Bereiche, die diesen Verhältnissen zuvor noch nicht oder nicht vollständig unterworfen waren, verbunden (Luxemburg 1913). Entgegen der Auffassung, die sogenannte ursprüngliche Akkumulation sei lediglich für die Entstehungsphase der kapitalistischen Produktionsverhältnisse charakteristisch, hat eine Reihe von an Marx anschließenden Arbeiten darauf hingewiesen, dass die ursprüngliche Akkumulation weder einmalig noch abgeschlossen ist. Rosa Luxemburg bezeichnet die ursprüngliche Akkumulation dementsprechend als „inhärent-kontinuierlich[...]“, und Christian Zeller (2004, 12) begreift die ursprüngliche Akkumulation als einen „permanen Charakterzug des Kapitalismus“ (vgl. u.a. Görg 2004b; De Angelis 2012).

Die fortlaufenden Prozesse der sogenannten ursprünglichen Akkumulation führen zur Privatisierung von Gemeingütern sowie zur damit verbundenen Durchsetzung und Restrukturierung kapitalistischer Naturverhältnisse. Die ursprüngliche Akkumulation als ein flexibles Konzept und weniger als eine historische Kategorie bildet daher einen Schlüssel für das Verständnis der Rekonfiguration des Verhältnisses zwischen kapitalistischen und nicht-kapitalistischen Produktionsweisen in Ländern des Globalen Südens (Brand und Görg 2000).

In Weiterentwicklung des Konzepts der ursprünglichen Akkumulation hat Harvey die Inwertsetzungsprozesse als strukturelle Bestandteile kapitalistischer Ökonomien mit seinem Konzept der Akkumulation durch Enteignung (*accumulation through dispossession*) gefasst. Dahinter steht die Grundannahme, dass der Kapitalismus strukturell zu Überakkumulation tendiert. Sobald sich Profite nicht

---

<sup>15</sup> Marx beschreibt am Beispiel Englands den Prozess der gewaltvollen Trennung der Kleinbauern und Fischer von ihren Produktionsmitteln als historische Entstehungsbedingung der kapitalistischen Produktionsweise (MEW 23, 741–791).

mehr gewinnbringend investieren lassen, werden Überakkumulationskrisen hervorgerufen. „What accumulation by dispossession does is to release a set of assets (including labour power) at very low (and in some instances zero) cost. Overaccumulated capital can seize hold of such assets and immediately turn them to profitable use.“ (Harvey 2003, 149)

Um diese Überschüsse zu absorbieren (d.h. das Schaffen gewinnbringender Investitionsmöglichkeiten), bedarf es einer zeitlichen und/oder räumlichen Verschiebung von Kapital, sogenannter *spatio-temporal fixes* (Harvey 2004, 183). Investitionen in langfristige Projekte sowie die Erschließung neuer Absatz- oder Investitionsmärkte sind Beispiele für eine solche räumlich-zeitliche Verlagerung von Kapital. Einerseits sind es veränderte Raumstrategien und die Inwertsetzung neuer Räume, die dazu beitragen, dass Überakkumulationskrisen überwunden werden. Die ungleiche Entwicklung verschiedener Räume ermöglicht Marktexpansion durch die De- und Reterritorialisierung von Kapital, wodurch neue Raumkonfigurationen entstehen: „The geography of uneven development helps convert the crisis tendencies of capitalism into compensating regional configurations of rapid accumulation and devaluation.“ (Harvey 1999 [1982], 428)

Andererseits stellt die Bindung von Kapital durch Investitionen in die „gebaute Umwelt“<sup>16</sup> eine Form der temporären Lösung bzw. Verschiebung von Überakkumulationskrisen dar. Durch Investitionen in die gebaute Umwelt, wie z.B. Straßennetze, werden gesellschaftliche Naturverhältnisse und Prozesse der Inwertsetzung, wie etwa fossiler Brennstoffe, langfristig strukturiert. Damit verbunden sind entsprechende Produktionsprozesse und bestimmte gesellschaftliche Arrangements (wie etwa Eigentumsrechte) sowie Deutungen und Normen auf einer diskursiv-symbolischen Ebene. Darauf verweist auch Harvey, wenn er schreibt:

„[A]ll ecological projects (and arguments) are simultaneously political-economic projects (and arguments) and vice versa. Ecological arguments are never socially neutral any more than socio-political arguments are ecologically neutral.“ (Harvey 1993, 25)

16 Mit dem Begriff „gebaute Umwelt“ (*built environment*) verweist Harvey auf unbewegliche Elemente, die als fixes Kapital im Produktionsprozess eingesetzt werden: „[F]actories, dams, offices, shops, warehouses, roads, railways, docks, power stations, water supply and sewage disposal systems, schools, hospitals, parks, cinemas, restaurants – the list is endless.“ (Harvey 1999 [1982], 233)

Aufgrund der so entstehenden langfristigen Vorstrukturierung gesellschaftlicher Naturverhältnisse, wodurch die Vergangenheit in die Gegenwart bis hin in die Zukunft reicht, schlägt Köhler vor, in der polit-ökologischen Forschung einen „archäologischen Blick“ einzunehmen (Köhler 2008, 853f.). Das erfordert die Berücksichtigung historischer Veränderungen gesellschaftlicher Verhältnisse, die sich in die produzierte Natur einschreiben und gegenwärtige Bedingungen prägen.

## 2.4.2 Neoliberalisierung der Natur

Der Aufstieg des Neoliberalismus seit den 1970er-Jahren hat in jüngerer Zeit einige Autor\_innen dazu veranlasst, von der Neoliberalisierung der Natur zu sprechen. Hierunter werden neue Politikformen und die Übertragung von Marktmechanismen auf den Umgang mit Natur verstanden. Ausgangspunkt ist die These, dass im Neoliberalismus die Natur eine zentrale Rolle in den Akkumulationsstrategien des Kapitals einnimmt und sich der Umgang mit Natur und der Zugang zu natürlichen Ressourcen verändern (Castree 2008a, 143). Heynen und Robbins (2005) identifizieren vier Politikformen, die das Gesellschaft-Natur-Verhältnis rekonfigurieren: (1) *governance*, d.h. die Integration privater Akteure in die Umweltpolitik, (2) Privatisierung natürlicher Ressourcen, d.h. die Übertragung exklusiver Nutzungsrechte in Form von Eigentumstiteln an private Akteure, (3) Einhegung (*enclosure*), d.h. die private Aneignung vormals öffentlicher Güter bei gleichzeitiger Ausgrenzung bestimmter Bevölkerungsgruppen (z.B. durch die Errichtung von Nationalparks), sowie (4) die monetäre Bewertung von Ökosystemen, d.h. der Versuch, den ökonomischen „Wert“ von Natur und spiegelbildlich die Kosten von Umweltzerstörung monetär abzubilden (z.B. durch die Definition sogenannter Ökosystemdienstleistungen, wodurch etwa der ökologische Nutzen von Regenwaldflächen und die Kosten ihrer Abholzung monetär erfassbar gemacht werden sollen) (Heynen und Robbins 2005). Noel Castree (2008b), dessen Arbeiten in der Debatte über die Neoliberalisierung der Natur zum zentralen Referenzpunkt wurden, erfasst diese Strategien zur Durchsetzung und Sicherung der Inwertsetzung der Natur als „environmental fixes“.<sup>17</sup>

---

17 Castree unterscheidet hierbei ebenfalls vier Dimensionen auf der Grundlage teils abweichender Begrifflichkeiten: (1) die Übertragung des Umweltschutzes an den Markt (*free market environmentalism*), (2) Akkumulation durch Enteignung, d.h. die Erschließung neuer Bereiche der Naturaneignung durch private Akteure, (3) eine Verstärkung der Ausbeutung durch Ausweitung der Naturnutzungsrechte und (4) einen Rückzug des Staates bei gleichzeitiger Übertragung von Rechten an private Akteure (Castree 2008b).

Obwohl die Diskussion über die Neoliberalisierung der Natur das Verständnis der Mechanismen der Inwertsetzung von Natur entscheidend weiterentwickelt hat, wurden die darauf aufbauenden Analysen auch kritisiert, weil sie unterschiedliche, teils allgemein kapitalistische Prozesse wie Privatisierung, Kommerzialisierung, Deregulierung und Reregulierung unter dem Begriff der Neoliberalisierung zusammenfassen. Dadurch, so die Kritik, bleibe das Spezifische an unterschiedlichen neoliberalen Formen der Naturaneignung unbestimmt (Bakker 2007). Er-sichtlich wird dies beispielsweise in der Studie von Swyngedouw (2007) zur Wasserregulierung in Ecuador, in der er zeigt, dass sich aktuelle Entwicklungen Gesellschaftlicher Naturverhältnisse nicht auf den Neoliberalismus als Erklärung reduzieren lassen, sondern die Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge im Kontext längerer historischer Zeiträume entschlüsselt werden müssen.

### **2.4.3 Der regulationstheoretische Begriff der „postfordistischen Naturverhältnisse“**

Um strukturelle Veränderungen im Verhältnis zwischen Gesellschaft und Natur innerhalb kapitalistischer Entwicklung, d.h. vor dem Hintergrund unterschiedlicher kapitalistischer Phasen und Entwicklungsweisen, präziser zu erfassen, haben Ulrich Brand und Christoph Görg mit dem Begriff „postfordistische Naturverhältnisse“ (Brand und Görg 2003) eine Periodisierung in das Konzept der Gesellschaftlichen Naturverhältnisse eingeführt. Der Begriff des Postfordismus bezeichnet hierbei die kapitalistische Entwicklungsweise, welche sich im Anschluss an den sogenannten Fordismus<sup>18</sup> der Nachkriegszeit in den westlichen Industriestaaten seit den späten 1970er-Jahren herausbildete. Postfordismus bezieht sich insofern auf den gleichen Zeitraum wie die Diskussion über die Neoliberalisierung der Natur, legt jedoch einen anderen analytischen Schwerpunkt: Mit dem Konzept der „postfordistischen Naturverhältnisse“ vertreten Brand und Görg die These, dass neue Akkumulationsstrategien, die mit neuen Wissensformen und mit neuen Konflikten einhergehen, auch neue Regulierungsformen hervorbringen, welche sich in internationalen Abkommen und Formen von *environmental governance* widerspiegeln. Stärker als in der angelsächsischen Diskussion über die Neoliberalisierung der Natur geraten somit die widersprüchlichen Formen der Vergesellschaftung im Kontext der Naturaneignung in den Fokus der Analyse.

18 Der Begriff Fordismus bezieht sich auf die Durchsetzung standardisierter Massenproduktion seit den 1930er-Jahren ausgehend von den USA, für die die Produktionsorganisation des Automobilproduzenten Henry Ford als besonders typisch angesehen wird.

Obwohl sich gewisse allgemeine Merkmale von Naturbeherrschung durch alle Phasen kapitalistischer Entwicklung ziehen, wie beispielsweise die Kommodifizierung von Natur, lassen sich auch phasenspezifische Formen der Naturbeherrschung unterscheiden. Ein Beispiel dafür ist die Entwicklung der Biotechnologie und der Bedeutung genetischer Ressourcen für die pharmazeutische bzw. die Saatgutindustrie im Rahmen postfordistischer Naturverhältnisse. Im Unterschied zu fossilen Ressourcen geht die Nutzung genetischer Ressourcen nicht notwendigerweise mit ihrer materiellen Veränderung bzw. Zerstörung einher. Im Gegenteil bedarf es gerade ihres Schutzes, um sie ökonomisch zu verwerten: „*Schutz der Natur*, so ließe sich diese Transformation umschreiben, findet nicht mehr in Kontrast zu Formen ihrer kapitalistischen Nutzung statt, sondern als ein *inhärentes Element ihrer Inwertsetzung*.“ (Görg 2003c, 286, Herv. i. O.)

Die fordistische Ressourcenaneignung kann daher eine Bedrohung für die postfordistische bilden, wie ein Vorgriff auf meinen empirischen Untersuchungsgegenstand verdeutlicht: Wenn Wald großflächig abgeholt wird, um das Holz zu verwerten und zugleich neue Flächen für den Anbau von Ölpalmen zu gewinnen, geht biologische Vielfalt verloren. Dieser Verlust läuft den Interessen der pharmazeutischen Industrie zuwider. Andererseits kann die Errichtung von Schutzgebieten zum Erhalt der Biodiversität die Akkumulationsmöglichkeiten von Ölpalmenplantagenunternehmen einschränken. Hier treten Interessengegensätze unterschiedlicher Kapitalfraktionen zutage. Wie dieses Beispiel zeigt, lässt das Konzept der postfordistischen Naturverhältnisse offen, ob sich stabile postfordistische Naturverhältnisse und eine damit verbundene kohärente postfordistische Regulationsform durchgesetzt haben oder ob vielmehr fordistische und postfordistische Regulation parallel existieren.<sup>19</sup>

## 2.5 STAAT UND TERRITORIALISIERUNG

Der Staat nimmt eine herausgehobene und komplexe Rolle im Vermittlungsverhältnis zwischen Gesellschaft und Natur ein. Mittels unterschiedlicher

---

19 Brand und Wissen (2011a) konstatieren einen zunehmenden Widerspruch zwischen der Wahrnehmung der ökologischen Krise und deren Nichtbearbeitung, wodurch es zur Fortsetzung einer „imperialen Lebensweise“ im Globalen Norden und einer zunehmenden Verbreitung dieser in Ländern des Globalen Südens kommt. Damit verbunden sind eine zunehmende Ausbeutung der Natur und eine Verschlechterung der Lebensbedingungen vieler Menschen in Ländern des Globalen Südens (Brand und Wissen 2017).

Maßnahmen wie beispielsweise Gesetze, Verordnungen oder Infrastrukturentscheidungen sowie als Produzent und Verwalter von Wissen greift er unmittelbar in das Gesellschaft-Natur-Verhältnis ein. In der angelsächsischen *political ecology*-Debatte wurde der Staat bis Ende der 1990er-Jahre oft vereinfacht als ein Akteur unter anderen konzipiert und im Allgemeinen wenig beachtet. Seither wurden institutionelle Fragen und das Verhältnis von staatlicher Macht und der Kontrolle über natürliche Ressourcen zunehmend stärker berücksichtigt. Hierzu beigetragen haben insbesondere Paul Robbins (2008) und James Scott (1998), die in ihren Arbeiten gezeigt haben, wie es dem Staat gelingt, mittels Kartografie oder mithilfe politischer Maßnahmen zur Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität (z.B. „Grüne Revolution“) zunächst Natur symbolisch zu produzieren, um sie anschließend ökonomisch verwertbar zu machen. Zentral ist hierbei die Annahme, dass der Staat mit dem Ziel der Neuordnung von Natur und Gesellschaft aufgrund der ihm eigenen Verwaltungsrationalität einen Prozess der „Simplifizierung“ von Natur durchsetzt, wodurch bestimmte Formen der Landnutzung unsichtbar gemacht und in der Folge auch materiell eliminiert werden (Scott 1998).

Im weiteren Verlauf der Debatte hat Roderick Neumann (2004) argumentiert, dass Staaten sich über die Kontrolle über Territorium und Natur konstituieren:

„[T]hese proprietary claims and the process of mapping, bounding, containing and controlling nature and citizenry are what make a state a state. States come into being through these claims and the assertion of control over territory, resources, and people.“ (Neumann 2004, 202)

Nancy Peluso und Paul Vandergeest haben die räumlichen Strategien des Nationalstaates zur Ausübung von Kontrolle über Naturressourcen und die Bevölkerung mit dem für diese Arbeit zentralen Begriff der Territorialisierung beschrieben (1995, 385). Territorialisierung meint hierbei zunächst, dass Zugangs- und Nutzungsrechte über natürliche Ressourcen mithilfe staatlicher Institutionen und Regulierungen durchgesetzt werden. Zugleich werden Bevölkerungsgruppen kontrolliert und in bestimmte Räume einbezogen oder ausgegrenzt: „[T]erritorialization entails practices of enclosure, not only of rural peasants' lands, but also of the authority to determine who can accumulate from them.“ (Corson 2011, 704) Die territorialen Ordnungs- und Kontrollstrategien des Staates setzen sich in der Regel jedoch nicht bruchlos durch, sondern werden von unterschiedlichen Akteurskonstellationen infrage gestellt: Private Akteure, soziale Bewegungen, NGOs oder Kleinbäuerinnen und Kleinbauern erheben eigene Landansprüche, denen Geltung zu verschaffen sie auch auf internationaler Ebene versuchen.

Mark Whitehead, Rhys Jones und Martin Jones (2007) haben in ihren Analysen gezeigt, wie der Staat in die Raumordnung und Landnutzung eingreift. Dafür haben sie den Begriff „Framing“ verwendet, mithilfe dessen sie die symbolische und materielle Herauslösung bestimmter Teile von Natur (z.B. mittels der Erhebung von Landnutzungsformen und Zentralisierung von lokalem Wissen als Voraussetzung für staatliche Intervention in Raumordnung und Landnutzung) durch den Staat erfassen. In der deutschsprachigen Debatte zu Gesellschaftlichen Naturverhältnissen haben Brand und Görg (2003) sowie Wissen (2011) einen umfassenden Staatsbegriff in der Tradition der materialistischen Staatstheorie eingeführt, indem sie den Staat im Anschluss an Nicos Poulantzas' nicht primär als Akteur, sondern als herrschaftsförmiges Konfliktterrain verstehen. Poulantzas' Konzeption des Staates als „materielle Verdichtung von Kräfteverhältnissen zwischen Klassen und Klassenfraktionen“ (2002, 159) erlaubt es, den Staat zugleich als Ergebnis gesellschaftlicher Auseinandersetzungen, als Konfliktterrain und als Akteur, der in diese Auseinandersetzungen eingreift, zu begreifen.

Mit diesem erweiterten Staatsbegriff in der Tradition der materialistischen Staatstheorie lässt sich genauer beleuchten, wie sich gesellschaftliche Kräfteverhältnisse in den Staat einschreiben:

„Dies [die Einschreibung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse in die Staatsapparate, Anm. A. B.] begründet die strukturelle Selektivität staatlicher Problemwahrnehmungen und staatlichen Handelns und die Tatsache, dass der Staat zur Konstitution von Interessen auf eine Weise beiträgt, die die Regulation und Reproduktion widersprüchlicher sozialer Verhältnisse ermöglicht.“ (Wissen 2011, 129)

Die Konzeption des Staates als materielle Verdichtung von Kräfteverhältnissen deutet zudem daraufhin, dass sich gewisse Problemdefinitionen und Interessen dominanter Akteure gegenüber anderen durchsetzen. Bob Jessop (2009) betont in seinem strategisch-relationalen Ansatz die strategische Selektivität des Staates, d.h. die Mechanismen der Filterung und Priorisierung gegenüber den Forderungen sozialer Akteure, die an ihn herangetragen werden. Das Verhältnis zwischen Staat und Akteuren ist von Strategien bestimmt: „The state could be seen as the site, the generator and the product of strategies.“ (Jessop 2009, 35) Aufgrund der strukturellen Übermacht des Kapitals tragen die vom Staat bevorzugten Strategien in der Regel dazu bei, dass die Akkumulation des Kapitals sichergestellt wird. Der Staat setzt sich aus unterschiedlichen Staatsapparaten (Wirtschaftsministerium, Landwirtschaftsministerium etc.) zusammen, die von unterschiedlichen Strategien geprägt sind, die jeweils eine historisch begründete Selektivität aufweisen.

Der Staat kann insofern nicht als Instrument der herrschenden Klasse oder einzelner Interessengruppen betrachtet werden: Um als Terrain der Konflikttaustragung zu fungieren, bedarf der Staat einer relativen Autonomie gegenüber der Gesellschaft und ihren Kräften. Je stärker die Interessenunterschiede innerhalb dominanter Akteursgruppen sind, umso weniger können diese Gruppen in der Regel die staatlichen Institutionen gezielt in eine Richtung lenken, und umso größer ist folglich die relative Autonomie des Staates.

Auf diese Weise stellt der Staat die Rahmenbedingungen für die kapitalistische Produktion und Reproduktion der Gesellschaft her, ermöglicht die Kommodifizierung der Natur und unterstützt die Kapitalakkumulation einzelner Akteure oder Gruppierungen. Zugleich impliziert diese Konzeptualisierung des Staates ein Verständnis von Hegemonie im Anschluss an Antonio Gramsci als konsensbasierten Herrschaftstypus: Bestimmte Problemdefinitionen und Wahrnehmungen werden verallgemeinert und leiten das Handeln der Subalternen an, gesellschaftliche Konflikte werden auf vordefinierten und gesellschaftlich akzeptierten Konfliktterrains ausgetragen. Die Herstellung und Aufrechterhaltung von Hegemonie werden durch materielle Zugeständnisse und von unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Institutionen unterstützt, die Gramsci folgend als Teil des „integralen Staates“ bezeichnet werden können<sup>20</sup> (GH 4 §38, 498f.). Dieser Hegemoniebegriff impliziert auch, dass widersprüchliche sozioökonomische Verhältnisse nicht zwingend als gesellschaftliche Konflikte auftreten. Wo Akteure sich gegen bestehende Verhältnisse äußern und diese zu verändern versuchen, werden Konflikte jedoch manifest. Ob latente Konflikte manifest werden und welche Formen sie annehmen, ist davon abhängig, wie sich die Interessen und Strategien der jeweiligen Akteure konkret organisieren, und lässt sich nicht allgemein bewerten, sondern bedarf einer empirischen Untersuchung (Brand 2010, 240).

In der gesellschaftlichen Regulierung von Naturverhältnissen hat in den letzten Jahrzehnten durch Verschiebungen der Machtverhältnisse neben der nationalstaatlichen Ebene auch die lokale sowie die transnationale und internationale Ebene zunehmend an Bedeutung gewonnen. Im Zuge dessen haben sich komplexe Regierungsformen entwickelt. Damit die Regulation gelingt, bedarf es einer „Reorganisation des Staates auf unterschiedlichen Ebenen“, denn die globale

20 In der Herstellung und Aufrechterhaltung von Hegemonie schließt der Staat ständig Kompromisse zwischen der herrschenden Klasse und den Subalternen. Auch innerhalb der Zivilgesellschaft werden Kompromisse immer wieder neu verhandelt. Um politische Projekte durchzusetzen, ist es für die Herrschenden notwendig, das Alltagsbewusstsein der Menschen anzusprechen, das über Politik, Familie, pädagogische und religiöse Institutionen etc. beeinflusst wird.

kapitalistische Ordnung ist in unterschiedliche Reproduktionsräume fragmentiert, in denen Kompromisse und Bündnisse geschlossen werden und die sich aufgrund der jeweils spezifischen Einbindung in den Weltmarkt unterscheiden (Brand et al. 2007, 222). Diese aktuellen Veränderungen von Staatlichkeit werden in der materialistischen Staatstheorie als „Transnationalisierung“ bzw. „Internationalisierung des Staates“ diskutiert (vgl. u.a. Demirović, 2011; Brand, Görg und Wissen, 2007). Für meinen Forschungsgegenstand besonders relevante ist hierbei der Aspekt der Internationalisierung, im Zuge derer unter anderem internationale Wettbewerbsfähigkeit als nationales Interesse reformuliert wird (Hirsch 1995). Die Orientierung an internationaler Wettbewerbsfähigkeit bedeutet, dass „Sachzwänge“ des Weltmarktes „become integrated into the policy paradigms and cognitive models of domestic policy-makers“ (Jessop 2004, 66). Infolgedessen wurden die Herstellung optimaler Bedingungen für Kapitalverwertung und das Bereitstellen von Anreizen für Investitionen, um globale Absatzmärkte für inländische Produkte zu gewinnen, zu übergeordneten nationalen Politikzielen erhoben. Im Falle von peripherer Weltmarktinintegration haben diese „Sachzwänge“ des Weltmarkts ein besonders starkes Gewicht (vgl. Schneider 2017, 95–120).

## **2.6 PERIPHERE WELTMARKTINTEGRATION UND STAATLICHKEIT**

In der jüngeren deutschsprachigen Debatte hat Joachim Becker (2008) eine Systematisierung zentraler allgemeiner Merkmale peripherer Staatlichkeit vorgelegt. Becker stützt sich hierbei konzeptionell vor allem auf Jessops (2002) Konzept der strategischen Selektivität sowie auf Tilmann Evers' (1977) Studie zur bürgerlichen Herrschaft in der „Dritten Welt“, in der Evers die ökonomische Außenorientierung und die sozialstrukturelle Heterogenität, d.h. insbesondere das Fortbestehen einzelner Aspekte vorkapitalistischer neben kapitalistischen Produktionsweisen, als spezifische Charakteristika peripherer Staaten hervorhebt. Becker unterscheidet zwischen einer aktiven Extraversion, d.h. einer Exportorientierung, und einer passiven Extraversion, d.h. einer Importabhängigkeit mit Blick auf Handel und Kapital. Periphere und semiperiphere Staaten weisen in der Regel eine passive Extraversion aufgrund der strukturellen Abhängigkeit vom Import von Technologien aus dem Globalen Norden auf, auch wenn sie zugleich oftmals aus dem Export natürlicher Ressourcen Handelsüberschüsse erzielen können (Becker 2008). Charakteristisch für periphere Ökonomien ist darüber hinaus der Einfluss ausländischen Kapitals auf Schlüsselsektoren der Wirtschaft, insbesondere auf

den häufig lukrativen Rohstoffsektor. Bereits Dependenztheoretiker\_innen wie Fernando Cardoso und Enzo Faletto (1976) oder Evers (1977) haben in ihren Arbeiten gezeigt, welchen Einfluss das Auslandskapital auf periphere Ökonomien hat. Durch eine „Internalisierung der externen Interessen“ in lokale gesellschaftliche Prozesse sind die Interessen des ausländischen Kapitals in den peripheren Ökonomien präsent (Cardoso und Faletto 1976, 218). Die Wirtschaftspolitik (z.B. Steuern, Strukturmaßnahmen, Subventionen) wird stark durch die Interessen des Auslandskapitals konditioniert, oftmals vermittelt durch internationale Organisationen. Diese ökonomischen Verwertungsinteressen schreiben sich in die lokalen Strukturen ein und erzeugen dort Zwänge.

Die wirtschaftliche Abhängigkeit bedingt insofern auch eine politische Abhängigkeit auf nationalstaatlicher und lokaler Ebene, ohne jedoch deren Handlungsspielräume restlos zu determinieren. So kann es zwischen dem internationalen Kapital und der herrschenden lokalen Klasse, je nach Interessenlage und Akkumulationsbasis, zu Konflikten oder zu Bündnisbildungen kommen. Tendenziell gilt jedoch, dass periphere Nationalstaaten von internationalen Finanzaggregaten mit öffentlichen Krediten, privatem Auslandskapital und Hilfsprogrammen (administrativen, finanziellen, technischen oder militärischen) nur so lange unterstützt werden, solange die Interessen des internationalen Kapitals nicht verletzt werden (Evers 1977).

Eine spezifische Form der Extraversion peripherer Staaten bildet der „(Neo-) Extraktivismus“ (Burchardt und Dietz 2014; Gudynas 2010; Svampa 2012), also die Wiederbelebung eines rohstoffbasierten Entwicklungsmodells in der Peripherie, das sich vom Extraktivismus früherer Phasen insofern unterscheidet, als die dadurch erzielten Einnahmen zumindest teilweise sozialpolitisch eingesetzt werden. Zugleich sind mit (neo-)extraktivistischen Strategien und der Weltmarktorientierung in der Peripherie Prozesse der Akkumulation durch Enteignung verbunden, die politisch mit der Notwendigkeit einer erfolgreichen Weltmarktinintegration gerechtfertigt werden (Gellert 2010). In seiner Analyse zu Indonesien hat Paul Gellert (2010) gezeigt, wie der Staat nach einer Phase der importsubstituierenden Industrialisierung und Binnenmarktentwicklung in den 1950er- und 1960er-Jahren ab den 1970ern die Exportorientierung und Einbindung in den Weltmarkt im Zuge des Globalisierungsprozesses förderte. Die zunehmende Produktion von Palmöl und anderen *cash crops* sind ein Beispiel dafür, dass die Extraktion von Rohstoffen für den Export als Entwicklungsstrategie wieder aufgegriffen wurde.

Die Einbindung peripherer Ökonomien in den Weltmarkt ist von struktureller Heterogenität gekennzeichnet (Becker 2008). Der Begriff der strukturellen Heterogenität bezieht sich einerseits auf die Verknüpfung von vorkapitalistischen und

kapitalistischen Produktionsweisen. So ist beispielsweise die Kombination von landwirtschaftlicher Subsistenzproduktion und kapitalistischer Lohnarbeit eine oft praktizierte Form der Unterhaltssicherung und führt zu „hybriden Klassenverhältnissen[n]“ (ebd., 16). Andererseits bezieht sich strukturelle Heterogenität auf die marginalisierte städtische Bevölkerung, die keiner Lohnarbeit nachgeht, sondern Kleinhandel etc. betreibt. Sie steht damit im Gegensatz zu Lohnarbeiter\_innen, die streiken können und aufgrund ihres höheren Einkommens eine wesentliche Nachfragequelle für die kapitalistische Produktion bilden. Aufgrund dieser strukturellen Heterogenität existiert in Staaten der Peripherie nur eine begrenzte Hegemoniefähigkeit im Sinne Gramscis: Die Zivilgesellschaft ist nur schwach ausgeprägt, die Spielräume und die soziale Reichweite für materielle Zugeständnisse sind gering. Daher überwiegen klientelistische Praktiken und Strategien, die auf eine Kontrolle über Staatsapparate abzielen (Becker 2008).

Die Entwicklung des Staates im Globalen Süden steht in engem Zusammenhang mit der Einbindung in den Weltmarkt und mit der strukturellen Heterogenität. Wie für viele Staaten im Allgemeinen sind auch im Fall von Indonesien die Struktur und die Reproduktion des Staates direkt mit der Extraktion und der Inwertsetzung natürlicher Ressourcen verbunden. Dadurch sind auf dem Terrain des Staates unterschiedliche interne und externe Interessenfraktionen mit ihren jeweiligen politisch-ökonomischen Strategien präsent. Politik in Ländern des Globalen Südens bedeutet jedoch „nicht die Umsetzung externer Interessen, sondern eine ‘Übersetzung‘ internationaler politischer Vorgaben“ oder hegemonialer Projekte durch innere Kräfteverhältnisse (Lenner 2008, 69; vgl. Poulantzas 1977). Für die vorliegende Arbeit ist besonders der Einfluss internationaler Organisationen von zentraler Bedeutung, welche mithilfe der Liberalisierung der Handelsbeziehungen den Export von Agrargütern, insbesondere die Expansion des Palmölsektors, erleichterten und forcierten.

## **2.7 SCALE-DEBATTE: RÄUMLICHE DIMENSIONEN DER NATURBEHERRSCHUNG**

Gegenstand des vorangegangenen Kapitels waren die sozialen und symbolisch-diskursiven Produktionsprozesse von Natur als physisch-materielle Bedingung von Gesellschaft und die Konzeptualisierung des Staates als soziales Verhältnis sowie als zentrale Vermittlungsinstanz im Verhältnis zwischen Natur und Gesellschaft. Um zu erfassen, wo und in welcher Weise wichtige Restrukturierungsprozesse, die mit gesellschaftlichen Naturverhältnissen und den damit verbundenen Konflikten im Kontext der Palmölproduktion einhergehen,

stattgefunden haben, bedarf es einer Präzisierung der Raumdimension. In Bezug auf meinen Forschungsgegenstand sind insbesondere die staatlichen Transformationsprozesse in ihren verschiedenen, skalaren, territorialen und physisch-materiellen Raumdimensionen von zentraler Bedeutung. Diese werden in der *Scale*-Debatte konzipiert, die ich als Forschungsheuristik verstehe (Brand 2008) und im Folgenden den Ausgangspunkt für weitere Überlegungen zum Raumbegriff bildet. Anschließend wende ich mich der Frage zu, welche Rolle Machtverhältnisse in den sogenannten *Politics of Scale* spielen, und diskutiere die Verknüpfungspunkte zwischen Politischer Ökologie und *Scale*-Debatte.

### **2.7.1 Die gesellschaftliche Produktion von Raum**

„Society and social space are about each other, they contain each other.“ (Swyngedouw 1992a, 317)

Seit den 1990er-Jahren findet eine intensivierte sozialwissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Räumlichkeit gesellschaftlicher Entwicklungen statt. Edward Soja (1998) hat dafür den Begriff *spatial turn* verwendet, demzufolge Raum als ein „neues transdisziplinäres Großparadigma“ in „seiner sozialen Produktion und seinem strukturierenden Wirken auf soziales Handeln“ (Wissen 2011, 10) erfasst wird. Die Kategorie *Scale* wird dabei „nicht kartografisch“ oder als objektiv Gegebenes und zu Vermessendes, „sondern vielmehr als gesellschaftliches Konstrukt“ verstanden (Mahon und Keil 2008, 39). Ein wichtiger Bezugspunkt der *Scale*-Debatte ist Henri Lefebvres Aufsatz „The Production of Space“ (1991), in dem der Raum nicht nur als Medium, sondern auch als Produkt betrachtet wird. Raum wird gesellschaftlich produziert, zugleich ist er aber das Medium, das gesellschaftliche Verhältnisse strukturiert und dadurch letztlich reproduziert. Daher kann Raum verändernd auf die Prozesse seiner Herstellung und damit einhergehende gesellschaftliche Verhältnisse einwirken: „[J]ede Gesellschaft, und damit jede Produktionsweise mit ihren Subvarianten (das heißt, alle jene Gesellschaften, die Ausdruck des generellen Konzepts sind), produziert einen Raum, ihren eigenen Raum.“ (Lefebvre 1991, 31)

Diese Grundannahmen implizieren, dass räumliche Nutzungen sowie Zugangsbedingungen zu Raum umkämpft und von gesellschaftlichen Machtverhältnissen durchdrungen sind. So bildet beispielsweise die Kartografie nicht nur Territorialisierungen ab, sondern dient zugleich als Instrument, mit dem Raum-Macht-Prozesse gesteuert oder Machtinteressen gegebenenfalls gewaltsam

durchgesetzt werden können. Auch sind räumliche (Re-)Dimensionierungen zugleich Ausdruck von gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen, Kräfteverhältnissen und Diskursen. Raum wird also gleichzeitig von Gesellschaft geformt und wirkt formgebend auf diese Gesellschaft ein. Als einer der wichtigsten Vertreter dieses dialektischen Verständnisses von Raum und Gesellschaft kritisierte Harvey bereits in seinem früheren Werk das deterministische Verhältnis zwischen Raum und dem Sozialen: „[I]t is unnecessarily naïve to think in terms of simple causal relationships between spatial form and social process (whichever way we choose to point the causal arrow).“ (Harvey 1997, 46)

Dies gilt auch für das Verhältnis von sozialen und räumlichen Konflikten. Wie Wissen (2011) argumentiert, erscheinen „soziale Konflikte oft als räumliche Konflikte“, d.h. dass sie „politisch und wissenschaftlich in räumlichen Kategorien gedacht und dadurch (symbolisch) zu bearbeiten versucht werden“ (ebd., 14). Im Rahmen dieser Arbeit werde ich diesen Zusammenhang insbesondere mit Blick auf die Verteilungskonflikte zwischen räumlich-definierten Verwaltungseinheiten wie der Zentralregierung und den einzelnen Provinzen und Distrikten in Indonesien herausarbeiten: Hinter der vordergründigen Konkurrenz um finanzielle Ressourcen zwischen Ebenen von Staatlichkeit verschwindet der soziale Gehalt (wie z.B. Klassen- oder Geschlechterverhältnisse) dieser Auseinandersetzung. Für die vorliegende Arbeit ist es daher von zentraler Bedeutung, Raum nicht als „verdinglichte Kategorie“ (Belina 2008, 84f.), sondern (neben der zeitlichen) als eine wesentliche Dimension sozialer Realität zu begreifen, „deren konkrete Ausformung [...] ein wichtiges Moment von Herrschaft und Emanzipation darstellt“ (Wissen 2011, 15).

### **2.7.2 Ursprünge und staatstheoretische Weiterentwicklung der *Scale*-Debatte**

Die *Scale*-Debatte hat ihren Ursprung im angloamerikanischen Umfeld der Humangeografie. Sie lässt sich eher als Debatte (Marston 2000) bzw. als Forschungsheuristik (Brand 2008, 169) denn als eine geschlossene Theorie begreifen.

Die *Scale*-Debatte wendet die Einsichten von Lefebvre auf eine bestimmte Raumdimension, nämlich die räumliche Maßstäblichkeit sozialer Prozesse, an. Damit wird das Konzept der Produktion von Raum erweitert und differenziert: Räumliche Praktiken werden nicht als „positioned within fixed geographical scales“ (Brenner 1998, 459, Herv. i. O.) verstanden, sondern die „räumlichen Maßstäbe selbst als Gegenstand und Ergebnis sozialer Praktiken, mithin als gesellschaftlich produziert, konzeptualisiert“ (Wissen 2001, 99). Zugleich haben räumliche Maßstabsebenen, ob symbolisch oder als physisch-materielle Einheit

konzipiert, eine strukturierende Wirkung auf gesellschaftliche Verhältnisse und beeinflussen das soziale Handeln. „Scalar structuration is a dimension of socio-spatial processes – i.e. the structuring of scales is best understood as an outcome of socio-spatial processes (e.g. capitalist production, state regulation) rather than as an inherent property of societal spatiality.“ (Brenner 2001, 604)

Peter Taylor und Neil Smith waren die ersten Autoren, die räumlich-politökonomische Theorien entwickelten. Aufbauend auf Immanuel Wallersteins (1974) Weltsystemtheorie analysierte Taylor (1982) in seinem Aufsatz „A Materialist Framework for Political Geography“ die Rolle von verschiedenen räumlichen Ebenen im globalisierten Wirtschaftssystem. Smith (1984) erweiterte in seinem Buch „Uneven Development. Nature, Capital and the Production of Space“ das *Scale*-Konzept, indem er den Einfluss der ungleichen Entwicklung in der Kapitalakkumulation auf die Produktion verschiedener Maßstabsebenen betrachtete. Zwischen unterschiedlich entwickelten Regionen gibt es eine territoriale Arbeitsteilung. Diese wird in Krisenzeiten durch die räumliche und sektorale Verlagerung von Kapital reorganisiert, was als *scalar fixes* bezeichnet wird. Die konkurrierenden Interessen unterschiedlicher Kapitalfraktionen werden auf spezifischen gesellschaftlich produzierten räumlichen Handlungsebenen ausverhandelt. Smith zufolge sind globale, nationale und lokale Maßstabsebenen ein Produkt des dem Kapitalismus inhärenten Widerspruchs von Angleichung und Differenzierung<sup>21</sup> (Smith 1984; vgl. Wissen 2011).

Während sich die frühen *Scale*-Theoretiker\_innen in ihren Analysen auf die Kapitalakkumulation konzentrierten, hat Andrew Herod (1991) die Bedeutung von *Scale* in US-amerikanischen Arbeitskämpfen aufgezeigt und eine Berücksichtigung von Geschlechterverhältnissen und sozialen Kämpfen in *Scale*-Analysen gefordert. In ähnlicher Weise hat Erik Swyngedouw (1997, 2004, 2007, 2010) in seinen Arbeiten die Rolle von sozialen Kräfte hervorgehoben und die Auseinandersetzungen zwischen unterschiedlichen Akteuren um die Gestaltung gesellschaftlicher Naturverhältnisse betont.<sup>22</sup> Hier lassen sich auch die Arbeiten von

21 Der inhärente Widerspruch besteht darin, dass das Kapital an spezifischen Orten zur Produktion eingesetzt und somit fixiert wird, aber gleichzeitig mobil bleiben muss, um günstige Produktionsbedingungen an anderen Orten auszunutzen.

22 Zu Kontroversen innerhalb der *Scale*-Debatte hat insbesondere die Kritik von Marston, Jones und Woodward (2005, 419) geführt: Aus einer poststrukturalistischen Perspektive heraus argumentieren sie, dass dem *Scale*-Konzept eine hierarchische Betrachtung sozialer Verhältnisse zugrunde liegt (*foundational hierarchy*), wodurch emanzipatorische Möglichkeiten sozialen Handelns ausgeblendet werden. Die Autor\_innen schlagen

Bettina Köhler (2008a), James McCarthy (2005) und Markus Wissen (2011) einordnen. Zu diesem politikwissenschaftlichen *spatial turn* haben insbesondere Bob Jessop, Robert Brenner und Martin Jones (2008) beigetragen, die in Anlehnung an Lefebvre unterschiedliche Raumdimensionen *Scale* als wichtiges Moment von Herrschaft und Emanzipation betrachten. Im Gegensatz zu früheren Konzepten wurde die Raumdimension *place*, z.B. eine Region, eine Stadt, ein ländliches Gebiet, nicht länger als eine gegebene, stabile Größe, sondern als das Ergebnis verschiedener sozialer Verhältnisse betrachtet. Zudem wurden die Veränderungen territorialer Organisationsformen von Staatlichkeit und politischer Macht herausgearbeitet. Die skalare (maßstäbliche) Raumdimension, d.h. die Differenzierung und die Verschränkung unterschiedlicher räumlicher Ebenen, rückte in den Vordergrund der Untersuchungen, und die Multiskalarität sozialer Verhältnisse wurde betont. Schließlich wurde die Raumdimension „Netzwerk“ verstärkt fokussiert. Netzwerke verbinden Orte, die zu verschiedenen Territorien gehören, auf unterschiedlichen Maßstabsebenen. Sie unterscheiden sich von Territorien insofern als „networks span space but do not cover it“ (Leitner et al. 2012, 287; vgl. Wissen 2011).

Die *Scale*-Debatte wurde von Neil Brenner staatstheoretisch erweitert, indem er auf den strategisch-relationalen Ansatz der Staatstheorie von Bob Jessop (1990) zurückgriff und diesen raumtheoretisch fundierte. In sozialen Kämpfen zwischen gesellschaftlichen Akteuren werden staatliche Ebenen rekonfiguriert. Im Anschluss an Jessops Begriff des *state project* (Jessop 1990, 8), welcher die umkämpfte Kohärenz staatlicher Institutionen beschreibt, entwickelt Brenner den Begriff des *state spatial project*. Dieser beschreibt die skalare Struktur des Staates

---

eine *flat ontology* von *social sites* als Gegenkonzeption vor. Dieser liegt eine prozessorientierte Sichtweise zugrunde, die existierende Strukturen anerkennt, ohne von strukturierenden Prinzipien wie der Kapitalakkumulation auszugehen. Die Vorstellung von Raum bei Marston, Jones und Woodward ist insofern eine nicht-hierarchische, horizontale gegliederte: Räumlichkeit von Gesellschaft wird als dynamisches Verhältnis und nicht als skalare Hierarchie betrachtet (Marston et al. 2005). Wissen (2011) wendet ein, dass in der jüngeren *Scale*-Debatte Struktur als „Voraussetzung und Implikat des Handelns, mithin als ein durch vergangenes Handeln produzierter und in gegenwärtigem Handeln reproduzierter, dabei aber immer veränderlicher Zwang“ (ebd., 98) betrachtet wird (vgl. Füller und Michel 2008; Görg 1994). Problematisch sei die Pauschalität des Hierarchie-Vorwurfs von Marston, Jones und Woodward, wodurch die Existenz von Hierarchie in der Raumdimension von vornherein ausgeschlossen werde und eine unzureichende Betrachtung der konflikthaften Produktion räumlicher Maßstabsebenen folge (Wissen 2011).

– das Verhältnis von staatlichen Institutionen auf unterschiedlichen Maßstabsebenen zueinander. Ein weiterer zentraler Begriff Brenners ist *spatial state strategy*. Damit werden jene politischen Maßnahmen des Staates erfasst, die räumlich selektiv sind, d.h. bestimmte Räume gegenüber anderen bevorzugen (Brenner 2004). Ulrich Brand (2008) kritisiert hier, dass Beiträge der *Scale*-Debatte bei der Analyse der strukturierenden Wirkungen von *Scale* zu einem „strategischen Überhang“ neigen, d.h., dass sie „von den Raumstrategien herrschender Kräfte [...] auf Hegemonie und gelingende Regulation“ schließen (ebd., 174). Dadurch werde nicht ersichtlich, dass gesellschaftliche Widersprüche umkämpft sind und auch scheitern können. Ein Defizit in Brenners Reflexionen sieht Brand insofern darin, dass im Regulationsprozess hegemonialer Verhältnisse die „Kämpfe sozialer Bewegungen sowie die Konstitution von Hegemonie und dabei die Rolle des Staates“ kaum relevant werden. Brand schlägt daher eine hegemonie- und regulationstheoretische Fundierung der *Scale*-Debatte vor, um so die Regulation widersprüchlicher sozialer Prozesse in den Blick zu nehmen (Brand 2008, 175; vgl. Wissen, Röttger und Heeg 2008). Wissen (2011) argumentiert im Anschluss daran, dass räumlich-institutionelle Konfigurationen als Produkt von sozialen Auseinandersetzungen, in die sich soziale Kräfteverhältnisse einschreiben, institutionalisiert werden und sich gegenüber sozialem Handeln teilweise verselbstständigen können. Infolgedessen wirken räumlich-institutionelle Konfigurationen strukturierend auf soziale Auseinandersetzungen. Dadurch geben sie vor, was als gesellschaftliches Problem verhandelt werden kann und wie „der Problemlösungskorridor beschaffen ist“ (ebd., 102). Sofern das räumlich-institutionelle Gefüge akzeptiert und im sozialen Handeln reproduziert wird, hat es eine regulatorische Wirkung:

„Es ist die Produktion räumlicher Maßstabsebenen, an der sich wesentlich entscheidet, inwieweit gesellschaftliche Widersprüche hegemonial bearbeitet werden können bzw. inwieweit es subalternen Akteuren gelingt, diese Widersprüche zu politisieren und bestehende Machtverhältnisse herauszufordern.“ (Wissen 2011, 103)

Darüber hinaus haben unterschiedliche Autor\_innen auf verbreitete Probleme in der Operationalisierung und Anwendung zentraler Begriffe der *Scale*-Debatte verwiesen. So warnt Bernd Belina (2008) vor einer Verdinglichung räumlicher Maßstabsebenen, d.h. davor, „dass sich die räumliche Maßstabsebene, auch wenn eigentlich soziale Prozesse gemeint sind“, in *Scale*-Beiträgen verselbstständigen kann (ebd., 115). Zu einer solchen Verdinglichung kommt es, wenn *Scale* als unabhängig von sozialem Handeln aufgefasst wird und dadurch als selbstständig

wirkmächtig erscheint. Mithilfe einer prozessorientierten Perspektive auf die Produktion von *Scale* kann diese Verdinglichung vermieden werden. Es darf nicht außer Acht gelassen werden, dass es z.B. bei der Analyse von staatlichen Institutionen nicht um *Scale* an sich geht, sondern um Kräfteverhältnisse und ihre Verdichtung auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen (global, supranational, national, regional, lokal, stadtteilbezogen). Die konkreten gesellschaftlichen Akteure handeln auf *Scales*, bedienen sich teilweise der *Scales* zur Durchsetzung ihrer Interessen und produzieren eventuell neue *Scales*.

Eine weitere Herausforderung der *Scale*-Debatte besteht in der „slippage in the literature between notions of geographical scale and other core geographical concepts, such as place, locality, territory and space“, das aufgrund einer weitverbreiteten und unpräzisen Verwendung der Begriffe *Scale* und *Politics of Scale* zu einer Verwässerung geführt hat (Brenner 2001, 592). Auch Jessop konstatiert drei Formen von *scalar traps*: Erstens einen *scalar conflationism*, der aufgrund einer nicht klaren Unterscheidung zwischen *Scale* als relationaler Eigenschaft sozialer Prozesse, Phänomenen, die durch *Scale* hervorgerufen werden, und nicht-skalaren Faktoren, die die Produktion von *Scale* beeinflussen, entsteht. Zweitens den *scalar reductionism*, der entsteht, wenn *Scale* benutzt wird, um nicht-skalare Prozesse zu analysieren, z.B. Phänomene, die einen Bezug zu *place*, Territorien oder Netzwerken haben. Und drittens einen *scalar essentialism*, der entsteht, wenn *Scale* in der Wirkungsebene von anderen kausalen Prozessen gelöst wird (Jessop 2008, 89f.).

Vor diesem Hintergrund haben Jessop, Brenner und Jones (2008) das im strategisch-relationalen Ansatz verortete „TPSN-Framework“ entwickelt. Darin systematisieren sie die Raumdimensionen *territory*, *place*, *scale* und *networks*. Diese Raumdimensionen werden zunächst als Strukturierungsprinzip verstanden (z.B. das territoriale Prinzip der Grenzziehung), die wiederum in den Anwendungsfeldern *territory*, *place*, *scale* und *networks* wirken. *Scale* als Strukturprinzip bedeutet, dass räumlich-skalare Neuordnungsprozesse andere soziräumliche Felder restrukturieren. So bezieht sich beispielsweise das Strukturprinzip *scale* im Hinblick auf das Anwendungsfeld *territory* auf die räumliche Machtaufteilung zwischen verschiedenen Ebenen des territorialen Nationalstaates.<sup>23</sup> Wie im Fall von Indonesien unter Suhartos Regime der „Neuen Ordnung“ kann ein Territorialstaat zentralistisch organisiert sein oder beispielsweise als Bundesstaat eine höhere *Scale*-Vielfalt aufweisen. *Scale* als durch andere Prinzipien strukturiertes Anwendungsfeld bedeutet, dass Strukturprinzipien wie *territory*, *place* und *networks* ihrerseits beeinflussen, wie sich beispielsweise

---

23 Letztlich ergibt sich aus der Überkreuzung der vier Strukturprinzipien und Anwendungsfelder eine komplexe Matrix mit 16 Dimensionen.

räumlich-skalare Neuordnungsprozesse entwickeln. Insofern ermöglicht das TPSN-Framework, die verschiedenen Begrifflichkeiten von Räumlichkeit aufeinander zu beziehen und deren gegenseitige Verschränkung sichtbar zu machen (Jessop et al. 2008; vgl. Herod 2011).

### 2.7.3 Die Rolle von Machtverhältnissen in der *Scale*-Debatte

Die Frage nach den Machtverhältnissen zwischen den unterschiedlichen an der Produktion von *Scale* beteiligten Akteuren ist in der Debatte zu *Scale* zentral. Gesellschaftliche Kräfteverhältnisse sind ausschlaggebend für die Produktion und Wirkungsmacht von *Scale*. Swyngedouw beschreibt *Scale* als „outcome of socio-spatial processes that regulate and organise social power relations“ (Swyngedouw 2012, 12). Die Organisation gesellschaftlicher Machtverhältnisse wird durch die hierarchische Schichtung und das Ineinandergreifen von *Scales* strukturiert. Die Produktion und Veränderung von *Scale* ist ein konfliktiver Prozess, in dem auch entschieden wird, wie gesellschaftliche Macht verteilt wird. Die „interskalaren Anordnungen klassen- und geschlechterspezifische[r] bzw. durch ethnische Zugehörigkeit bedingte[r] Ungleichheiten“ beeinflussen in großem Ausmaß die gesellschaftlichen Machtverhältnisse (Mahon und Keil 2008, 50).

So werden beispielsweise gesellschaftliche Widersprüche wie Kämpfe um Macht und Kontrolle über natürliche Ressourcen an lokalen Orten manifest, gleichzeitig wird ihre spezifische Ausprägung durch staatliche Kontrolle von Landnutzung auf übergeordneter Ebene strukturiert. *Scales* sind insofern gleichsam räumlicher Ausdruck der Regulation der Widersprüche des Kapitalismus. Vor diesem Hintergrund erlaubt die analytische Fokussierung auf *Scale* zu erfassen, welche politischen Einheiten für welchen territorial organisierten Raum ausschlaggebend sind (Swyngedouw 1992b).

Hierbei muss berücksichtigt werden, dass *skalare* Ebenen immer wieder neu konfiguriert und ihre Verhältnisse zueinander neu geordnet werden. Wie umkämpft und veränderbar räumliche Maßstabsebenen sind, lässt sich nur in der Betrachtung des Entstehungsprozesses von *Scale* erfassen. Eine rein deskriptive, statische Erfassung von *Scale* hat demgegenüber einen geringen analytischen Erkenntniswert:

„[S]cale (at whatever level) is not and can never be the starting point for socio-spatial theory. Therefore, the kernel of the problem is theorizing and understanding 'process' [...]. [T]he ontological priority for a process-based view [...] refuses to tackle global-local interplays in terms of a dialectic, an interaction or other mode of relating a priori defined things. [...]“

A process-based approach focuses attention on the mechanism of scale transformation and transgression through social conflict and struggle.“ (Swyngedouw 1997, 141)

Die Materialisierung von Machtverhältnissen entlang von *Scales* lässt sich mit Brands (2008) Konzeption der Verdichtung von Konflikten in bestimmten Institutionen hegemonie- und regulationstheoretisch weiter präzisieren:

„[...] Prozesse der Verallgemeinerung von Interessen und ihr Staat-Werden [vollziehen sich] auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen [...]. Es finden über Kompromisse Verdichtungen sozialer Kräfteverhältnisse statt – in Betrieben, Verbänden, zivilgesellschaftlichen Organisationen, in hegemonialen gesellschaftlichen Orientierungen und als attraktiv gelten- den Lebensweisen. Politisch-institutionell verdichten sich die Kräfteverhältnisse nicht ausschließlich aber wesentlich im Staat. [...] [D]er Nationalstaat [ist] ein zentrales Element der politisch-staatlichen Institutionalisierung von Kräfteverhältnissen.“ (Brand 2008, 169f.)

Während sich gesellschaftliche Kräfteverhältnisse einerseits auf verschiedenen *Scales* verdichten, einschreiben und somit verstetigen, zielen verschiedene skalare Strategien andererseits darauf ab, die räumliche Konstellation von Kräfteverhältnissen zu verändern. Die skalare Anordnung wird daher im Kontext von Konflikten und Auseinandersetzungen verändert. Hierbei konstituieren sich unterschiedliche Ebenen gegenseitig, „ohne sich aber im gleichwertigen Verhältnis zueinander zu befinden“ (Heeg 2008, 253).

### **Rescaling und die Dezentrierung des Nationalstaates**

Ein zentraler Begriff der *scale*-Debatte, mithilfe dessen diese Veränderungen erfasst werden, ist Rescaling bzw. Reskalierung.<sup>24</sup> Mahon und Keil (2008) zufolge bezeichnet Rescaling „eine komplexe und stark umkämpfte Rekonfiguration der interskalaren Anordnungen, einschließlich der Herausbildung neuer Ebenen von Praxis und Emanzipation“ (ebd., 35). In der Literatur werden unter Rescaling einerseits Veränderungen verschiedener staatlicher Institutionen auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen, wie die Entstehung neuer Formen von Governance auf subnationaler Ebene (Brenner 2004), andererseits die Internationalisierung vormals nationaler Politik (z.B. Umweltpolitik) diskutiert. In Rescaling-Analysen liegt das Erkenntnisinteresse im Verständnis der Machtverhältnisse zwischen den Akteuren auf verschiedenen Ebenen und der Rolle nationalstaatlicher Institutionen auf neuen Ebenen staatlicher Regulierung. Vor diesem Hintergrund

---

24 Im Folgenden verwende ich die Begriffe Rescaling und Reskalierung synonym.

argumentiert Jessop (1997), dass die Transformation des Staates mit einer funktionalen und territorialen Reorganisation staatlicher Handlungsfähigkeit auf supranationaler, nationaler und regionaler Ebene verbunden ist (Jessop 2001; Heeg 2008).

Zugleich dürfen beispielsweise die Abschaffung bzw. Entmachtung regionaler Entscheidungsebenen (wie etwa nach der Dezentralisierung in Indonesien) oder Globalisierungsprozesse nicht von oben nach unten „im Sinne einer Dominanz des Globalen“ gedacht werden (Brand 2008, 173). Görg beschreibt die Veränderungen der Entscheidungskompetenzen zwischen verschiedenen Ebenen als *up-scaling*- und *down-scaling*-Prozesse: Politische Gestaltungsprozesse werden verstärkt sowohl auf Ebenen oberhalb (internationale und suprastaatliche Institutionen) als auch auf unterhalb (regional/lokal) der nationalstaatlichen Ebene verschoben. Infolgedessen kommt diesen Ebenen eine größere Bedeutung zu, und es ergeben sich Verschiebungen im Verhältnis der Ebenen zueinander.

„In line with the heterogeneity of governance, we are not only confronted with processes of ‚up-scaling‘, but also with those of ‚down-scaling‘. This means that statehood has increasingly transformed itself as much to levels *above* as to regional levels *below* the national state [...]. The most striking feature of the current situation is not so much the existence of decision-making processes at the various spatial levels *as such*; rather, it is the increased significance which is being attributed to the levels below and above the national level, and hence, the shifts occurring in the *relationships* of the levels to one another.“ (Görg 2007, Herv. i. O.)

Gleichzeitig betont Brenner für die *up-* und *downscaling*-Prozesse ab den 1970er-Jahren, dass der Nationalstaat insofern bedeutend bleibt, als „national state institutions continue to play key roles in formulating, implementing, coordinating, and supervising urban policy initiatives, even as the primacy of the national scale of political-economic life is decentred“ (Brenner 2004, 3).

### Scale Jumping

Ein Schlüsselaspekt der *Scale*-Debatte ist die Erkenntnis, dass Akteure die Produktion und Reproduktion von *Scale* als strategisches Mittel einsetzen (Belina 2006). Oft können sich Interessen und Positionen beispielsweise in Verhandlungen erst dann durchsetzen, wenn es einzelnen Akteuren gelingt, die räumliche Maßstabsebene (nach oben oder nach unten) zu wechseln. In diesem Zusammenhang benutzt Smith den Begriff *scale jumping* (1990, 174). Smith (2000, 726) begreift *scale jumping* als eine Strategie, den räumlichen Bezugsrahmen des Handelns zu verändern: „[P]olitical claims and power established at one geographical

scale are expanded to another.“ Das Konzept verdeutlicht also, welche skalaren Strategien und Praxen Akteure auf unterschiedlichen Maßstabsebenen verfolgen. In diesem Sinne kann *scale jumping* einen „sowohl emanzipatorischen als auch entmächtigenden Charakter haben“ (Heeg 2008, 254). Ein Beispiel für emanzipatorische Praxen von *scale jumping* sind soziale Bewegungen und NGOs, die lokale Proteste auf die globale Ebene tragen. Im Gegensatz dazu stellt das Vorgehen von Unternehmen, die mit Standortverlagerungen drohen, sofern sie keine Zugeständnisse seitens der Arbeitnehmer\_innen bzw. ihrer Vertreter\_innen erhalten, ein Beispiel für entmächtigendes *scale jumping* dar. Ein weiteres Exempel stellt Swyngedouws (1996) Untersuchung der Schließung einer belgischen Kohlegrube dar. Darin zeigt er, wie es dem Staat gelang, mittels Übertragung der Entscheidungsmacht von nationalen und regionalen Regierungsebenen auf (nicht gewählte) lokale Institutionen und EU-Initiativen eine ökonomische Restrukturierung durchzusetzen, ohne die Interessen der Arbeiter\_innen zu berücksichtigen.

Die horizontale Entsprechung ist das *forum shifting*, wo Konflikte und Aushandlungsprozesse auf ein anderes institutionelles Terrain auf derselben Maßstabsebene verlagert werden. *Scale jumping* und *forum shifting* sind demnach als „Konflikt um den Sitz der Macht“ (Demirovic 2001, 154) zu verstehen, in dem „räumlich-institutionelle Konfigurationen selbst geschaffen oder verändert werden“ (Wissen 2011, 101).

Als Überbegriff für den strategischen Einsatz von *Scale* hat Smith den Begriff *politics of scale* eingeführt (Smith 1990, 172; vgl. Belina 2008). Dieser Begriff fasst zusammen, dass *Scale*, wie oben dargestellt, als Resultat politischer Kämpfe zwischen gesellschaftlichen Kräften betrachtet werden muss. In den *Politics of Scale* manifestieren sich gesellschaftliche Widersprüche, die räumlich-materiell strukturiert werden. Daraus ergeben sich für die weitere Arbeit zentrale forschungsleitende Fragen: Wie werden gesellschaftliche Widersprüche durch Raumproduktion bearbeitet, und zu welchem Zweck werden räumliche Maßstabs-ebenen von wem produziert?

## 2.8 POLITISCHE ÖKOLOGIE UND POLITICS OF SCALE – EINE FORSCHUNGSHEURISTIK

Die bisher dargestellten Ansätze sind auf einem hohen theoretischen Abstraktionsniveau angesiedelt. Daher skizziere ich im folgenden abschließenden Teil des Kapitels entlang von vier Schlüsseldimensionen, wie aus der Verknüpfung dieser Ansätze eine Forschungsheuristik gebildet werden kann, um die Entwicklung der

Palmölproduktion und damit verbundene Prozesse räumlicher (Re-)Organisation in Indonesien zu erfassen.

Erstens richtet diese Arbeit, der Perspektive der Politischen Ökologie folgend, ihren analytischen Fokus auf die Veränderung des Zugangs zu und der Kontrolle über natürliche Ressourcen, insbesondere auf Veränderungen in der Landnutzung im Zusammenhang mit der Produktion von Palmöl. Hierzu fragt die Arbeit, welche Form der Landnutzung, wie beispielsweise monokultureller Anbau von Palmöl oder Subsistenzlandwirtschaft, politisch forciert oder marginalisiert wird und welche Konflikte mit diesen Territorialisierungsprozessen verbunden sind. Aus dieser Perspektive lässt sich die Produktion von Palmöl als eine spezifische Produktion von Natur erfassen, die sowohl eine diskursive als auch eine materielle Dimension aufweist. Die Betrachtung der symbolisch-diskursiven Dimension der Produktion von Natur bedeutet, die Frage zu stellen, welche Ideen und Vorstellungen mit der Konstitution des Palmölsektors als ökonomisches Entwicklungsmodell transportiert und legitimiert werden. Die materielle Dimension der Produktion von Natur bezieht sich auf die räumlichen Transformations- und Territorialisierungsprozesse, die mit der monokulturellen Plantagenwirtschaft einhergehen, sowie die Produktionsprozesse, die in der spezifischen Materialität von Palmöl begründet sind.<sup>25</sup>

Zweitens verdichten sich die mit diesen gesellschaftlichen Naturverhältnissen und der Produktion von Natur verbundenen Konflikte und Machtverhältnisse in erster Linie im Staat und seinen Apparaten. Insbesondere reguliert der Staat den Zugang zu Land und natürlichen Ressourcen und gestaltet diesen durch Privatisierung vielerorts zunehmend exklusiv. Hierbei stellt der Staat ein „strukturell selektives Konfliktterrain, über das gesellschaftliche Widersprüche und Widersprüche in den gesellschaftlichen Naturverhältnissen prozessierbar gemacht werden können“ (Wissen 2011, 134). D.h., dass über staatliche Institutionen Konflikte vermittelt und reguliert werden und eine spezifische, durch das Terrain des Staates vorgegebene Form annehmen. Hierbei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass staatliche Apparate in einem breiteren Kontext zivilgesellschaftlicher Akteure und gesellschaftlicher Verhältnisse, wie Geschlechterverhältnisse oder ethnische Zugehörigkeit, agieren. Vor diesem Hintergrund analysiere ich in dieser

---

25 Z.B. müssen Ölpalmenfrüchte, um einen maximalen Ertrag zu erzielen, innerhalb von 24 Stunden nach der Ernte gepresst werden, was eine gewisse Produktionsstruktur (z.B. Transportmittel, Straße, Zugang zu einer Mühle) voraussetzt und bestimmte Verarbeitungsschritte örtlich bindet.

Arbeit die historische Genese und Reproduktion staatlicher Strukturen und Selektivitäten als Ergebnis der Verdichtung von Kräfteverhältnissen, insbesondere im Hinblick auf die Regulierung des Zugangs zu Land und Ressourcen.

Drittens vollziehen sich die Produktion von Natur und damit verbundene sozial-ökologische Konflikte auf unterschiedlichen Maßstabsebenen. Gleichzeitig ist die Produktion von Natur integraler Bestandteil der Produktion von *Scale*. Besonders prägnant haben diesen Zusammenhang Swyngedouw und Heynen (2003) formuliert: „The continuous reorganisation of spatial scales is an integral part of social strategies to combat and defend control over limited resources and/or struggle for empowerment.“ (Swyngedouw und Heynen 2003, 913)

Die Produktion von *Scales* mit jeweils spezifischen und strategischen Selektivitäten ist sowohl Ergebnis als auch Auslöser von Verschiebungen politischer Entscheidungskompetenzen und gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse. Zentral ist insofern die Frage (1) nach den skalaren Strategien staatlicher und gesellschaftlicher Akteure, (2) nach unterschiedlichen Potenzialen der Akteure, den räumlichen Bezug ihres Handels zu verändern, sowie (3) nach den räumlich-institutionellen Konfigurationen, insbesondere im Hinblick auf die staatliche Regulierung der Landnutzung, die sich aus diesen Strategien ergeben.

Viertens muss die Entwicklung des Palmölsektors im Kontext der peripheren Weltmarktintegration Indonesiens und damit verbundenen Inwertsetzungsstrategien betrachtet werden. Die strukturelle Importabhängigkeit (passive Extraversion) begünstigt Akkumulationsstrategien, die auf die Inwertsetzung und den Export natürlicher Ressourcen zielen. Eine besondere Bedeutung kommt hierbei dem ausländischen Kapital zu, das sowohl extern (z.B. Strukturangepassungsprogramme) als auch durch Internalisierung der Interessen des Auslandskapitals (durch davon abhängige Akteure im Inland) politische Entscheidungsspielräume strukturiert. Hiermit verbunden ist die Frage, entlang welcher gesellschaftlicher Konflikte sich diese periphere Weltmarktintegration in (neo-)extraktivistische Strategien, in die Inwertsetzung natürlicher Ressourcen und letztlich in Prozesse der „Akkumulation durch Enteignung“ übersetzt. Die Herausforderung besteht hierbei darin, die Wechselwirkung zwischen der widersprüchlichen räumlich entkoppelten Produktion und Konsumtion von Palmöl zu erfassen: Wie hängt die territoriale Expansion monokultureller Plantagen mit transnationalen Produktionsnetzwerken und der internationalen Nachfrage nach Speiseölen und Agrartreibstoffen zusammen?

### **3 Territorialisierung und Landkontrolle im Kontext der polit-ökonomischen Entwicklung Indonesiens**

---

Der rasante Entwicklung der indonesischen Palmölproduktion liegen tiefgreifende und geschichtlich weit zurückreichende Veränderungen in den Mustern staatlicher Landkontrolle zugrunde. Die historische Entwicklung der staatlichen Reglementierungen des Zugangs zu und der Kontrolle über Land, insbesondere den Prozess der staatlichen Landnahme, fasse ich als Territorialisierung auf. Die dieser Entwicklung zugrunde liegenden politisch-institutionellen Verschiebungen und Veränderungen gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse vollzogen sich vor dem Hintergrund der peripheren Weltmarktintegration Indonesiens und sich wandelnder, damit verbundener wirtschaftspolitischer Strategien. Der Zusammenbruch des Regimes der Neuen Ordnung (1967–1997) im Zuge der Asienkrise leitete einen umfassenden Dezentralisierungsprozess ein, der wiederum weitreichende Veränderungen in der Regulierung des Zugangs zu und der Kontrolle über Land zur Folge hatte. Kapitel 3 stellt zunächst die Entwicklung und postkoloniale Kontinuität von Landkontrolle im Kontext der politischen und ökonomischen Entwicklungsphasen Indonesiens dar. Hieran anschließend werden die für den Palmölboom entscheidende Phase des Zusammenbruchs des Regimes der Neuen Ordnung sowie die zentralen Akteure, Triebkräfte und Kämpfe im darauf folgenden Demokratisierungs- und Dezentralisierungsprozess beleuchtet.

### 3.1 STAAT, POLITISCHE ÖKONOMIE UND LANDKONTROLLE IM KOLONIALEN INDONESIEN

Die Prinzipien moderner Staatlichkeit und die dazugehörigen institutionellen Strukturen wurden im indonesischen Archipel während der niederländischen Kolonialherrschaft<sup>26</sup> eingeführt und mit bereits bestehenden zentralistischen Herrschaftsstrukturen in Einklang gebracht (Ricklefs 1981). Um Kontrolle über Territorien und Bevölkerung auszuüben, griff die niederländische Kolonialmacht auf europäisches Recht zurück – insbesondere in Bezug auf die Kontrolle über Land für Plantagen, bei der Einführung von Lohnarbeit sowie bei der Neudeinition von Eigentumsverhältnissen. War die Abgabeneintreibung in den Patrimonialreichen religiös legitimiert, wurde die Ausbeutung der Kleinbäuerinnen und Kleinbauern unter niederländischer Kolonialherrschaft im Zuge der Durchsetzung kapitalistischer Mehrwertaneignung intensiviert. Die Kolonialherrscher führten Zwangsabgaben von *cash crops* bereits im 17. Jahrhundert ein und forcierten ab dem 19. Jahrhundert den Ausbau der Plantagenwirtschaft (Breman 1989).

Organisatorisch gliederte sich die Kolonialherrschaft in übergeordnete Gouvernementen und untergeordnete Regentschaften. Zugleich wurde die bäuerliche Bevölkerung weiterhin von der einheimischen Aristokratie (*priyayi*), die der Verwaltungselite angehörte, regiert. Diese setzte zwar das europäische Kolonialrecht durch, stützte sich aber gleichzeitig nach wie vor auf traditionelles Recht. So war die aristokratische Elite einerseits mit der Kontrolle der Ländereien beauftragt,<sup>27</sup> andererseits war sie darum bemüht, ihr Prestige unter der einheimischen Bevölkerung aufrechtzuerhalten. Bezirksvorstehern (*bupati*) wurde im Jahr 1854 von den Niederländern sogar ein erblicher Amtsanspruch zugesprochen. Auf der Insel Java, die das politische und wirtschaftliche Zentrum Indonesiens bildet, wurde die Kontrolle über Bevölkerung und Ländereien mithilfe des Adels ausgeübt. Demgegenüber wurden die sogenannten Außeninseln in vertraglichen Übereinkommen

---

26 Die Kolonialisierung Indonesiens begann bereits Anfang des 17. Jahrhunderts durch die 1602 gegründete Vereinigte Niederländische Ostindien-Kompanie (VOC). Ab 1799 übernahm dann der niederländische Staat offiziell die Kolonialherrschaft.

27 „The majority of regents rejected the 1830 offer of grants of land in favour of a combination of salaries, a percentage commission on crops cultivated for the Dutch and traditional tributary rights over the peasantry. By doing so, the *priyayi* chose the state rather than private landholdings as the basis of their economic and political position. Consequently they were to develop as a class of politico-bureaucrats rather than as a class of large landowners.“ (Robison 1986, 13f.)

mit den lokalen Machteliten kontrolliert. An der Spitze des Kolonialstaates standen der Generalgouverneur sowie ein Rat, dessen Mitglieder mit Angehörigen der indigenen Patrimonialordnung kollaborierten.<sup>28</sup> Ab Mitte des 19. Jahrhunderts nahm die Bürokratisierung stark zu und die *priyayi* entwickelten sich zu einer bürokratischen Klasse (Ricklefs 1981).

Mit dem Übergang zu einer wirtschaftsliberalen Phase des 19. Jahrhunderts, die durch die neuen Agrargesetze (*agrarische wet*) von 1870 gekennzeichnet war, wurden zahlreiche Privilegien der einheimischen Aristokratie abgebaut.<sup>29</sup> Die niederländischen Kolonialherrscher etablierten unter der *domeinverklaring* das Plantagensystem und die staatliche Kontrolle über Waldflächen, indem sie alle Landflächen, die nicht über gesetzlich anerkannte Eigentumsrechte verfügten, als Brachland (*woeste gronden*) klassifizierten und zu Staatsland deklarierten (McCarthy 2011; Vanderveest und Peluso 1995). Land, das zuvor von Bevölkerungsgruppen als Gemeinschaftsland benutzt worden war, wurde zu Staatsland erklärt und eine institutionelle Differenzierung zwischen landwirtschaftlich und forstwirtschaftlich genutztem Land eingeführt.

Insbesondere konnten ausländische Unternehmen langjährige Pachtverträge abschließen und sich so an der Extraktion natürlicher Ressourcen beteiligen, allerdings weiterhin kein Land erwerben, für das die einheimische Bevölkerung Eigentumstitel besaß. Dies löste eine Zunahme ausländischer Privatinvestitionen in dem für den Weltmarkt produzierenden Plantagensektor (Zucker, Kaffee, Kautschuk) aus (Breman 1989). Das Konzept von Staatsland war bis 1942 für ausländische Investoren die Grundlage für die Garantie von Landnutzungsrechten mittels Konzessionen (*erpacht recht*) (Rachman 2011).

Anfang des 20. Jahrhunderts wurden der Plantagen- und Bergbausektor von ausländischen Privatunternehmen, der Handels- und Dienstleistungssektor (Banken, Versicherungen, Transport) von niederländischer Seite, der Inlandshandel und Teile der entstehenden Industrieproduktion von sino-indonesischer Seite dominiert. Aufgrund dieser spezifischen polit-ökonomischen Konstellation des kolonialen Indonesiens entwickelte sich Robinson (1986) zufolge keine einheimische Großgrundbesitzerklasse, sondern – abgesehen von der sino-indonesischen Industriebourgeoisie – lediglich eine schwache Handelsbourgeoisie, die von ethnischen Konflikten durchzogen war:

28 Zur Herrschaftsstruktur der Patrimonialreiche siehe Ricklefs 1981; Ufen 2002.

29 Z.B. die Abschaffung der *pancen*- (Zwangsarbeits-)Dienste, des Zwangsanbausystems und die Aushöhlung des Hofzeremoniells. Zudem wurde den Dorfvorstehern das Recht aberkannt, bei der Aushandlung von Verträgen mit Landbesitzern die Verhandlungen zu führen.

„Already in the 1920s and 1930s, American, British, Japanese and European capital had established firm foot-holds. The penetration of capitalism had eroded the old class and political structures of Indonesia but had not yet produced well-defined class forces of bourgeoisie and proletariat [...]. The domestic bourgeoisie remained primarily a merchant bourgeoisie torn by serious political, social and economic conflicts between indigenous and Chinese [i.e. sino-indonesian, Anm. AB] sections.“ (Robinson 1986, 29f.)

Nach der rasanten Weltmarktintegration mittels des Exports von Zucker, Kaffee und Kautschuk stagnierte ab den 1940er-Jahren der Export dieser *cash crops* und Rohstoffe. Die ohnehin schwache Industrialisierung kam zum Erliegen, Teile der Not leidenden Industrie wurden verstaatlicht, wobei ausländische Großunternehmen zunächst verschont blieben (Robinson 1986). Da die verbleibenden einheimischen Privatunternehmer (*pribumi*) nicht über das Know-how und ausreichend Kapital verfügten, um mit den sino-indonesischen und ausländischen Unternehmen zu konkurrieren, erhielten sie staatliche Unterstützung in Form von Krediten und Zugriffsrechten auf Landflächen für die Entwicklung von Plantagen. Diese wurden mittels Lizenzen und Konzessionen gesichert.

### **3.2 VON DER UNABHÄNGIGKEIT ZUM INDONESISCHEN SOZIALISMUS UNTER SUKARNO**

In Indonesien war die Bildung einer nationalen Identität nicht von ethnischer Zugehörigkeit<sup>30</sup> geprägt, vielmehr war die Erfahrung der niederländischen Kolonialherrschaft das verbindende Element. Mit der Gründung der Organisation Budi Utomo im Jahr 1908 wurden erstmals gemäßigte politische Ziele formuliert. In den darauf folgenden Jahren kam es zur Gründung unterschiedlicher Parteien. Die Forderung eines unabhängigen indonesischen Parlaments wurde im Jahr 1941 von einem aus mehreren Parteien gebildeten Bündnis artikuliert (Ricklefs 1981).

Die japanische Militärbesatzung, die zwischen 1942 und 1945 ein Gewaltregime errichtete, stoppte diese Unabhängigkeitsbemühungen. Trotz ihrer kurzen Dauer hatte die japanische Okkupation weitreichende soziale Auswirkungen auf die indonesische Gesellschaft: Einerseits wurde die Bevölkerung mittels des *tonarikumi*-Systems von Nachbarschaftsvereinigungen kontrolliert – ein

---

30 Das Gebiet, das später den Nationalstaat Indonesien bildete, war von mehreren Hundert Ethnien, die unterschiedliche Sprachen sprachen und Tausende Inseln bewohnten, geprägt. Als Nationalsprache wurde Bahasa Indonesia gewählt, die nur von wenigen (der Ethnie der Malay) gesprochen wurde (Anderson 1993).

Herrschaftsdispositiv, das im späteren autoritären Regime der Neuen Ordnung wieder aufgegriffen wurde.<sup>31</sup> Andererseits förderte das japanische Besatzungsregime gezielt das indonesische Nationalbewusstsein. Militärische Verbände und Massenorganisationen mobilisierten in großem Ausmaß die Bevölkerung, sodass die Rückkehr nationalistischer Führer wie Sukarno aus dem Exil in breiten Teilen der Bevölkerung begrüßt wurde. Darüber hinaus unterstützte das japanische Militärregime die Besetzung ausländischer Plantagen und deren Umwandlung in landwirtschaftliche Nutzflächen mit dem Ziel, die Versorgung des Militärs mit Lebensmitteln sicherzustellen. Nach der militärischen Niederlage Japans am Ende des Zweiten Weltkrieges wurde am 17.8.1945 die Republik ausgerufen und der Nationalstaat mit einer modernen Verfassung und einem parlamentarisch-demokratischen System gegründet, ohne jedoch von den wiederkehrenden Niederländern anerkannt zu werden (Rachman 2011; Eng 2008).

### **Unabhängigkeitskämpfe und „Gelenkte Demokratie“**

In den darauf folgenden Kämpfen mit der niederländischen Kolonialmacht konnte sich das neu formierte indonesische Militär als Gründer und Retter der Nation inszenieren. Es übte bereits zu dieser Zeit eine Doppelfunktion (*dwi fungsi*) aus, die darin bestand, dass es einerseits die territoriale Integrität des Landes garantierte und andererseits die innere Ordnung des Staates hütete, indem es Verwaltungsfunktionen ausübte. Damit verbunden war ein Dezentralisierungsprozess: Die Zentralregierung war schwach und nur in Teilen Javas und Sumatras präsent, während das Militär und die Regionalverwaltung autonom arbeiteten und ihre materielle Basis weitgehend eigenständig sichern mussten. Es kam zu regionalen und lokalen Kämpfen zwischen den alten Machteliten und den nationalistischen revolutionären Bewegungen, infolgedessen die Vereinten Nationen (allen voran die USA) die Niederlande dazu aufforderten, sich aus Indonesien zurückzuziehen (Ufen 2002).

Nachdem im Jahr 1949 die Gründung der Republik der Vereinigten Staaten von Indonesien (RUSI) durch die Vereinten Nationen besiegelt und von den Niederländern akzeptiert worden war, schlossen sich ihr im Jahr 1950 auch die Teilstaaten an, woraufhin die souveräne, völkerrechtlich anerkannte Republik Indonesien ausgerufen wurde (Ricklefs 1981). Bürokraten und Berufspoliti-

---

31 Zu den Erben der japanischen Besetzung in der Neuen Ordnung gehörte das *tonarikumi*-System, das mit *rukun warga* und *rukun tetangga* wieder aufgenommen wurde (Bourchier 1996, Kap. 3), das Nachbarschaftswachsystem *siskamling* und die Zivilverteidigung *hansip*, die wichtige Rolle des Militärs, die Ablehnung westlicher politischer Theorien und die organizistische Theorie vom „Familienstaat“ (Ufen 2002).

ker\_innen, die aus der nationalistischen Bewegung stammten, bildeten die zentralen politischen Machtzirkel. 1955 fanden die ersten freien Wahlen statt, doch bereits zwischen 1956 und 1958 kam es zur Aushöhlung der parlamentarischen Demokratie. Mit Unterstützung der Kommunistischen Partei Indonesiens (Partai Komunis Indonesia, PKI) konnte Präsident Sukarno die sogenannte Gelenkte Demokratie (*demokrasi terpimpin*) etablieren. Nach der sukzessiven Entmachtung des Parlaments wurde dieses 1960 schließlich aufgelöst, und Sukarno gelang es, sich weitgehende Vollmachten einzuräumen.

Sukarnos Gelenkte Demokratie basierte auf seiner Vision eines indonesischen Sozialismus (*sosialisme ala Indonesia*). Das leitende Prinzip für die Reorganisation des Staates stellte die Revolution dar, die sowohl das politische und wirtschaftliche System als auch die gesamte Gesellschaft umfassen sollte. Eine freie Marktwirtschaft war vielen politisch-administrativen und militärischen Eliten suspekt. So entstand eine breite politische Allianz, die die staatliche Kontrolle über alle wichtigen Sektoren im Rahmen der Gelenkten Demokratie anstrebte. Insbesondere das Militär konnte in diesem Zeitraum seinen Einfluss in den verstaatlichten Betrieben und in den Regionalparlamenten stetig ausweiten, Offiziere wurden auf die Gouverneurs- und *bupati*-Posten bestellt. Ein zentraler Kristallisierungspunkt dieser Entwicklung war der Irian-Jaya-Konflikt (heute West-Papua) 1957, im Zuge dessen niederländische Plantagen, Handels- und Industriebetriebe verstaatlicht wurden. Dem Militär wurde die Kontrolle über weite Teile des lukrativen Plantagensektors übertragen. Insgesamt führten hohe Militärausgaben, eine steigende Inflation, die Erhöhung der Auslandsverschuldung und rückgängige Auslandsinvestitionen nach der Unabhängigkeit zu einer Verschlechterung der allgemeinen wirtschaftlichen Lage (Rachman 2001).

### **3.3 DAS STAATSLANDSPRINZIP UND DIE LANDREFORM 1960**

Während der ersten Phase nach der Unabhängigkeit spielte die Umwälzung bisheriger Formen der Landkontrolle eine herausragende Rolle für die Legitimation der Regierung sowie für die Durchsetzung ihrer territorialen Kontrollstrategien (Lane 2008). Dennoch wurden weiterhin viele Gesetze, Verordnungen und die ihnen zugrunde liegenden Konzepte der Kolonialära, die sich auf die Kontrolle über Land und natürliche Ressourcen bezogen, nach der Unabhängigkeit in leicht modifizierter Form angewendet. Eine wesentliche Grundlage für diese postkoloniale staatliche Kontrollausübung über Land blieb das bereits erwähnte, im Jahr

1870 im Agrargesetz (*agrarische wet*) eingeführte Prinzip des Staatslands (*domeinverklaring*). Die Praktiken der staatlichen Kontrolle über Land wurden nicht aufgegeben, sondern lediglich im Laufe der Zeit angepasst (Peluso 1992, 50).

Diese postkoloniale Kontinuität der Landkontrolle stieß in den 1950er-Jahren zunehmend auf Widerstand. Mit der Kampagne *Land for Peasants* gelang es der PKI, Kleinbäuerinnen und Kleinbauern sowie Landlose zu mobilisieren. Diese Forderung nach einer Landreform und einem Landumverteilungsprogramm wurde schließlich mit dem Agrargesetz 1960 (*hukum tanah*) durchgesetzt (Waren und Lucas 2013). Das neue Agrargesetz hatte zum Ziel, die kolonialen Agrarstrukturen entlang von fünf programmatischen Stoßrichtungen zu reformieren: (1) Formulierung neuer Agrargesetze, (2) Überarbeitung der Landnutzungsrechte für ausländische Unternehmen, (3) Beseitigung feudaler Ausbeutung (insbesondere Zwangs-abgaben), (4) Durchführung eines Programms zur Landumverteilung und (5) zentrale Planung der Nutzung von Land und natürlichen Ressourcen (Harsono 1970, zit. n. Rachman 2011, 36).

Das Agrargesetz hatte weitreichende Auswirkungen auf die Territorialisierung im jungen unabhängigen Nationalstaat. Der individuelle Landbesitz wurde auf ein Maximum von 5 bis 20 Hektar pro Familie beschränkt, abhängig von Bevölkerungsdichte und Bodenqualität (Republik Indonesia 1960b). Gewohnheitsrechte (*hukum adat*) wurden als Rechtsgrundlage anerkannt, sofern sie nicht nationalen und staatlichen Interessen widersprachen (Republik Indonesia 1960a, Art. 5). Dennoch gewährleistete diese Verordnung trotz gesetzlicher Festschreibung keinen ausreichenden Schutz für die Rechte der ländlichen Bevölkerung, insofern als der Großteil der Kleinbäuerinnen und Kleinbauern keine Eigentumszertifikate erhielt. Während Großgrundbesitz durch das neue Agrargesetz verboten wurde, bewahrte das neu eingeführte Konzept des „Kontrollrechtes“ (*hak menguasai dari negara*) zentrale Charakteristika des Staatslandsprinzips. Hiermit räumte sich die Zentralregierung die Aufsicht über alle Landflächen und natürlichen Ressourcen ein, legte Eigentumsverhältnisse fest und übertrug staatlichen Regierungsstellen diesbezügliche Regulierungs- und Verwaltungsaufgaben. Alle Aktivitäten der Zentralregierung in Bezug auf die Kontrolle über Land und die Extraktion natürlicher Ressourcen wurden somit mit dem neuen Agrargesetz legitimiert, der Staat behielt weiterhin die Kontrolle über diese für Kapitalakkumulation und zur Ausübung territorialer Kontrolle bedeutende Bereiche.

Die während der Kolonialzeit eingeführte gesetzliche, institutionelle und territoriale Kategorisierung von Land nach landwirtschaftlicher Nutzung, Plantagen und Forstwirtschaft blieb bestehen (Rachman 2011). Das staatliche Programm zur Landumverteilung (1962–1965) bezog sich ausschließlich auf landwirtschaftliche

Nutzflächen, der Plantagensektor sowie alle Waldflächen blieben davon ausgeschlossen (Colchester et al. 2006; Rachman 2011). Im Plantagensektor hatten dort tätige Unternehmen mit dem neuen Agrargesetz die Möglichkeit, ihre Landnutzungsrechte (*erpacht recht*), die bislang an ausländische Unternehmen für die Dauer von 75 Jahren übertragen waren, in das neu eingeführte Nutzungsrecht<sup>32</sup> (*hak guna usaha*, HGU) umzuwandeln. Damit wurde das Bestehen des Plantagensektors weiterhin garantiert. Eine wesentliche Änderung betraf allerdings die Nationalität der Lizenznehmer, denn ein HGU konnte nunmehr nur noch an einheimische Unternehmen ausgestellt werden. Darüber hinaus wurde die Nutzungsdauer für Plantagen auf 25 Jahre beschränkt, während das Nutzungsrecht für Ölpalmland 35 Jahre Gültigkeit hatte.

### 3.4 DAS REGIME DER „NEUEN ORDNUNG“

Mit der von Sukarno 1960 beschlossenen Landreform verstärkte sich der Konflikt zwischen der PKI, die große Unterstützung in der Bevölkerung genoss, und dem Militär (Rachman 2011). Präsident Sukarno wurde im Jahr 1965 vom Militär gestürzt, zwischen 1965 und 1966 kam es zu einem blutigen Massaker, bei dem schätzungsweise eine halbe Million Menschen getötet wurden. Dem Blutbad waren Klassenkämpfe zwischen PKI-nahen Kleinbäuerinnen und Kleinbauern und Landarbeiter\_innen auf der einen sowie Großbauern und der Aristokratie auf der anderen Seite vorangegangen. Der vom Militär gestützte General Suharto wurde im Zuge der Etablierung des zentralistisch geführten Regimes der sogenannten Neuen Ordnung Präsident. Durch die Unterdrückung und Zerschlagung politischer Parteien und zivilgesellschaftlicher Organisationen wurde insbesondere die lokale Ebene weitgehend entpolitisert. Eine militärisch-repressive Struktur, die parallel zur bürokratisch-administrativen Struktur von der Ebene der Provinz bis zur Dorfebene aufgebaut wurde, sollte jeglichen Widerstand gegen das Regime unterdrücken (Farid 2005; Peluso et al. 2008). Die während Sukarnos Gelenkter Demokratie politisch einflussreiche Linke wurde verfolgt und letztlich als politische Kraft eliminiert. Die Klassenkämpfe, die zuvor in Städten und Dörfern aufgeflammt waren, wurden unterbunden. Hierzu wurde das von den japanischen Militärbesatzern eingeführte Kontrollsysteem von Nachbarschaften sowie die zum Großteil von der Kolonialzeit übernommene niederländische Strafordnung in das

---

32 In dieser Arbeit wird *hak guna usaha* mit Nutzungsrecht, Nutzungskonzession und Konzession übersetzt, und diese Begriffe werden synonym verwendet.

Regime der Neuen Ordnung integriert. Der neu entstandene Überwachungsapparat aus Geheimdiensten und korporatistischen Organisationen auf allen Verwaltungsebenen unterband jegliche Äußerung von Kritik (Farid 2005). So fanden bis Ende der 1980er-Jahre nur vereinzelte Proteste gegen Suhartos Regime statt, zumeist wurden sie gewaltsam unterdrückt und stießen lediglich bei einem kleinen Teil der Bevölkerung auf Unterstützung.

### **3.4.1 Organizistische Staatsideologie und Zentralisierung**

Die Machtübernahme durch Suharto stützte sich jedoch nicht nur auf Repression, sondern auch auf die Strategie und Ideologie einer umfassenden Umwälzung der Staatsräson. Auf Grundlage einer organizistischen Staatsideologie, der zufolge der Staat eine quasi natürliche, harmonische Einheit mit der Gesellschaft bildet, wurde das Konzept der Neuen Ordnung als ein Gegenmodell zur parlamentarischen und zur Gelenkten Demokratie begründet (Rachman 2011). Der daraus resultierenden Korporatismusstrategie folgend wurden unterschiedliche staatliche Einheitsorganisationen (Frauen, Jugendliche, Berufsgruppenangehörige etc.) gebildet und in den „Staatskörper“ inkorporiert, während die Zentralregierung gleichzeitig eine weitgehende Entpolitisierung der Gesellschaft forcierte. Um eine auf Klassen oder sozialen Verhältnissen basierende Organisation zu verhindern, sollten gesellschaftliche Interessengegensätze in der nationalen Ideologie *Pancasila*<sup>33</sup> aufgehoben werden.

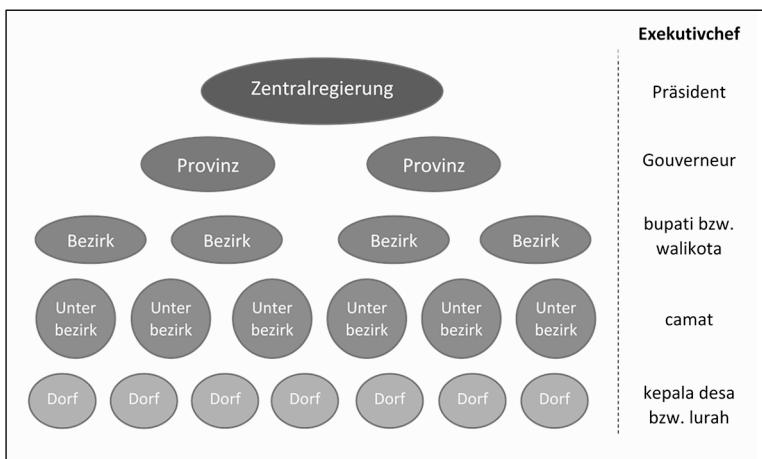
Diese nationale Ideologie wurde mit technokratischen und organizistischen Konzeptionen angereichert, welche politische „Stabilität“ und ökonomische „Entwicklung“ als Grundpfeiler des Staatswesens betrachtete (Ufen 2002, 81): Im Westen ausgebildete, technokratische Berater Suhartos argumentierten in Anlehnung an US-amerikanische Modernisierungstheoretiker, dass politische Stabilität durch Ausübung einer autoritären Herrschaft garantiert werden könne und als Grundlage für wirtschaftlichen Erfolg notwendig sei. Die Organizisten betrachteten die Zentralisierung der Macht vor allem aufgrund der kulturellen Diversität

---

33 Die *Pancasila* (fünf Säulen oder Prinzipien) wurde in der Präambel der Verfassung 1945 festgeschrieben und stellt seit dem Jahr 1959 die staatliche Doktrin, die während der Neuen Ordnung zum herrschaftsstabilisierenden Dogma wurde. Zu den fünf Prinzipien zählen der Glaube an den alleinigen Gott, die gerechte und zivilierte Menschlichkeit, die Einheit Indonesiens, die weise geführte Demokratie, beruhend auf allgemeiner Beratung und Volksvertretung, und die soziale Gerechtigkeit für das gesamte indonesische Volk (Rachman 2011).

Indonesiens als notwendig.<sup>34</sup> Vor diesem Hintergrund wurden die Entscheidungsbefugnisse in der Hauptstadt Jakarta zentralisiert. Alle Verwaltungsebenen standen unter der Kontrolle der Zentralregierung. Die Provinzgouverneure wurden von Suharto berufen. Sie waren für die Verwaltung ihrer Provinzen zuständig, fungierten aber zugleich als Abgesandte der Regierung. Gouverneure, *bupati* und Leiter der Subdistrikte (*camat*) hatten gute Kontakte zum Militär oder waren selbst Offiziere.

Abbildung 1: Verwaltungsebenen in Indonesien



Quelle: Eigene Darstellung nach Rohdewohld 1995, 33

Darüber hinaus erfolgte eine Wiederherstellung der Verwaltungsbürokratie nach Prinzipien des javanischen Patrimonialismus<sup>35</sup>, wozu insbesondere hierarchisch

- 
- 34 Für die Durchsetzung und Absicherung des Herrschaftssystems wurde der Organizismus instrumentalisiert. Dies beinhaltet das Familienprinzip, nach dem der Staat und die Gesellschaft eine harmonische Einheit bilden (Einfluss von Japan), die Ablehnung einer Zivilgesellschaft und Opposition, die *dwifungsi*-Konzeption des Militärs, das aufgrund der Doppelrolle zu einer Einheit mit dem Volk wird (soziopolitische und militärische Aufgaben), sowie die Definition von Rechten als soziale und nicht individuelle Rechte, da Individuen einer Gruppe angehören und die Gesellschaft aus funktionalen Gruppen gebildet wird, die ihre Interessen harmonisch ausgleichen (Bourchier 1996).
- 35 Eine bedeutende Rolle haben die Konfliktvermeidung und der Respekt vor den Älteren. Hierarchie wird nicht nach sachlichen Kriterien strukturiert, vielmehr ist diese von der

strukturierte Beziehungen in Behörden und Organisationen gehörten. Diese Patron-Klient-Beziehungen waren nicht ausschließlich auf traditionelle Loyalitätsbeziehungen beschränkt, sie wurden auch von Geschäftsinteressen geleitet (Hadiz und Robinson 2013). Die Bildung von Klientelnetzwerken, wie sie für neopatriomoniale Systeme kennzeichnend ist, war für die Erhaltung von Macht zentral: „[L]oyalty flows to persons rather than to offices or institutions, and the ability to manage effectively is restricted to those whose formal subordinates are also their dependent followers.“ (Jackson 1978, 348)

### **Die Machtbasis Suhartos in Militär und Verwaltung**

Suharto verfügte über einen großen relativ autonomen Entscheidungsspielraum und konnte viele Personalentscheidungen eigenständig treffen. Seine Herrschaftsstrategie beruhte vor allem auf der Besetzung wichtiger Amtsposten mit Verwandten und dem Schüren von Kompetenzkonflikten zwischen verschiedenen Ämtern, indem eine Person (vorzugsweise ein Angehöriger des Militärs) verschiedene Posten (Ämterverdoppelung) gleichzeitig bekleidete. Große Unternehmen, aber auch Technokraten, die wichtige Beraterfunktionen innehatten, wurden in Abhängigkeit von Suhartos gutem Willen gehalten. Schlüsselpositionen in wirtschaftlich oder sicherheitspolitisch relevanten Ressorts, wie beispielsweise die Ämter des Vizepräsidenten, des Verteidigungsministers oder der Kommandeure der Streitkräfte, waren einer kontinuierlichen Rotation unterworfen. Davon betroffen war nicht nur die zentrale Regierungsebene – bildeten Provinzgouverneure eine eigene Machtbasis, wurden sie versetzt (Ufen 2002).

Dennoch war Suharto auf die Unterstützung verschiedener Fraktionen der Machteliten angewiesen. So konnten die Verwaltungsbeamt\_innen ihre Macht im Regime der Neuen Ordnung aufgrund ihrer privilegierten Stellung im Staatsapparat und der fehlenden privatwirtschaftlichen Konkurrenz nach der Unabhängigkeit weiter festigen. Der Verwaltungsapparat wurde während der Neuen Ordnung ständig ausgebaut, sodass 1996 4,06 Millionen Beamte\_innen dort beschäftigt waren. Leitende Verwaltungsbeamte\_innen mussten jedoch, um ihre Macht zu erhalten,

---

Vorstellung einer Anpassung und Selbstbeschränkung zum Zwecke der Harmonieherstellung geprägt. Entscheidungen werden auf höchstmöglichen Ebenen getroffen, und die Autorität eines Vorgesetzten wird nicht aufgrund von erbrachten Leistungen anerkannt, sondern basiert auf seiner Herrschaftsposition. Solche Formen des javanischen Verhaltens wurden während der Neuen Ordnung von der staatlichen Politik gefördert, und eine „Javanisierung der Nation“ wurde vorangetrieben (Anderson 1986; Ufen, 2002, 99).

von jeweils in der Region führenden Militärs oder Unternehmen unterstützt werden und nutzten ihre Position oftmals zur Selbstbereicherung (Ricklefs 1981; Rohdewohld 1995). Ihre Machtbasis fußte auf der Verwendung (oder dem Missbrauch) ihrer rechtlichen Befugnisse. Diese nutzten sie bei der Vergabe von Konzessionsrechten (z.B. Bergbau-, Öl-, Plantagen- und Forstkonzessionen, Einfuhr-lizenzen), bei der Gewährung subventionierter Bankkredite oder um Unternehmen Zugang zu staatlichen Einrichtungen zu sichern (Robison 1983). McCarthy beschreibt die Verwaltungselite dementsprechend als „’politico-bureaucrats’ who were entangled with big business [and which] hijacked natural resource policy in significant ways“ (McCarthy 2011, 96).

Die umfassende Machtstellung des Militärs (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, ABRI) wurde während der Neuen Ordnung schrittweise ausgebaut. Es stieg zur mächtigsten Institution innerhalb Indonesiens auf, indem es weitreichenden Einfluss in vielen gesellschaftlichen Bereichen erlangte und wichtige Wirtschaftssektoren kontrollierte (Ufen 2002). In seiner historisch begründeten Doppelfunktion oblag ihm einerseits die Aufrechterhaltung der Sicherheit, andererseits besetzten Militärs bedeutende Regierungs- und Verwaltungsposten (Ministerien, Gouverneursposten etc.) und bekleideten Leitungsfunktionen in Wirtschaftsbetrieben. Das Militär galt als Stabilitätsgarant für die innere und äußere Sicherheit und als Gewährleister der gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklung im Einklang mit der *Pancasila*. Aufgrund seiner territorialen Organisation war es auf allen Verwaltungsebenen präsent (Emmerson 1983). Verwaltungsbeamte\_innen, Politiker\_innen und Unternehmer\_innen waren auf die Kooperation mit den lokalen Militärs angewiesen. Die Machtelite als Ganzes wurde von den militärischen Geheimdiensten kontrolliert, während die Herausbildung oppositioneller Gruppierungen unterdrückt wurde (Ufen 2002). Die unterschiedlichen Funktionen der Armee wurden auch auf legislativer Ebene institutionalisiert und ihre bedeutende Rolle im politischen und ökonomischen Bereich als Teil des politischen Systems formalisiert. Seit der Verstaatlichung niederrändischer Betriebe Ende der 1950er-Jahre wurden die wirtschaftlichen Tätigkeiten des Militärs, das seine Einkünfte selbst erwirtschaftete, schrittweise ausgeweitet. Die finanzielle Grundlage für die Unterhaltung der Armeeinheiten bildeten zum Großteil Einnahmen aus dem Palmölsektor sowie die Extraktion natürlicher Ressourcen durch Unternehmen im Besitz der indonesischen Streitkräfte.

### **3.4.2 Phasen polit-ökonomischer Entwicklung**

Von Beginn der Neuen Ordnung an wurde mithilfe von westlich gebildeten Technokraten die Integration der indonesischen Ökonomie und Gesellschaft ins

kapitalistische Weltmarktsystem forciert. Das Regime, das sich wirtschaftlich an den westlichen Industrieländern und an Japan orientierte, strebte eine ökonomische Modernisierung mittels ausländischen Kapitals an. Um Auslandskapital anzuziehen, garantierten die neuen Machthaber beständige politische Verhältnisse und finanzielle Stabilität.

Die polit-ökonomische Entwicklung Indonesiens unter Suharto und dem Regime der Neuen Ordnung lässt sich grob in drei Phasen gliedern: einer Phase der Herrschaftssicherung und wirtschaftspolitischen Stabilisierung (1966–1974), eine zweite Phase des Ölbooms und der Modernisierung der Landwirtschaft (1974–1982) sowie eine dritte Phase der neoliberalen Umstrukturierungspolitik (1982–1996). Die zentralen Fraktionen des Großunternehmertums in diesen Phasen bestanden aus Militärs und Bürokraten, die sich die Kontrolle über Staatsbetriebe aufteilten, aus ausländischen Privatinvestoren sowie indonesischem Privatkapital. Letzteres war wiederum durch die ethnische Segmentierung von „eingeborenen“ Indonesier\_innen (*pribumi*) und Sino-Indonesier\_innen (*cukong*) fraktionsiert. Obwohl eine ethnische Minderheit, unterhielten sino-indonesische Unternehmer\_innen gute Beziehungen zu Machthabern in Militär und Verwaltung sowie mitunter sogar zur Familie Suharto. Mit den drei Phasen polit-ökonomischer Entwicklung wandelte sich auch die Bedeutung unterschiedlicher Fraktionen des Großunternehmertums: In der ersten Phase bis 1974 wurde die Wirtschaft von ausländischen Investoren und sino-indonesischen *cukong* dominiert. In der zweiten, protektionistischen Phase von 1974 bis 1982 wurde der Einfluss des Auslandskapitals zurückgedrängt und das indonesische Kapital, insbesondere die *pribumi*, staatlich gefördert. In der dritten Phase ab Mitte der 1980er-Jahre setzten durch die Liberalisierung eine allgemeine Konzentration des Kapitals und ein erneuter Bedeutungszuwachs des ausländischen Kapitals ein, allen voran in der Industrie, im Dienstleistungsbereich sowie bei der Extraktion natürlicher Ressourcen.

Am Ausgangspunkt der ersten Phase der Herrschaftssicherung und Stabilisierung war die indonesische Ökonomie Mitte der 1960er-Jahre von einer starken Inflation, Kapitalflucht und steigender Auslandsverschuldung gekennzeichnet und litt unter hohen Reispreisen auf dem Weltmarkt. In seiner Wirtschaftspolitik war das Regime daher zunächst bemüht, eine finanzielle Stabilisierung zu erzielen, um bei den Geberländern eine Umschuldung zur Sicherstellung des Infrastrukturausbaus und der Grundversorgung zu erreichen. Suhartos wirtschaftspolitische Berater\_innen arbeiteten eng mit US-amerikanischen Berater\_innen zusammen, die modernisierungstheoretisch geprägt waren und das Suharto-Regime als Gegenkraft zur PKI und Sukarno begrüßten. Sie bereiteten makroökonomische

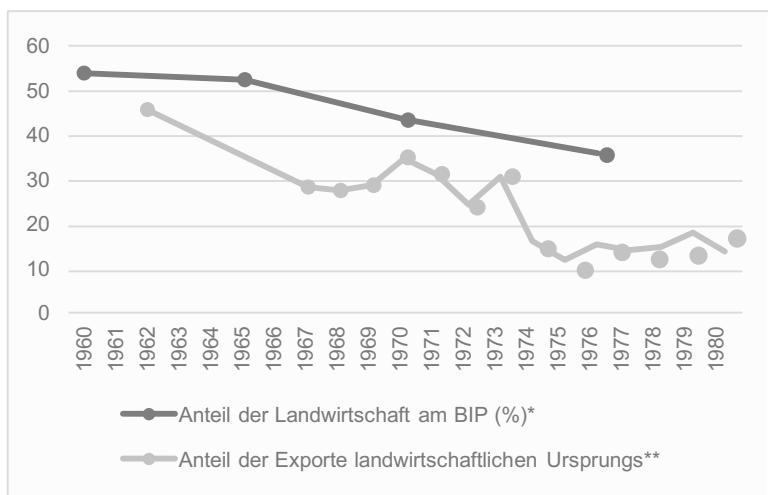
Maßnahmen und Gesetzesentwürfe vor, die das Investitionsklima für ausländisches Kapital verbessern sollten und die Integration der indonesischen Wirtschaft ins kapitalistische Weltmarktsystem forcierten (Hadiz und Robinson 2005). Eine erste Maßnahme nach der Machtübernahme Suhartos im Jahr 1966 war dementsprechend die Aufhebung vieler zuvor eingeführter, gegen Auslandsinvestitionen gerichteter nationalistischer Gesetze sowie eine strenge Haushaltsdisziplin. Importmonopole wurden gestrichen und Investitionsvereinbarungen beschlossen. Zugleich erfolgte die gesetzliche Gleichstellung privatwirtschaftlicher und staatlicher Betriebe, die Vergabe staatlicher Kredite wurde nach marktorientierten Prinzipien gestaltet und zuvor verstaatlichte Unternehmen ihren ursprünglichen Besitzer\_innen restituiert. Insgesamt erfolgte in dieser Öffnungsphase bis zum Jahr 1974 eine Liberalisierung des Außenhandels (Rock 2003; World Bank 2000).

Die zweite Phase von 1974 bis 1982 war durch den Ölboom und die Strategie der Modernisierung der Landwirtschaft gekennzeichnet. In dieser Phase erstarkte der Neopatrimonialismus (s.o.), und in den Reihen des Militärs erfolgte ein Generationenwechsel. Die steigenden Einnahmen aus dem Erdölexport flossen in Infrastrukturmaßnahmen, sodass sich zwischen 1973 und 1980 das Investitionsvolumen für diese verdoppelte (Duflo 2001). Zugleich reduzierten die Erdöl-Deviseneinnahmen die Abhängigkeit von Auslandskapital. Die dadurch entstehenden wirtschaftspolitischen Spielräume erlaubten es, verstärkt protektionistische Maßnahmen durchzusetzen: Ausländische Betriebe waren nun verpflichtet, ein Joint-Venture-Modell umzusetzen und ihren indonesischen Partnern innerhalb von 10 Jahren 51 % der Unternehmensanteile zu übertragen. Gleichzeitig wurde eine importsubstituierende Industrialisierung eingeleitet und die indonesischen *pribumi*-Unternehmer\_innen mit staatlichen Krediten gefördert. Darüber hinaus ermöglichten die Erdöl-einnahmen der Zentralregierung hohe Investitionen für die Umsetzung industrieller Großprojekte. Der Aufbau der Industrie (ressourcenbasierte Industrialisierung zur Exploration, Förderung und Verarbeitung von Erdöl und Erdgas sowie die Erzeugung von Aluminium, Strom, Stahl und die Herstellung von Zement, Papier etc.) war wirtschaftspolitisches Entwicklungsziel, das Ende der 1970er-Jahre im Fünfjahresentwicklungsplan *Repelita III* (1979/1980–1984/1985) verankert wurde.

Mit dem Ölboom und der protektionistischen Wende verstärkte sich gleichzeitig eine Tendenz, die bereits in der ersten Phase des Regimes der Neuen Ordnung begonnen hatte: Natürliche Ressourcen und damit verbundene Akkumulationsstrategien erlangten zentrale Bedeutung für das indonesische Entwicklungsmodell. Bis 1980 wurde fast die Hälfte des Bruttoinlandsproduktes (BIP) auf Basis natürlicher Ressourcen erwirtschaftet. Eine dominierende Rolle während des Suharto-Regimes nahmen fossile Energieträger ein: 80 % der Exporte 1980 waren

fossilen Ursprungs (Pitt 1980). Ausländische Investitionen konzentrierten sich auf Sektoren wie Erdölförderung, Bergbau und Forstwirtschaft, was einen wachsenden Abbau von Bodenschätzen mit sich brachte (Brad et al. 2015). Da ein immer höherer Prozentsatz des BIP durch auf Erdölförderung und Bergbau basierende Industrialisierungsprozesse erzeugt wurde, sank der Anteil der Landwirtschaft von über 50 % im Jahr 1965 auf rund 36 % im Jahr 1976 (Pitt 1980). Während noch 1962 46 % der Exporte landwirtschaftlichen Ursprungs waren, ging dieser Anteil im Jahr 1980 auf 14 % zurück (World Bank 2013).

Abbildung 2: Bedeutungsverlust der Landwirtschaft in Indonesien



Quelle: Eigene Darstellung nach Pitt 1980, \* Annäherung durch die Werte von 1960, 1965, 1971 und 1976, \*\* keine Daten verfügbar für die Jahre 1963–1966.

Neben der ressourcenbasierten Industrialisierung kam es im Rahmen der staatlich geförderten „Grünen Revolution“, die von internationalen Gebern (z.B. Weltbank und Asiatische Entwicklungsbank) und Unternehmen unterstützt wurde, auch zu einer zunehmenden Industrialisierung des Agrarwesens. Das Modernisierungsprogramm zur Produktionssteigerung (*bimas*) wurde mittels des Einsatzes von Hochertragsreissorten, Pestiziden und Düngemitteln sowie durch die Anwendung neuer Anbau- und Ernteverfahren umgesetzt. So lag beispielsweise der Import von Reis während der 1960er-Jahre jährlich noch bei zwei Millionen Tonnen, bereits Mitte der 1980er-Jahre konnte Indonesien die Versorgung mit Reis hingegen eigenständig sicherstellen (World Bank 2013). Im Zusammenhang mit dieser

Entwicklung hat die zunehmende Exportnachfrage nach Palmöl mit seinen vielfältigen Anwendungen in der Industrie (z.B. als Schmiermittel) und bei Waren für den Endverbrauch (z.B. in Lebensmitteln und Kosmetika) – trotz des rückläufigen Anteils am BIP – wesentlich zum absoluten Wachstum der Landwirtschaft in der sich industrialisierenden Wirtschaft beigetragen.

Ab Mitte der 1980er-Jahre geriet dieses Wachstum der auf hohen Erdöleinnahmen basierenden und dadurch geförderten ressourcen- und agrarbasierten Industrialisierung aufgrund des dramatisch sinkenden Erdölpreises<sup>36</sup> in die Krise. Die Einnahmeverluste zwangen das Regime ab 1985 zu einer wirtschaftspolitischen Reformpolitik, im Zuge derer die importsubstituierende Wirtschaftsstrategie aufgegeben wurde. Das Ziel der Reformen war zunächst – abgesehen vom Bankensektor – jedoch weniger die Deregulierung des Binnenmarktes. Vielmehr standen für die indonesische Regierung die Kontrolle der Importe und die Konsolidierung von Handelsbilanz und Staatshaushalt im Vordergrund (Ufen 2002). Zur Vereinfachung des Steuererhebungsverfahrens und zur Generierung zusätzlicher Einnahmen durch die Besteuerung von Einkommen und Gütern wurden zahlreiche Steuergesetze erlassen. Die starke Abwertung der indonesischen Rupiah gegenüber dem US-Dollar 1986 reduzierte die Importe und war die Grundlage für die späteren Exporterfolge in anderen Sektoren (d.h. jenseits des Erdöl-/Erdgas-Sektors).

Auf diese defensiven Krisenmaßnahmen folgte ab 1985 stufenweise in einer dritten Phase eine aktive neoliberale Umstrukturierungspolitik. Mithilfe der defensiv-restriktiven Außenhandels- und Haushaltspolitik konnte das Leistungsbilanzdefizit zunächst zwar reduziert werden. Gleichzeitig erlangten Weltbank und Internationaler Währungsfond (IWF) und die Doktrin des Washington-Consensus aufgrund der wachsenden Verschuldung zunehmend an Einfluss und Bedeutung in der indonesischen Wirtschaftspolitik. In dieser Periode lag der Fokus auf dem Aufbau einer exportorientierten Industrialisierung, der Deregulierung des Außenhandels, der Liberalisierung des Banken- und Finanzsektors, dem Aufbrechen staatlicher Monopole sowie der Förderung ausländischer Investitionen (Hadiz und Robinson 2013; Sato 1993). So wurden staatliche Banken privatisiert und die Neugründung von Banken in ausländischem Besitz zugelassen. Um Auslandskapital anzuziehen, wurden insbesondere die Bedingungen für Auslandsinvestitionen liberalisiert, sodass ausländisches Kapital nun einen Anteil von 95 % an Joint-Venture-Modellen halten und in „strategische Sektoren“ wie

---

36 Im Jahr 1984 betragen die Einnahmen aus dem Erdölexport 16 Millionen US-Dollar.

Im Jahr 1985 waren es nur mehr 8,3 Millionen US-Dollar.

Reedereien, Kraftwerke, Telekommunikation, Verkehrs- und Transportwesen oder Wasserversorgung investieren durfte.<sup>37</sup> Infolge dieser Maßnahmen stieg das ausländische Investitionsvolumen stark an (Fane und Condon 1996; Ufen 2012). Der Deregulierungsprozess wurde beschleunigt, nachdem Anfang der 1990er-Jahre regionale Organisationen wie die Association Of Southeast Asian Nations (ASEAN) den Freihandel durch die Schaffung der Freihandelszone ASEAN Free Trade Area (AFTA), an der auch Indonesien beteiligt war, gefördert hatten.

Diese Prozesse wälzten auch die Zusammensetzung des Großunternehmerstums grundsätzlich um und hatten weitreichende Auswirkungen auf die politischen Kräfteverhältnisse, insbesondere auf die Rolle des Militärs im Regime der Neuen Ordnung. Zu Beginn der 1980er-Jahre hatten private Unternehmen trotz ihrer zunehmenden Bedeutung im Vergleich zu den staatlichen Betrieben noch keine vorherrschende Stellung. Die dominante Rolle des Staatsapparates war durch Investitionskontrollen, die staatliche Aufsicht über die Vergabe von Lizzenzen, Krediten und Aufträgen an private Unternehmen sowie durch die Vermarktung von Agrarprodukten durch die nationale Logistikbehörde *Bulog* gesichert (Ufen 2002). Dies veränderte sich in der Phase der neoliberalen Umstrukturierungspolitik. Der Druck internationaler Finanzinstitutionen führte ab Mitte der 1980er-Jahre zur zunehmenden Privatisierung staatlicher Betriebe, zumal staatliche Unternehmen aufgrund von Misswirtschaft mit Einbußen in diesem Zeitraum konfrontiert waren.

Diese Entwicklung bedingte eine Erosion des verzweigten Unternehmensgefüchts in der Hand des Militärs, das einen Großteil seines wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Einflusses darauf stützte<sup>38</sup> (Robins 1986, 257). Vor diesem polit-ökonomischen Hintergrund setzte ab Ende der 1980er-Jahre eine Tendenz der Entmilitarisierung auf allen politischen Ebenen ein, die auch die Posten der Provinzgouverneure und der Subprovinzebenen (*bupati, camat, lurah*) betraf. Demgegenüber konnte im Zuge dieser Liberalisierung das sino-indonesische Kapital seine Position gegenüber den *pribumi*, die bis Anfang der 1980er-Jahre staatliche Förderung genossen hatten, wieder verstärkt ausbauen, insbesondere durch die Beteiligung an Joint Ventures. Auch Suharto festigte in der Phase

37 Darüber hinaus war es ausländischen Unternehmen gemäß der Präsidentenverordnung vom Juni 1994 erlaubt, auch ohne Mindestkapitaleinlage im gesamten Land Investitionen zu tätigen (Ufen 2012).

38 Bereits in der Phase des Ölbooms wurde mit dem Aufstieg privater Unternehmer\_innen, die insbesondere den Erdölsektor kontrollierten, die wirtschaftliche Bedeutung des Militärs zurückgedrängt.

der neoliberalen Umstrukturierungspolitik seine Machtposition. Er weitete nicht nur die Kontrolle über sämtliche Massenorganisationen aus, sondern konnte im Zuge der Liberalisierung mit Familie und Parteifreunden durch die Übernahme privatisierter und den Aufbau neuer Unternehmen auch ein großes Unternehmenskonglomerat aufbauen (Hadiz und Robinson 2013). Mit der Rechtfertigung, die *pribumi*-Unternehmerschaft zu stärken (Hill 1996), gelang es Suharto, mittels dieser nepotistischen Strategie neue Patronagemöglichkeiten zu entwickeln.

### **3.4.3 Territorialisierung und Widerstand im ressourcenextraktivistischen Entwicklungsmodell**

Das revolutionäre Gedankengut des „indonesischen Sozialismus“ wurde nach der Machtübernahme durch Suharto von der Idee der Entwicklung und Modernisierung abgelöst (die sogenannte Entwicklungsära – *era pembangunan*, 1970–2000). Treffend bezeichnet Rachman (2011) den Übergang vom zentralistischen Agrargesetz 1960 zum Entwicklungs- und Modernisierungsparadigma der Suharto-Ära als „counter-revolutionary shift of the central state from its use of BAL [Basic Agrarian Law, Agrargesetz 1960, Anm. AB] for land reform to a ‘land-for-development’ policy“ (ebd., 43). Einerseits wurde das staatliche Landnutzungsrecht (*hak menguasai dari negara*) im Forstwirtschaftsgesetz (UU 5/1967) und im Minengesetz (UU 11/1967) fortgeschrieben und die Kategorisierung von Land in Flächen für die landwirtschaftliche Nutzung, Plantagenflächen und Forstland in der neuen Gesetzgebung übernommen (Barr et al. 2006). Andererseits bildete das staatliche Landnutzungsrecht den Ausgangspunkt für neue Formen der Territorialisierung, wie die gesetzlich legitimierte staatliche Landnahme sowie damit verbundene Strategien zur Kontrolle von Bevölkerungsgruppen. Auf Grundlage dieser Gesetze wurden 70 % der territorialen Landflächen per Definition in das Eigentum des Staates<sup>39</sup> übertragen.

---

39 Wie auch andere postkoloniale Staaten erbte Indonesien den Dualismus von Privateigentum und gemeinschaftlich genutztem Land von seinen Kolonialherren. Während das Agrargesetz von 1960 den rechtlichen Dualismus weitgehend vermieden hatte, wurde dieser mit dem Forstwirtschaftsgesetz wieder eingeführt, indem alle Landflächen ohne Eigentumsrechte zu Staatsland erklärt wurden. Solche Definitionen ignorieren sowohl bestimmte Benutzergruppen (meist indigene Bevölkerungsgruppen und ihre Gewohnheitsrechte) als auch bestimmte Funktionen des vorhandenen Bestands (meist ökologische, z.B. Primärwälder) (INTWI04).

Während die Forstflächen unter der Kontrolle des Generaldirektorates für Forstwirtschaft<sup>40</sup> standen, das auch Konzessionen für Abholzung an privatwirtschaftliche Akteure vergab, überwachte das Generaldirektorat für Landwirtschaft die restlichen Landflächen und die Vergabe von Nutzungslizenzen. Das Generaldirektorat für Landwirtschaft unterstand bis 1988 dem Innenministerium und wurde von einem Militärgeneral geleitet. Im Zuge der Entmilitarisierung wurde das Generaldirektorat zur eigenständigen Agentur für Landwirtschaftsangelegenheiten (Badan Pertanahan Nasional, BPN), um Landnutzungsfragen effizienter zu gestalten. Der Jurist Harsono formulierte die Aufgabenverteilung hinsichtlich der Landnutzung folgendermaßen:

„From the land law perspectives on the land which has forest on it, the tenure systems are regulated from within the Land Law (*Hukum Tanah*, BAL). The Management right is given to MoF [Ministry of Forestry] as mandated in the Forestry Law [...] In this situation, granting and recognizing rights on the land will be carried out by BPN (National Land Bureau) using the Land Law. MoF can only grant forest utilization rights and collecting rights on the forest.“ (Harsono 1997, zit. n. Contreras-Hermosilla und Fay 2005, 8)

Der Forstwirtschafts- und der Plantagensektor zählten zu den strategisch bedeutendsten Bereichen für das auf Extraktion natürlicher Ressourcen basierende Entwicklungsmodell<sup>41</sup> (Barr 1998; Gellert 2010). Um Auslandskapital anzuziehen, garantierte die Zentralregierung ausländischen Investoren Nutzungsrechte

40 Das Forstwirtschaftsministerium wurde im Jahr 1983 gegründet. Zuvor war es als Generaldirektorat für Forstwirtschaft dem Landwirtschaftsministerium untergeordnet.

41 Mit der Beschleunigung der Industrialisierung nahm die Verwendung abiotischer Ressourcen, wie z.B. fossile Energieträger, Metalle und Mineralien für den Bausektor, schneller zu als die Nutzung von Biomasse aus Land- und Forstwirtschaft. Diese Phase der Industrialisierung war sowohl mit einer Verschiebung des Stoffwechselprofils, d.h. einer Veränderung in der Größe und Zusammensetzung des Materialeinsatzes, als auch mit Landnahmen und Inwertsetzung von Land verbunden (Brad et al. 2015). Die Materialgewinnung und -nutzung wurde zunächst von Biomasse dominiert, wobei der Anteil aus inländischer Gewinnung im Jahr 1960 noch 80 % betrug und dann konsequent alle zehn Jahre um 10 % fiel, bis ihr Anteil im Jahr 2000 bei 31 % lag. Obwohl es zur Zeit der Industrialisierung in Indonesien zu steigenden Raten der Verstädterung kam, blieb der Anteil der Landbevölkerung nach wie vor groß – noch im Jahr 1980 lebten mehr als drei Viertel der indonesischen Bevölkerung in ländlichen Gebieten (World Bank 2013). Aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Gewinnung von Mineralien (fossile Energieträger, Metalle, Mineralien als „Bausteine“ der Industrialisierung) stieg auch der

und sicherte diese gesetzlich (mittels HGU) und militärisch ab. Die Förderung des Abbaus und der Extraktion natürlicher Ressourcen erfolgte unter dem *state right of regulation* mithilfe staatlicher Lizenzen und Konzessionen. Bestehende Eigentumsverhältnisse oder territoriale Ansprüche fanden hierbei keine Berücksichtigung. Zuvor etablierte Nutzungs- und Eigentumsverhältnisse, die nicht durch staatliche Anerkennungsurkunden gesichert waren, wurden auf Grundlage der neuen Gesetze illegal. Die Kontrolle über Landflächen mit Nutzungslizenzen und Konzessionen übten hochrangige Militärangehörige oder andere regierungsnahe Personen aus (Anderson 1983). Ab Anfang der 1990er-Jahre war die Ausgabe einer Standortlizenz durch die BPN das zentrale Instrument, um ausländischen und einheimischen Investoren den Zugang zu Land zu ermöglichen (PP 97/1993; Rachman 2011).

Die Konzessionen und Lizenzen für Plantagen bzw. Flächen für die Extraktion von Bodenschätzen wurden ohne Berücksichtigung der bestehenden gemeinschaftlichen Nutzungsformen und der Gewohnheitsrechte vergeben. Insofern führte dieser Territorialisierungsprozess zur Vertreibung der Bevölkerung und stellt seither eine zentrale Konfliktursache dar (Colchester et al. 2006). So implementierte beispielsweise die Regierung 1982 ein differenzierteres Zonierungsverfahren für Gebiete, die im Forstwirtschaftsgesetz als staatliche Waldflächen definiert waren.<sup>42</sup> Die Zonierung der Waldflächen erfolgte mittels „desk studies and vegetation maps based on remote sensing imagery and supported by a complicated bio-physical scoring process which employed no social criteria“ (Contreras-Hermosilla und Fay 2005, 10).

Somit änderte sich in der Suharto-Ära auch die Form der Landkonflikte: Aufgrund der Landreformpolitik während Sukarnos Gelenkter Demokratie hatten sich die Konflikte zwischen Landlosen oder Kleinbäuerinnen und Kleinbauern (*abangan*) einerseits und den wohlhabenderen Großbauern (*santri*) andererseits ver-

---

Anteil von Rohstoffen aus Land- und Forstwirtschaft weiter an: Während im Jahr 1960 weniger als 300 Millionen Tonnen pro Jahr Biomasse extrahiert wurden, nahm dieser Betrag bis 1990 um mehr als 100 Millionen Tonnen pro Jahr zu (Schaffartzik et al. 2014).

42 Die neue Regelung ergab eine Einteilung in Erholungsgebiete und Naturreservate (19,2 Millionen Hektar, 14 % der staatlichen Forstflächen), Naturschutzgebiete (29,6 Millionen Hektar, 21 %), eingeschränkte Produktionswälder (29,6 Millionen Hektar, 21 %), permanente Produktionswälder (33,4 Millionen Hektar, 24 %) und Konvertierungswälder für landwirtschaftliche Produktion (30 Millionen Hektar, 21 %), sodass zwei Drittel der staatlichen Forstflächen für produktive Zwecke deklariert wurden.

schärft. Durch Landbesetzungen wollten die PKI-Sympathisant\_innen die Landreform beschleunigen, und es kam zu gewalttätigen Konflikten, die schließlich im Massaker der Jahre 1965/1966 endeten. Unter Suharto wurden Landkonflikte durch die Kontrolle über die Landbevölkerung unterdrückt – mittels Militär, durch die Regierungspartei und den staatlichen Verwaltungsapparat sowie durch die Gründung von korporatistischen Organisationen (Bauernverband, Dorfgenossenschaften) (Rachman 2011). Politische Organisation war Landarbeiter\_innen und Kleinbäuerinnen und Kleinbauern ab 1965 untersagt.<sup>43</sup> Auf dörflicher Ebene erfolgte damit eine flächendeckende Entpolitisierung (Peluso et al. 2008).

Trotz dieser Entpolitisierung formierte sich vor dem Hintergrund der Inwertsetzungsprozesse im Zusammenhang mit dem ressourcenbasierten Entwicklungsmodell und mit der Modernisierung im Landwirtschaftssektor insbesondere seit den späten 1980er-Jahren Widerstand seitens der Kleinbäuerinnen und Kleinbauern sowie Landlosen. Hierzu zählten Konflikte um die Ausbeutung von Bodenschätzen durch große Bergbauunternehmen, die Errichtung von Plantagen für die Produktion von Palmöl, Zuckerrohr, Tee, Zellstoff etc., die Vertreibung von Bäuerinnen und Bauern für die Erschließung von Industriegebieten oder den Bau von Freizeitanlagen, den Bau von Staudämmen, die Errichtung von Nationalparks und die Durchsetzung neuer Anbautechniken (Bachriadi 2010).

Effektiven Widerstand konnten Kleinbäuerinnen und Kleinbauern aufgrund der Repressalien des Neue-Ordnung-Regimes lange Zeit allerdings nicht leisten. Der Aufbau konfliktfähiger Kleinbäuerinnen- und Kleinbauerngruppen, die sich auf lokaler oder nationaler Ebene für Landreformen, gegen Enteignungen oder für eine Demokratisierung hätten einsetzen können, wurde verhindert. Ihr Konfliktpotenzial blieb hier bis zu Suhartos Sturz im Jahr 1998 gering (Rachman 2011; INTWI04).

NGOs wurden während der Neuen Ordnung lediglich mit Entwicklungsaufgaben beauftragt, die der staatliche Verwaltungsapparat nicht durchführte. Ihre Duldung währte nur so lange, als sie keine Gefahr für das politische System darstellten. Mit der wirtschaftlichen Deregulierung ging auch die Forderung nach einer politischen Liberalisierung einher, und das Thema der Demokratisierung rückte in den Vordergrund. Im Zuge dessen wurden parteiähnliche Organisationen

43 Die Großbäuerinnen und Großbauern sowie Großgrundbesitzer\_innen gehörten in Indonesien zwar zu den politisch-administrativen Eliten in den Dörfern und spielten insofern für das Herrschaftssystem eine wichtige Rolle, waren jedoch aufgrund der staatlichen Landaufteilung nicht an der profitablen Plantagenwirtschaft, die von privatwirtschaftlichen und staatlichen Unternehmen kontrolliert wurde, beteiligt (Ufen 2002; Suhendar 1997; Mackie 1990a, 75).

und Gewerkschaften gegründet, NGOs strebten eine Politisierung ihrer Anliegen an und beschäftigten sich zunehmend mit Menschenrechtsfragen, Umweltproblemen und Landkonflikten (Rachman 2011).

Angesichts der Vielzahl an Landkonflikten ermöglichte diese partielle politische Liberalisierung seit den späten 1980ern eine Politisierung der Dorfbevölkerung und die Bildung von Aktionsbündnissen zwischen Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, Student\_innen und NGOs (Peluso et al. 2008). So schlossen sich ab 1991 in West-Java mehrere NGOs<sup>44</sup> und ein Bauernverband zu einem unabhängigen Netzwerk zusammen. Daraus entstand in den Jahren 1994/1995 das Konsortium für die Erneuerung der Landwirtschaft (Konsorsium Pembangunan Agraria, KPA) (INTNG05).

### **3.4.4 Asienkrise und das Ende der „Neuen Ordnung“**

1997 löste eine Reihe von Ereignissen eine innenpolitische Krise aus, die zum Ende des autoritaristischen Neue-Ordnung-Regimes und zu Suhartos Rücktritt führen sollte. Insbesondere<sup>45</sup> destabilisierte die Wirtschafts- und Finanzkrise in Südostasien ab August 1997, die auch Indonesien erfasste, das Regime (Hadiz 2004). Zahlreiche Betriebe mussten geschlossen und massenhaft Mitarbeiter\_innen entlassen werden, während es zu einer enormen Steigerung der Inflationsrate und zu Währungsabwertungen kam. Die Umsetzung der vom IWF angemahnten und später im Zuge der Strukturanpassung durchgesetzten strengen Finanzreformen veränderte bestehende Machtstrukturen und Kräfteverhältnisse, zumal die meisten Monopole und Staatskredite Suhartos Unternehmenskonglomerat zugutekamen. Im Februar 1998 formierte sich eine Studentenbewegung gegen Suharto. Sie bildete den Ausgangspunkt für landesweite Proteste auf allen Inseln, an denen sich immer mehr gesellschaftliche Gruppen beteiligten. Letztlich verlor Suharto die Unterstützung innerhalb des Parlaments und des Kabinetts und musste im Mai

---

44 Die NGOs waren das Forschungsinstitut Lembaga Penelitian dan Pengembangan Peda-saan (LPPP), LBH Bandung und Akatiga, der Bauernverband war Serikat Petani Jawa Barat (SPJB).

45 Hinzu kamen einerseits unkontrollierbare Waldbrände, die von April bis September 1997 auf den Inseln Sumatra und Kalimantan schätzungsweise 1,7 Millionen Hektar Waldfläche vernichteten, andererseits eine monatelang andauernde Dürreperiode, die zu Ernteausfällen und Engpässen in der Nahrungsmittelversorgung führte und durch das Klimaphänomen El Niño ausgelöst worden war. (Der El-Niño-Effekt besteht darin, dass Meereströme im Pazifik ihre Richtung ändern und dadurch lange Dürreperioden in Teilen Südostasiens und starke Regenfälle in Lateinamerika bewirken.)

1998 sein Amt niederlegen. Vizepräsident Habibie wurde zu seinem Nachfolger (Aspinall 2003).

### **3.5 DER DEZENTRALISIERUNGSPROZESS NACH DEM ENDE DER „NEUEN ORDNUNG“**

Mit dem Ende des Regimes der Neuen Ordnung begann ab 1997 die *Reformasi*-Periode, die durch weitreichende Reskalierungs- und Reorganisationsprozesse gekennzeichnet war. Hiermit setzten sich in Indonesien Prozesse durch, die im Zuge der Internationalisierung des Kapitals im Rahmen der sogenannten Globalisierung vielfach beschrieben wurden, die in Indonesien vor dem Hintergrund der politökonomischen Entwicklungen und der damit verbundenen Kräfteverhältnisse jedoch eine spezifische Form annahmen.

Globalisierungsprozesse haben im Allgemeinen zu einer Stärkung supranationaler und subnationaler Ebenen geführt (Peluso und Lund 2011; Sassen 2005). In Indonesien ist diese Dynamik der Reskalierung durch eine zunehmende Ausrichtung auf den Weltmarkt und eine Rekonfiguration der territorialen Organisation im Rahmen eines umfassenden Dezentralisierungsprozesses charakterisiert. Dieser Dezentralisierungsprozess beförderte eine räumlich-maßstäbliche Reorganisation in Bezug auf den Zugang zu und die Kontrolle über Land, womit zugleich eine weitere Welle der Territorialisierung und eine massive Zunahme von Ölplantagenflächen einhergingen. Verschiebungen von Kräfteverhältnissen zwischen den unterschiedlichen Ebenen sowie zwischen den auf diesen Ebenen handelnden Akteuren waren sowohl Bedingung als auch Ergebnis des Reskalierungsprozesses. So erhielten neue Akteure weitreichende Entscheidungsbefugnisse und damit verbundene Handlungsspielräume, welche auf unterschiedlichen Maßstabsebenen institutionalisiert wurden.

Vor diesem Hintergrund widmet sich dieses Kapitel den räumlich-institutionellen Neuordnungs- bzw. Reskalierungsprozessen. Hierzu werden zunächst das Dezentralisierungskonzept, die politischen Kräfteverhältnisse, welche die Durchsetzung der Dezentralisierung ermöglichen, sowie die Auswirkung dieser Dezentralisierung auf die Kontrolle von Land dargestellt. Im darauf folgenden Kapitel 4 wird dann der Frage nachgegangen, inwiefern die Bedingungen für die Produktion von Palmöl durch den Dezentralisierungsprozess verändert wurden.

### 3.5.1 Das Konzept der Dezentralisierung

Weltbank und IWF propagierten bereits seit den 1950er-Jahren das Konzept der Dezentralisierung<sup>46</sup>, um eine Demokratisierung in autokratisch und zentralistisch geführten Staaten zu forcieren (Cheema und Rondinelli 1983). Die Weltbank als vehementeste Befürworterin des Konzepts definiert Dezentralisierung als „transfer of political, fiscal and administrative powers to subnational governments“ (Weltbank 2013). In den Schuldenkrisen der 1980er-Jahre wurden Dezentralisierungsmaßnahmen zum zentralen Bestandteil der Konditionalität von Strukturanzapassungsprogrammen der Weltbank<sup>47</sup> und des IWF und in der Folge von Regierungen in Afrika, Asien und Lateinamerika in unterschiedlichen Sektoren umgesetzt (OECD 1997). Deziertes Ziel von Dezentralisierungsprogrammen ist die Verlagerung von Entscheidungs- und haushaltspolitischen Kompetenzen auf die subnationale Ebene. Differenziert wird hierbei zwischen politischer Dezentralisierung, d.h. die Übertragung politischer Kompetenzen auf die subnationale Ebene, sowie administrativer Dezentralisierung<sup>48</sup>, d.h. die Verlagerung von Planungs- und Verwaltungsaufgaben innerhalb der Verwaltungsstruktur.

Der Dezentralisierungsagenda liegt die Annahme zugrunde, dass im Rahmen eines dezentralen Verwaltungssystems die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung stärker berücksichtigt und das politische Handeln effektiver gestaltet werden. Die

---

46 Zu Konzepten der Dezentralisierung und zur Entwicklung des Begriffes vgl. u.a. Cheema und Rondinelli (1983), Commonwealth Secretariat (1983), Conyers (1983), Smith (1985), Rondinelli und Nellis (1986), Bennett (1990), Samoff (1990), Mawhood (1993) und Lauglo (1995).

47 12 % der zwischen 1993 und 1997 von der Weltbank geförderten Projekte zielten auf die Umsetzung von Dezentralisierungsprogrammen ab (Litvack et al. 1998).

48 Cheema und Rondinelli (1983) unterscheiden wiederum drei Formen administrativer Dezentralisierung: Devolution, Delegation und Dekonzentration. Bei der Devolution handelt es sich um die weitreichendste Form der Dezentralisierung; diese bezieht sich auf die Übertragung von Entscheidungs- und Handlungskompetenzen auf subnationale Verwaltungseinheiten. Personalentscheidungen, die Erstellung der Haushaltspläne und die Budgetkontrolle unterliegen den lokalen Regierungen. Werden Entscheidungsbefugnisse an halbautonome Organisationen und öffentliche Unternehmen übertragen, handelt es sich um eine Delegation. Die Dekonzentration bezieht sich auf die Übertragung von Verwaltungsaufgaben an lokale Verwaltungsbehörden. Dabei werden Entscheidungen von zentralen Instanzen getroffen, während Subeinheiten die Implementierung durchführen (Cheema und Rodinelli 1983, zit. n. Bünte 2003, 567).

daraus erzielte politische Stabilität ermögliche, so die weitere Annahme, die Bildung von Kapital für langfristige Investitionen und führe zu einer sozialen und ökologisch nachhaltigen Entwicklung (Blair 1998; Hadiz 2004; Manor 1999; Hofmann et al. 2004). Diese Annahmen wurden jedoch in einer Reihe von Arbeiten infrage gestellt (Agrawal 2001; Ribot 2004; Ribot und Larson 2005; Ribot et al. 2006). Insbesondere wird die formale Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf die subnationale Ebene oftmals durch die Zentralregierung unterlaufen, indem diese keine ausreichenden finanziellen Mittel zur Umsetzung der mit den Dezentralisierungsmaßnahmen einhergehenden neuen Aufgaben zur Verfügung stellt (INTWI01).

### **3.5.2 Triebkräfte der Dezentralisierung und Veränderung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse**

In Indonesien setzten die Dezentralisierungsprozesse in Folge der Asienkrise ein. Das Wirtschaftswachstum schrumpfte 1997 um 13,6 %, die nationale Währung (*Rupiah*) wurde um 80 % abgewertet und das Regime der Neuen Ordnung sah sich mit massiver Kapitalflucht, Inflation, Massenarbeitslosigkeit und dem Zusammenbruch des nationalen Bankensektors konfrontiert. Die sich vor diesem Hintergrund entzündenden massiven Proteste stürzten das Regime der Neuen Ordnung in eine politische Krise und führten letztlich zu einer Öffnung der politischen Arena (Ufen 2002). Mit dieser Öffnung konnten sich auch Kräfte auf regionaler und lokaler Ebene neu formieren. Der zentralistische Regierungsstil während des Regimes der Neuen Ordnung hatte keinen Raum für die Interessen der Regionen zugelassen. Sie wurden von der Teilnahme an Entscheidungsprozessen und von der Beteiligung an den Renten aus der Extraktion natürlicher Ressourcen weitgehend ausgeschlossen. Suhartos Regime und die von Javaner\_innen dominierte Bürokratie stand jedoch in vielen Regionen Indonesiens in Missgunst. Lokale Akteure beklagten die zentralistisch getroffenen Entscheidungen und die Bevorzugung von Unternehmen und Regierungsbeamten\_innen, die der Zentralregierung nahestanden (INTNG05).

Vor diesem Hintergrund löste der Zusammenbruch des autoritären Regimes und Suhartos Rücktritt im Mai 1998 politische Machtkämpfe auf verschiedenen Ebenen aus. Auf der nationalen Ebene artikulierten sich Forderungen nach einem Mehrparteiensystem, die Wiedereinführung von Bürgerrechten sowie die Zerschlagung des politischen und wirtschaftlichen Patronagesystems, das von Suharto und seiner Familie errichtet worden war. Akteure auf lokaler Ebene beanspruchten eine größere regionale Autonomie (*otonomi daehra*) im Hinblick auf politische Entscheidungskompetenzen und haushaltspolitische Spielräume. Einige

Lokalregierungen kündigten an, künftig direkt Unternehmenssteuern und Lizenzgebühren von den in ihren Hoheitsgebieten tätigen Plantagen- bzw. Holz- und Bergbauunternehmen zu erheben. In einigen ressourcenreichen Provinzen wie Aceh, Osttimor und West-Papua (früher Irian Jaya), die auf eine Geschichte bewaffneter separatistischer Konflikte zurückblicken, verstärkten sich die Unabhängigkeitstreiber (McCarthy et al. 2006). Darüber hinaus intensivierten sich in einigen Regionen bereits bestehende Spannungen zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen, insbesondere zwischen im Zuge des Umsiedlungsprogramms *transmigrasi*<sup>49</sup> eingewanderten Javaner\_innen und schon länger ortsansässigen sowie zwischen verschiedenen ethnischen oder religiösen Gruppen.<sup>50</sup> In einigen Fällen wurden gewalttätige Auseinandersetzungen von lokalen Eliten angeheizt, die sich so Zugang zu politischen Ämtern und natürlichen Ressourcen erhofften (van Klinken 2001, 2002).

Ende 1998 befürchtete die Zentralregierung angesichts dieser Entwicklung den Staatszerfall. Als Gegenstrategie zur Sicherung der nationalen Einheit wurden nationale Wahlen für Juli 1999 anberaumt und die Ausarbeitung weitreichender Dezentralisierungsmaßnahmen beschlossen. Dies leitete den Demokratisierungsprozess ein. Auf dem gesamten Archipel artikulierten lokale Bevölkerungsgruppen Landansprüche sowie Forderungen nach Kompensationszahlungen gegenüber Plantagen-, Kohleabbau- oder Forstunternehmen, was sich mitunter auch in Protesten, Landbesetzungen sowie der Zerstörung von Produktionsmitteln niederschlug (Peluso, Rachman und Affif 2008). Lokale und regionale Politiker\_innen sowie zivilgesellschaftliche Akteure (v.a. Student\_innen und Unternehmer\_innen) forderten die Revision der Agrar- und Forstgesetze. Zahlreiche NGOs verlangten die Anerkennung von Selbstorganisationsformen indigener

---

49 Ziel des in den 1950er-Jahren gestarteten Programms Transmigrasi war die Umsiedlung ländlicher Bevölkerung sowie die wirtschaftspolitische Entwicklung der sogenannten Außeninseln. Darüber hinaus wurden auch innenpolitische Interessen verfolgt: Indem die javanische Kultur auf die Außeninseln getragen wurde, sollten Unabhängigkeitstreiber verhindert werden. Anfangs erfolgte die Finanzierung mit Unterstützung der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank (Zen et al. 2006). Zwischen 1979 und 1984 wurden insgesamt 2,5 Millionen Menschen umgesiedelt (Teoh 2010).

50 Auf den Inseln Kalimantan und Sumatra brachen beispielsweise Konflikte zwischen Dayak bzw. Malay und eingewanderten Javaner\_innen aus. Ursachen der Auseinandersetzungen waren die Besetzung von öffentlichen Verwaltungsposten mit Javaner\_innen sowie die jahrzehntelange wirtschaftliche Ausbeutung durch javanisch geführte Unternehmen im Bereich der industriellen Kautschuk- und Palmölproduktion sowie der Forstwirtschaft (Ufen 2002).

Bevölkerungsgruppen, sogenannte *adat*-Institutionen, und von landbezogenen Gewohnheitsrechten. Vor diesem Hintergrund wurde auch eine Neuordnung der Landverhältnisse nach dem Vorbild von Sukarnos Landreform zunehmend diskutiert (Rachman 2011; INTWI04). Die politische Elite sowie Suhartos Nachfolger und Zögling Baccharuddin Yussuf Habibie sahen sich angesichts dieser Entwicklungen gezwungen, nicht nur Parteien<sup>51</sup> zuzulassen und das Militär zu reformieren, sondern auch den regionalen bzw. lokalen Regierungen eine gewisse Autonomie zuzusprechen, um die Einheit des Nationalstaates und damit zugleich die eigenen Machtpositionen abzusichern.<sup>52</sup> Habibie hob die zentralistischen Gesetze der Neuen Ordnung in Bezug auf die regionale Regierungsführung auf (v.a. das Gesetz 5/1974) und übertrug umfangreiche Kompetenzen an regionale bzw. lokale Verwaltungsebenen (Ufen 2002).

Die Dezentralisierungsinitiative löste in Indonesien eine intensive Debatte über Zwecke und Ziele der damit einhergehenden Maßnahmen aus. Stellvertretend für viele, aber besonders zugespitzt und kritisch, äußerte sich J. B. Kritiadi, Leiter des Nationalen Instituts für Verwaltung (LAN), in einem Zeitungsinterview: „Never think that decentralization is the distribution of authority, it is the distribution of services. The distribution of authority means nothing but creating new levels of bureaucracy.“ (Indonesia Business Week, 18, August 1995, 6, zit. n. Devan 1997, 359)

Eine zentrale Bedeutung in der Diskussion über Dezentralisierung hatte die Frage nach der Verteilung der erwirtschafteten Gewinne aus der Extraktion natürlicher Ressourcen zwischen regionalen bzw. lokalen Regierungen einerseits und der Zentralregierung andererseits. Mit einer Umverteilung verfolgte die Zentralregierung das Ziel, Zugeständnisse an ressourcenreiche Regionen, insbesondere an jene, die separatistische Bestrebungen verfolgten, zu signalisieren (Hadiz 2004). Bereits vor Suhartos Rücktritt hatten sich Gouverneur\_innen kritisch in Bezug auf ihren niedrigen Anteil an Einnahmen aus der Invwertsetzung von natürlichen Ressourcen geäußert und eine Erhöhung ihres Anteils beansprucht. Lokal- und Regionalregierungen wurde ein Mitsprache- bzw. Mitentscheidungsrecht bezüglich der lokalen Entwicklungsagenden gesetzlich zuerkannt. Eine

---

51 Neue Parteien mussten die Pancasila als Staatsideologie anerkennen, allerdings ohne diese als einzige Grundlage der Parteistatuten anzuwenden.

52 Eine Arbeitsgruppe (tim tujuh) unter der Leitung von Ryaas Rasyid erarbeitete in Zusammenarbeit mit Habibie, dem Militär und dem Parteivorsitzenden der regierenden Golkar Partei die Gesetzesvorschläge (McBeth 1998). Dazu gehörte auch die Etablierung des Repräsentantenhauses (dewan perwakilan rakyat) und der Volksversammlung (majelis permusyawaratan rakyat).

demokratietheoretische Debatte über eine mögliche Änderung des politischen Systems von einem unitaristischen zu einem föderalistischen wurde jedoch verhindert.<sup>53</sup> Angestrebt wurden ausschließlich Veränderungen innerhalb des bestehenden unitaristischen Systems (Ufen 2002).

Höchste nationale Priorität und Dringlichkeit erhielten die regionale Autonomie, die als Mittel zur Sicherung der nationalen Einheit betrachtet wurde, sowie der Prozess der politischen und fiskalpolitischen Dezentralisierung (McCarthy et al. 2006). Gesetzlich wurde ein neuer Schlüssel für die Gewinnverteilung aus der Kommodifizierung natürlicher Ressourcen zwischen Zentralregierung und Regional- und Lokalregierungen festgelegt. Kritisiert wurde hieran, dass dies ohne eine vorangehende allgemeine Diskussion über die Neuverteilung von politischer Macht oder über die Festlegung von Steuersubjekten geschah (McCarthy et al. 2006). So wurden im April 1999 – noch vor den ersten freien Wahlen – im Repräsentantenhaus insgesamt 40 Gesetzesentwürfe beschlossen. Andere wandten gegen diese Kritik ein, die Hast der Gesetzgebung sei gerechtfertigt, da „the window of opportunity for regional autonomy would be lost if there was not an immediate action to entrench power in the districts before a new and possibly centralist government came to power“ (Hull 1999, 5).

Der eingeleitete Demokratisierungs- und Dezentralisierungsprozess war also das Ergebnis veränderter gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse und wurde durch diese geprägt, bewirkte jedoch gleichzeitig seinerseits Verschiebungen in den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen. Die wichtigsten politischen Akteure waren auf unterschiedliche Weise in den Demokratisierungs- und Dezentralisierungsprozess eingebunden und von diesem betroffen, was wiederum ihre gesellschaftspolitische Position veränderte. Obwohl durch sie ausgelöst, hatte die oppositionelle Widerstandsbewegung gegen das Regime der Neuen Ordnung nur marginalen Einfluss auf die konkrete Gestaltung des Reformprozesses. Während Student\_innen die treibende Kraft hinter den breiten Protesten bildeten, spielten Arbeiter\_innen sowie Kleinbäuerinnen und Kleinbauern aufgrund ihres geringen Organisationsgrad keine tragende Rolle (Ufen 2002). Schon in den Jahren zuvor war organisierter Widerstand der Arbeiter\_innen und der Kleinbäuerinnen und Kleinbauern angesichts der Repression des Regimes kaum möglich gewesen. Die

---

53 Eine Diskussion darüber, ob für Indonesien eine föderale statt einer unitarischen Staatsform besser geeignet sei, wurde von der Nationalen Mandat Partei (Partai Amanat Nasional) eröffnet, aber von den dominanten politischen Akteuren mit dem Hinweis auf die missglückten Versuche, während Sukarnos Regierungszeit einen von den Niederlanden unterstützten Föderalismus umzusetzen, abgewiesen. Die Befürchtungen einer nationalen Desintegration bzw. eines Staatszerfalls waren zu groß.

Arbeiter\_innen waren zudem durch die von der Asienkrise ausgelöste hohe Arbeitslosigkeit und Reallohnensenkungen geschwächt. Wie Aspinall anmerkt, bildeten weder Kleinbäuerinnen und Kleinbauern noch Arbeiter\_innen eine politisch handlungsfähige Kraft:

„[U]nlike in many countries undergoing democratic transitions (for example, Portugal or the Philippines) where working class radicalism or peasant-based leftist insurgencies shadowed the democratization process, no radical groups based in the lower classes could remotely stake a claim to political power in Indonesia. There was no serious prospect of an overturning of the social system, beyond a purge of the most corrupt elements of the New Order elite. Instead, political leadership of opposition was dominated by middle class and elite groups which mostly stressed their moderate credentials.“ (Aspinall 1998, 114)

Darüber hinaus wurde der Einfluss der Widerstandsbewegung in der Transitionsphase dadurch begrenzt, dass die Zentralregierung eine gesamtgesellschaftliche Debatte insbesondere über die Zielsetzung der Dezentralisierung durch die hohe Geschwindigkeit des Gesetzgebungsprozesses unterband.

Im Gegensatz zur Widerstandsbewegung spielten Weltbank und IWF, die im Interesse internationaler Kapitalfraktionen zuvor das zentralistische Entwicklungsmodell des Regimes der Neuen Ordnung und die es tragenden politischen Kräfte unterstützt hatten, eine entscheidende Rolle im Demokratisierungsprozess (Hadiz 2007, 706). So erhöhte die Weltbank zunächst den Druck auf Suharto, indem sie die Vergabe eines Kredites über 1,2 Milliarden US-Dollar hinauszögerte (Ufen 2002). In der Post-Suharto-Ära sah das Strukturanpassungsprogramm des IWF dann eine Reihe von makroökonomischen sowie sektorbezogenen Reformen vor, welche auf die Restrukturierung des Bankensektors, Marktderegulierung sowie austeritätspolitische Haushaltskonsolidierung abzielten (Hadiz und Robinson 2005). Die Weltbank drängte auf eine grundlegende Transformation des Staatsapparates und knüpfte die Kreditvergabe an die Durchführung weitreichender Dezentralisierungsmaßnahmen. Flankiert wurde diese Dezentralisierungsagenda durch die Finanzierung von Reformprogrammen auf verschiedenen staatlichen Ebenen, wie beispielsweise das kommunale Entwicklungsprojekt *Subdistricts Development Program Kecamantan* oder das *Governance Reform Initiative Program* (Li 2009).

Diese Maßnahmen trugen entscheidend dazu bei, die politische Öffnung durch neue staatliche Selektivitäten zu kanalisieren. Soziale Bewegungen und NGOs hatten in der Dezentralisierung eine Möglichkeit gesehen, herrschende Verhältnisse zu politisieren sowie eine progressive Landreform anzustoßen. Gemäß ihrer

Strategie, dass „the success of decentralization frequently depends heavily on training for both national and local officials in decentralized administration“ (WB zit. n. Hadiz 2004, 705), stützte die Weltbank ihre neoliberalen Agenda jedoch auf die lokale Verwaltungselite, während die sich formierende progressive Zivilgesellschaft von diesem Prozess weitgehend ausgeschlossen wurde. Im Ergebnis verfügen beispielsweise lokale Umweltaktivist\_innen nur über geringe Macht und Einflussmöglichkeiten zur Durchsetzung ihrer Interessen, während die Interessen in- und ausländischer Unternehmen durch die enge Verflechtung mit der lokalen Verwaltungselite, insbesondere mit lokalen Umweltbehörden, privilegiert werden. Ein Ausdruck davon ist auch, dass die von Aktivist\_innen geforderte Landreform durch das von den internationalen Geldgebern und Weltbank propagierte Programm zur Registrierung von Landtiteln und zur Etablierung eines Grundstückmarktes<sup>54</sup> von der politischen Agenda verdrängt wurde (INTWI04).

Auch die gesellschaftspolitische Position der *Verwaltungselite* des Zentralstaats änderte sich grundlegend. Infolge der Verwaltungsreformen während der *Reformasi* vergrößerte sich einerseits die Unabhängigkeit dieser Verwaltungselite gegenüber dem Militär und dem Machtnetzwerk, das sich zuvor um Suharto formiert hatte (Ufen 2002). Andererseits drohte ihre Machtgrundlage angesichts separatistischer Autonomiebestrebungen und der Dezentralisierung zu erodieren. Führende Köpfe der Verwaltungselite verfolgten vor diesem Hintergrund die Strategie, Dezentralisierungsprozesse nicht grundsätzlich abzulehnen, sondern vielmehr kleine Bezirkseinheiten *unterhalb* der Ebene der Provinzen zu stärken. Der Vorteil dieser Strategie bestand aus Sicht der zentralen Verwaltungselite darin, dass diese kleinen Bezirkseinheiten keine eigenständigen Unabhängigkeit- oder föderalistische Bestrebungen verfolgten und sich die Einflussnahme der Zentralregierung auf kleine und insofern schwache Bezirke leichter als auf mächtige Provinzen ausüben ließ.

Die vor dem Hintergrund dieser Strategie entstandenen Entwürfe der Autonomiegesetze und die entsprechende Verlagerung der Machtbefugnisse auf Bezirksanstatt auf Provinzebene wurde innerhalb der Elite des Zentralstaates vor allem aus zwei Gründen diskutiert.<sup>55</sup> Zum einen wurde befürchtet, dass lokale Eliten ihre

---

54 Die Weltbank propagierte die Etablierung von Grundstücksmärkten: „[T]o reform land law and bureaucracy, in order to develop rational land markets, ease investment procedures, diffuse simmering social and political conflicts, and lay foundation for overcoming rural poverty and stagnation.“ (Thornburn 2004, 35)

55 Der Ökonom Faisal Basri kritisierte die fehlende Bereitschaft der Politik, ein föderales System zuzulassen und stattdessen das bestehende System zu dezentralisieren. Er argumentierte, dass viele Bezirke nicht über die notwendigen personellen Kapazitäten

umfangreichen Befugnisse (wie die Ausgabe von Konzessionen) aufgrund fehlender Gegenkräfte und Kontrollmechanismen zur persönlichen Bereicherung nutzen würden, zum anderen wurden die mangelnde Koordination und Kompetenzabgrenzung zwischen einzelnen Regierungsstellen und -ebenen kritisiert (McCarthy et al. 2006). Letzteres, so ein weiterer Einwand der Kritiker\_innen, laufe zudem Gefahr, neue Formen lokaler Identitätspolitik hervorzubringen und die nationale Einheit noch mehr zu schwächen. Gleichzeitig fand die Übertragung weitgehender Befugnisse auf lokale und regionale Regierungsebenen viele Befürworter\_innen. Insbesondere lokale Politiker\_innen und Verwaltungsbeamte\_innen, die im Zuge von *Reformasi* mit mehr Rechten ausgestattet werden sollten, begrüßten die Dezentralisierungsmaßnahmen. Darüber hinaus wurde der Prozess auch von der Mehrheit der zentralen Verwaltungselite unterstützt, die zwar keinen direkten Vorteil aus dem Dezentralisierungsprozess zog, jedoch die weitreichende Zentralisierung politischer Macht sowie die ungleiche Verteilung der Einnahmen aus der Extraktion natürlicher Ressourcen zwischen Zentrum und Peripherie während Suhartos Regimes als Gefahr für die nationale Einheit betrachtet (Barr et al. 2006).

Allerdings war die Umsetzung des Dezentralisierungsprozesses von Machtkämpfen zwischen unterschiedlichen politischen Kräften und Staatsapparaten geprägt, welche die Reichweite der Dezentralisierung gegenüber den ursprünglichen Vorhaben entscheidend abschwächten. Alten Verwaltungseliten, die die Dezentralisierung grundsätzlich kritisch sahen, gelang es zunächst, sich dem Dezentralisierungsprozess und entsprechenden Anweisungen übergeordneter Regierungsstellen durch die Reaktivierung der Machtnetzwerke des Regimes der Neuen Ordnung zu widersetzen (McCarthy 2005). Nachdem Megawati Sukarnoputri im Juli 2001 zur Präsidentin gewählt worden war, konnten diese konservativen Kräfte innerhalb der Verwaltung ihren Einfluss weiter ausbauen. Unterstützung bekamen sie von jenen Teilen der Zentralregierung, die nach wie vor ein zentralistisches System favorisierten. So konnten diese Kräfte die Implementierung der Dezentralisierungsgesetze sowie die Formulierung der dafür notwendigen Regulierungsvorschriften weitgehend beeinflussen und kontrollieren (McCarthy 2005). Selbst Präsidentin Megawati war der Auffassung, dass die Dezentralisierung einen „narrow and excessive regionalism“ fördern würde, der eine Gefahr für die „wholeness of national and state life“ darstelle (Megawati, zit.

---

verfügen würden, was eine Konzentration politischer und ökonomischer Macht auf lokale Eliten bzw. die Entstehung von „kleinen Königen“ (*raja-raja kecil*) zur Folge haben würde. Auch der indonesische Wirtschaftsverband teilte diese Befürchtungen und verwies auf die fehlenden lokalen Kapazitäten zur Erarbeitung und Durchführung wirtschaftlicher Regionalentwicklungspläne (McCarthy et al. 2006, 35).

n. Barr et al. 2006, 7), und beauftragte eine Arbeitsgruppe mit der Überprüfung der Autonomiegesetze.

Letztlich führte die Stärkung lokaler Verwaltungsebenen zwar insgesamt zu einem Machtverlust der Verwaltungselite des Zentralstaates, allerdings kontrollieren weiterhin zentralstaatliche Regierungsstellen die Inwertsetzung natürlicher Ressourcen mittels der Vergabe von Großkonzessionen und der Steuerhoheit in diesem Bereich (Ufen 2002). Dies verdeutlicht insbesondere das Beispiel des Forstwirtschaftsministeriums, welches trotz des Dezentralisierungsprozesses lediglich Ausführungsaufgaben, nicht jedoch die Kontrolle über die Forstgebiete an die subnationale Regierungsebene übertragen hat und nach wie vor 70 % der Landflächen (wie im Forstwirtschaftsgesetz 1967 festgelegt) kontrolliert (Forstwirtschaftsgesetz 41/1999; McCarthy 2005; Ribot et al. 2006).

Im *Militär*, der konservativsten Kraft innerhalb des Regimes der Neuen Ordnung, wurde in der Transitionsphase der Hardliner-Flügel durch Postenversetzungen entmachtet. Die Doppelfunktion der Streitkräfte (Aufrechterhaltung der Sicherheit und Bekleidung von Verwaltungs- und Wirtschaftsposten) wurde durch ein neues Paradigma ersetzt, demzufolge das Militär die nationale Souveränität verteidigt. Bedeutend für die Machtbeschränkung des Militärs war einerseits die Senkung seines Anteils an Parlamentsabgeordneten der Volksversammlung, andererseits die Abschaffung des *kekaryaan*-Systems, welches es Militärangehörigen erlaubt hatte, zivile und militärische Funktionen gleichzeitig auszuüben. Von dieser Regelung betroffen waren 10 der 27 Gouverneure und 128 der 306 *bupati*. Der Rückzug des Militärs aus zivilen Bereichen hatte letztlich auch die Herauslösung der Polizei aus den Streitkräften zur Folge, sodass die Organisation der inneren Sicherheit von der Landesverteidigung getrennt wurde. Dies wirkte sich insofern auf den Dezentralisierungsprozess aus, als Streitkräfte, die das Suharto-Regime gegen secessionistische und regionalistische Bewegungen auf den Außeninseln eingesetzt hatte, schrittweise aus diesen Gebieten abgezogen wurden (Ufen 2002).

Auch für die *Unternehmenskonglomerate* hatte der Dezentralisierungsprozess weitreichende Auswirkungen. In der Asienkrise 1997 erlitten die zehn größten Konglomerate, welche zusammen die indonesische Wirtschaft dominierten<sup>56</sup>, aufgrund ihrer weitreichenden Verwobenheit mit internationalem Kapital auf den

---

56 Salim Group, Sinar Mas Group, Hashim Group, Surya Dumai Group, Napan Group, Duta Palma Group und Bakrie Group. Im Palmösektor kontrollierten diese Unternehmen zu diesem Zeitpunkt 64 % der privatwirtschaftlich geführten Ölpalmlantagenflächen (2,9 Millionen Hektar) (Casson 2000).

globalen Finanzmärkten massive Verluste. Neben dieser ökonomischen Schwächung war die Umsetzung der Reformen im Rahmen des Dezentralisierungsprozesses mit dem Verlust politischer und ökonomischer Einflussbereiche von Suhartos Familie und befreundeten Unternehmen verbunden. Dies bewirkte eine weitreichende Reorganisation und Verschiebungen der Kräfteverhältnisse in der indonesischen Wirtschaft (Hadiz 2004).

### **3.5.3 Institutionelle Ergebnisse des Dezentralisierungsprozesses**

Die weitreichende Transformation der Staatsstruktur im Zuge des Dezentralisierungsprozesses ging mit einer räumlichen Neuordnung der Verwaltungs- und Regierungsstruktur einher, die als Reskalierungsprozess verstanden werden kann. Mit der Verlagerung weitgehender Kompetenzen auf Bezirksebene wurde die Schwächung der mittleren Ebene – der Provinzen – gesetzlich festgelegt. Diese Machteinschränkung war in der Befürchtung der Zentralregierung bzw. des Militärs begründet, dass eine Stärkung der Provinzoberhaupten secessionistische Tendenzen fördern könnte (Down to Earth 2000, zit. n. McCarthy et al. 2006, 39). Der rechtliche Rahmen zur Übertragung der Autonomie auf subnationale Ebenen wurde im Regionalautonomiegesetz 22/1999 sowie im Fiskalgesetz 25/1999 festgelegt und ab Januar 2001 implementiert (McCarthy et al. 2006).

#### **Regionalautonomiegesetz und Fiskalgesetz von 1999**

Das Regionalautonomiegesetz 22/1999 bildete insofern das gesetzliche Kernstück des Dezentralisierungsprozesses, als es die komplexe parallele Verwaltungsstruktur auf regionaler und lokaler Ebene während des Regimes der Neuen Ordnung aufhob und das Prinzip des *dezentralen Einheitsstaates* festschrieb. Von diesem Prinzip ausgehend gibt das Gesetz die Rahmenbedingungen für die Übertragung der Verwaltungsautorität auf subnationale Ebene vor, wobei zugleich zentralistische Elemente der Neuen Ordnung (z.B. die Kontrolle über Land und natürliche Ressourcen betreffend) beibehalten wurden (McCarthy et al. 2006). Aufgrund seiner herausragenden Bedeutung bildet dieses Gesetz einen besonderen Verdichtungspunkt gesellschaftlicher Interessen und politischer Kompromisse im Dezentralisierungsprozess.<sup>57</sup>

---

57 Hierzu spezifiziert das Regionalautonomiegesetz drei Dezentralisierungsbegriffe: (1) Dezentralisierung als „Übertragung von Angelegenheiten an sich selbst verwaltende (autonome) Regionen“ (Art. 1e), die als territoriale und rechtliche Einheiten regiert und

## Administrative Dezentralisierung

Das Gesetz differenziert grundsätzlich zwischen selbstverwalteten autonomen Regionen bzw. Gebietskörperschaften – Provinzen (*provinsi*), Regierungsbezirken (*kabupaten*) und Städten (*kota*) – einerseits und untergeordneten Verwaltungseinheiten – Unterbezirke (*kecamatan*) und Dörfern (*kelurahan, desa*) – andererseits (Art. 1). Nach den Bestimmungen dieses Gesetzes werden Provinzen von einer\_einem Gouverneur\_in (*gubernur*), Bezirke von einer Regierungspräsidentin oder einem Regierungspräsidenten (*bupati*) und Städte von einer\_einem Bürgermeister\_in (*walikota*) regiert (vgl. Abb. 1). Gewählt werden die Regierungsvertreter\_innen vom jeweiligen Parlament ihrer Ebene (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, DPRD). Im Folgenden wird die Ebene der Provinzen als regional, die Ebene der Bezirke bzw. Städte als lokal bezeichnet.<sup>58</sup>

Entscheidend für die Neudeinition territorialer Verwaltungseinheiten ist, dass das Regionalautonomiegesetz die zuvor bestehende Hierarchie zwischen Provinzen einerseits sowie Bezirken und Städten andererseits beseitigt (Art. 4(2)). Bezirke und Städte wurden zudem insofern politisch gestärkt, als sie sogenannte Residualkompetenzen, d.h. gesetzlich nicht festgelegte Kompetenzen zugeschrieben bekamen. Provinzen, die als potenzielle politische Rivalen von der Zentralregierung betrachtet wurden, erhielten demgegenüber nur eingeschränkte Kompetenzerweiterungen (Bünte 2003, 573; McCarthy et al. 2006, 39; Resosudarmo 2004, 114). Zugleich wurde die Autonomie der Provinzen beschränkt, indem sie – anders als Bezirke und Städte – als administrative Einheiten der Zentralregierung definiert wurden (Art. 1j). Provinzgouverneur\_innen sind daher nicht nur Vertreter\_innen der jeweiligen autonomen Region, sondern gleichzeitig als Vertreter\_innen der Zentralregierung an deren Weisungen gebunden. Sie können somit nur eingeschränkt autonom handeln, wodurch sich die Zentralregierung

---

verwaltet werden (Art. 1h); (2) Dezentralisierung als Dekonzentration, d.h. „Übertragung an zentralstaatliche Behörden in den Regionen“, wobei der Gouverneur als Repräsentant der Zentralregierung in den Regionen (Art. 1f) fungiert und die Außenstellen der Ministerien als Instrumente der Zentralregierung in den Regionen definiert werden (Art. 1k). Die dezentralisierten Aufgaben werden von der Zentralregierung finanziert; (3) Dezentralisierung als Koadministration (*tugas pembantuan*), d.h. dass die Ausführung staatlicher Programme durch zentralstaatliche Behörden auf der jeweiligen Verwaltungsebene, in Zusammenarbeit mit regionalen und lokalen Behörden erfolgen muss. Politikformulierung und Finanzierung der Implementierung obliegt hierbei der Nationalregierung (vgl. Poppe 1995; vgl. Bünte 2003).

58 Im Kontext von Landkonflikten wird mit lokaler Ebene auch die Dorfesbene bezeichnet.

Kontrolle über politische Entwicklungen in den Regionen sichert (Bünte 2003, 573).

Für die Veränderung der Zugangsrechte zu natürlichen Ressourcen und die damit verbundene Expansion der Palmölindustrie (vgl. Kap. 4) ist insbesondere Artikel 7 des Gesetzes relevant. Dieser überträgt grundsätzlich alle Aufgaben an die autonomen Regionen, nimmt davon jedoch die Bereiche Außenpolitik, Verteidigungs- und Sicherheitspolitik, Geld- und Finanzpolitik, Justiz, Religion sowie den unbestimmten Bereich „anderer Angelegenheiten“ aus, welcher unter anderem die nationale Entwicklungsplanung, den Finanzausgleich sowie die Förderung von Hochtechnologie umfasst. Darüber hinaus müssen Aufgaben, die nicht von den Bezirken oder Städten wahrgenommen werden können, an die Provinzen abgegeben werden. Das damit eingeführte Element der *Subsidiarität* soll sicherstellen, dass Regionen ausschließlich Aufgaben übernehmen, die sie tatsächlich ausführen können. Um zu verhindern, dass Bezirke und Städte nur jene Aufgaben übernehmen, die zusätzliche Einnahmen generieren, wurden hiervon jedoch präzise definierte Pflichtaufgaben in den Bereichen Bildung, Kultur, Landwirtschaft, Umweltschutz, öffentliche Arbeiten, Kapitalinvestitionen, Industrie und Handel sowie Kooperativen und Personal ausgenommen (Art. 11(2); vgl. auch Bünte 2003).

### Die Stärkung der Lokalparlamente

Die politischen Kräfteverhältnisse wurden durch das Regionalautonomiegesetz auf allen staatlichen Ebenen signifikant verändert. Besonders bedeutend war in diesem Zusammenhang die Stärkung der Lokalparlamente (DPRD) (Larson 2005; Ribot 2001). Während der Neuen Ordnung waren die *bupati* als Vertreter\_innen der Zentralregierung ausschließlich dem Innenministerium gegenüber rechenschaftspflichtig und Lokalparlamente wiederum der lokalen Exekutive (*bupati*, Bürgermeister\_in) unterstellt. Das Regionalautonomiegesetz stärkte demgegenüber die Lokalparlamente, indem sie weitreichende Kompetenzen erhielten (Art. 15): Lokalparlamente haben nun das Recht, lokale Verordnungen zu erlassen (*peraturan daerah, perda*), sofern diese nicht gegen nationales Recht oder „öffentliches Interesse“ verstößen.<sup>59</sup> Sie werden nach dem Wahlgesetz 3/1999 in allgemeinen, freien, gleichen und geheimen Wahlen gewählt und sollen zur Demokratisierung auf Grundlage der Staatsphilosophie *Pancasila* beitragen

59 In diesem Fall ist die Zentralregierung befugt, die Verordnung aufzuheben. Der Begriff „öffentliches Interesse“ wird hierbei nicht weiter präzisiert und öffnet einer willkürlichen Auslegung durch die Zentralregierung breiten Spielraum.

(McCarthy et al. 2006, 40). Neben dem Erlass von Verordnungen wählen die Lokalparlamente die \_den *bupati* bzw. die \_den Bürgermeister \_in<sup>60</sup> für fünf Jahre und üben das Budgetrecht aus (Art. 18). Darüber hinaus sind die Lokalparlamente dem Gesetz nach berechtigt, den *bupati* bzw. die \_den Bürgermeister \_in mit einer Zweidrittelmehrheit durch die Zurückweisung des jährlichen Rechenschaftsberichts abzuberufen (Art. 50).

Im Zuge der Dezentralisierung wurden auch Dörfer zu rechtlich anerkannten Einheiten, regiert von einer \_einem direkt gewählten Dorfvorsitzende \_n (*kepala desa*). Die \_der Dorfvorsitzende ist einerseits der Dorfversammlung, andererseits der \_dem *bupati* gegenüber verantwortlich und muss jährlich der Bezirksregierung einen Rechenschaftsbericht vorlegen. Die Dorfversammlung hat als Teil der Dorfregierung die Möglichkeit, Dorfverordnungen (*peraturan desa*) zu erlassen und kontrolliert die Dorfexekutive (Bünte 2003). Zur Förderung der ländlichen Entwicklung wurde seit April 2015 mit einem neuen Gesetz (6/2014) über die Verwaltung von Dörfern den Dorfregierungen eine erweiterte Autonomie zugesprochen und diese mit höheren Budgets ausgestattet.

### **Fiskalpolitische Dezentralisierung**

Neben dem Regionalautonomiegesetz war das Fiskalgesetz 25/1999 für die Festlegung der gesetzlichen Rahmenbedingungen der Dezentralisierung entscheidend. Das Fiskalgesetz führte eine föderale Finanzstruktur ein und löste damit die bislang bestehende Finanzstruktur ab, welche durch ein hohes Maß an zentralstaatlicher Kontrolle auf Basis zweckgebundener Mittelzuweisungen und geringer lokaler Budgetverantwortung charakterisiert war. Infolge der tiefgreifenden fiskalpolitischen Änderungen durch das Fiskalgesetz stieg nicht nur der Anteil regionaler und lokaler Verwaltungsebenen am gesamten staatlichen Budget. Insbesondere mussten die Bezirke aufgrund der stärkeren lokalen Budgetverantwortung nun auch zunehmend eigenständige Einnahmen (sogenannte PAD, *pendapatan asli daerah*) zusätzlich zu Finanztransfers<sup>61</sup> (*daa permangan*) und lokalen Krediten (*pinjaman daerah*) generieren.

---

60 Vorschläge über Kandidat\_innen und Stellvertreter\_innen werden von den lokalen Parteifraktionen gemacht (Art. 37).

61 Finanztransfers beinhalten Einnahmenbeteiligungen, allgemeine Mittelzuweisungen (DAU, *dana alokasi umum*) sowie Sonderzuwendungen (DAK, *dana alokasi khusus*). Als Ausgleichszahlung erhalten die Regionen Anteile an Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuern, Anteile an Naturressourcen aus Forstwirtschaft, Bergbau und Fischereisektor und an den Einkünften aus Erdgas- und Erdölförderung. Von dem Nationalbudget sind

Insgesamt blieb trotz fiskalpolitischer Dezentralisierung die Abhängigkeit der Provinz- und Lokalregierungen von Transfers der Zentralregierung hoch, da die Steuerhoheit im Wesentlichen weiterhin auf nationaler Ebene verblieb.<sup>62</sup> So stellen ungebundene Mittelzuweisungen des Zentralstaates (sogenannte DAU, *dana alokasi umum*) durchschnittlich weiterhin drei Viertel der Einnahmen der Lokalregierungen dar. Ein weiteres Fünftel<sup>63</sup> der Einnahmen der Lokalregierungen besteht aus Steuereinnahmen und Erlösen aus Verkäufen natürlicher Ressourcen, die zwischen verschiedenen Regierungsebenen aufgeteilt werden (Hofman et al. 2004; Bünte 2003).

Dennoch verstärkte sich im Zuge der fiskalpolitischen Dezentralisierung der Druck auf die Lokalregierungen, eigene Einnahmequellen zu entwickeln (INT-WI01). Hierbei bilden Steuern, Abgaben und Gebühren, Einnahmen öffentlicher Unternehmen und Einnahmen aus der Veräußerung von Besitztümern die wichtigsten Einnahmequellen. Problematisch ist dieser verstärkte Druck zur Generierung eigener Einnahmen besonders für Lokalregierungen in Gebieten, die keine natürlichen Ressourcenvorkommen aufweisen bzw. wo diese der Kontrolle der Zentralregierung unterliegen (z.B. Erdgas und Erdöl) oder die über keine Produktions- oder Weiterverarbeitungszentren verfügen. In dieser Situation wurde die Ausgabe von Konzessionen für Ölpalmenplantagen eine lukrative Einnahmequelle für Lokalregierungen (INTNG01; INTNG09). Zugleich führte der Druck, eigene Einnahmequellen zu erschließen, bereits vor der Implementierung der Dezentralisierungsgesetze zu Kompetenzstreitigkeiten und Machtkämpfen zwischen den verschiedenen niedrigeren Regierungsebenen und der Zentralregierung (Resosudarmo 2004). Ein Beispiel für die Kompetenzüberschreitung lokaler Politiker\_innen ist die Einführung neuer Abgaben für Unternehmen.<sup>64</sup>

---

25 % für die Regionen vorgesehen, von denen wiederum 90 % direkt an die Städte und Landkreise fließen und 10 % an die Provinzen (Art. 7).

- 62 Nicht in die Steuerhoheit der Zentralregierung fallen weiterhin die Steuern auf Hotels, Restaurants, Unterhaltung, Werbung, Straßenbeleuchtung und definierte Aktivitäten im Bergbau.
- 63 Dieses Fünftel besteht zur Hälfte aus Einnahmen aus dem Verkauf natürlicher Ressourcen (Minderheitsbeteiligung des Staates), die andere Hälfte aus dem Anteil der Regionen an Grund- und Vermögenssteuern, der Einkommenssteuer und anderen Steuern (Hofman et al. 2004).
- 64 Im September 2001 zählte die Indonesische Kammer für Wirtschaft und Industrie (kadin) bereits 1.006 lokale Regulierungen zur Generierung von Einnahmen (z.B. Steuer für den Transport von Gütern zwischen verschiedenen Bezirken) (Aspinal und Fealy 2003).

Eine zweite wesentliche Veränderung brachte das Fiskalgesetz dahingehend, dass rohstoffreiche Provinzen wie Aceh, Riau, Ostkalimantan oder West-Papua, die zuvor überproportional viele Mittel an die Zentralregierung überwiesen hatten, nun auch einen höheren Anteil an den Transfers der Zentralregierung erhielten (Ufen 2002). Dadurch machte die Zentralregierung gegenüber ressourcenreichen Regionen, die Sezessionsbestrebungen verfolgt hatten, einerseits Zugeständnisse, sicherte mit dieser Verschiebung in der föderalen Finanzstruktur aber gleichzeitig auch ihre territoriale Kontrollausübung (INTWI01).

### **3.5.4 Rezentralisierungstendenzen in der Implementierung und Nachjustierung des Regionalautonomiegesetzes**

Die Umsetzung des Dezentralisierungsprozesses verlief aufgrund diverser Widerstände in Verwaltung und Politik auf nationaler Ebene nur langsam, was auf regionaler und lokaler Ebene die Frage aufwarf, ob die Zentralregierung zur Abgabe von Macht überhaupt bereit sei (Resosudarmo 2004). Dieses Misstrauen wurde durch die späte Implementierung der für die Umsetzung der Regionalautonomie notwendigen Verordnung (25/2000) – erst ein Jahr nach der Erstellung der Dezentralisierungsgesetze – sowie durch deren Inhalt noch verstärkt. Es wurde darin ein Mechanismus eingeführt, der die Übernahme der neu ausgestalteten Aufgaben und Kompetenzbereiche der autonomen Regionen durch die Zentralregierung vorsah, sofern diese nicht über die notwendigen Kapazitäten verfügten, um diese neuen Aufgaben selbstständig auszuführen (Bunte 2004). Von politischen Beobachter\_innen wurde diese Regelung als Versuch der Zentralregierung gewertet, die Kontrolle über bestimmte Sektoren wiederzuerlangen (Down to Earth 2000, zit. n. McCarthy et al. 2006, 41).

Die zunächst angedeuteten Rezentralisierungstendenzen verstärkten sich Anfang der 2000er-Jahre noch weiter. Nach den ersten Erfahrungen mit der Implementierung der Dezentralisierungsgesetze gab es von unterschiedlichen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren Kritik hinsichtlich der weitreichenden Befugnisse der Regierungen auf Provinz- und Bezirksebene. Kritiker\_innen argumentierten, dass Lokalregierungen gegenüber der Lokalbevölkerung und der Zentralregierung keine Verantwortung übernehmen würden. Die Zentralregierung unter Präsidentin Megawati Soekarnoputri, die als Vertreterin eines starken zentralistischen Staates bekannt war und in der regionalen Autonomie die Gefahr nationalstaatlicher Desintegration sah, ließ vor diesem Hintergrund eine Überarbeitung des Regionalautonomiegesetzes ausarbeiten. Offiziell wurde das damit gerechtfertigt, dass dies die vorhandenen Widersprüche und Ungereimtheiten aufhebe. De facto wurden in der folgenden Verordnung

(32/2004) die Durchgriffsrechte der Zentralregierung gegenüber der regionalen Ebene jedoch entscheidend gestärkt, indem die Verwaltungsebenen als „Subsysteme“ der nationalen Verwaltung neu definiert und die Zusammenarbeit zwischen Regionen und Zentralregierung hervorgehoben wurden. Während im Regionalautonomiegesetz von 1999 keine Hierarchie zwischen den staatlichen Maßstabsebenen festgelegt war, wurden mit der überarbeiteten Verordnung ab dem Jahr 2004 die zuvor als autonome Regionen definierten Provinzen zu Kontrollinstitutionen der Zentralregierung. Auch die Lokalparlamente (DPRD) wurden in der Nachjustierungsverordnung von 2004 gegenüber den *bupati* bzw. den Provinzgouverneur\_innen und Bürgermeister\_innen wesentlich geschwächt, da das Recht, diese abzusetzen, an die Zentralregierung rückübertragen wurde (Bühler 2007; McCarthy et al. 2006). Aufgrund dieser weitgehenden Durchgriffsrechte der Zentralregierung gegenüber der regionalen und lokalen Ebene lässt sich diese Nachjustierungsverordnung insgesamt als eine Tendenz zur Rezentralisierung interpretieren.

Wie im nächsten Kapitel dieser Arbeit dargestellt, hatte dieser umfangreiche Reskalierungsprozess im Zuge der Dezentralisierung trotz der Rezentralisierungstendenzen weitreichende Auswirkungen auf die Formen der Landkontrolle. Dadurch wurde in Indonesien eine bis dahin beispiellose Expansion der Ölpalmenplantagenflächen ausgelöst. Insofern stellt der Dezentralisierungsprozess eine zentrale Ursache des indonesischen Palmölbooms seit den 2000er-Jahren dar. Bevor genauer auf diese Wirkungsmechanismen eingegangen wird (Kap. 5), zeichne ich im nachfolgenden Kapitel 4 die historischen Entwicklungslinien sowie die Akteurskonstellationen und Kräfteverhältnisse des Palmölsektors in Indonesien nach.



## 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 Krise<sup>65</sup> 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 zusetzt, „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 Ölpalmenfrüchte 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 Ölpalmlantagen 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

Agrodiesel<sup>66</sup> 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).

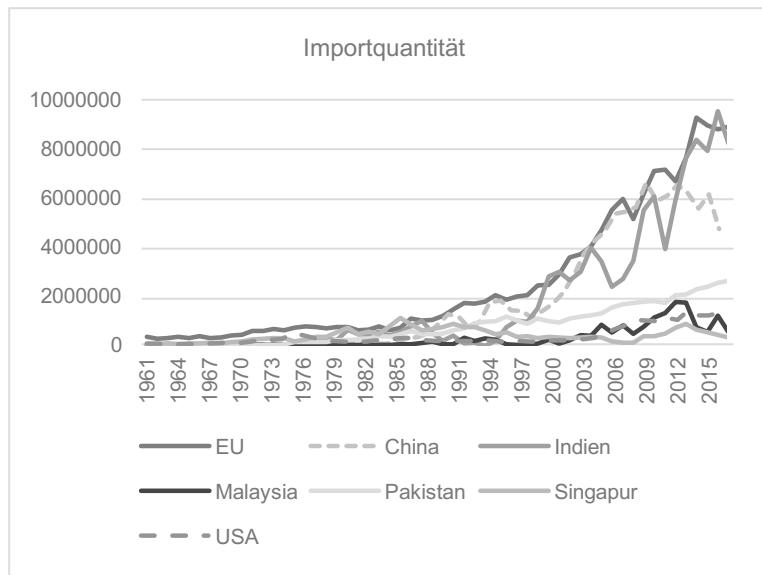
In den Jahren 2004/2005 entfielen 74 %, also der Hauptanteil der globalen Palmölproduktion, auf die Nahrungsmittelindustrie. Allerdings nahm die industrielle Nachfrage seit den Jahren 2000/2001 um durchschnittlich 18 % zu, während im selben Zeitraum die Nachfrage aus dem Nahrungsmittelsektor um nur durchschnittlich 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 Blockkraftheizwerken<sup>67</sup> 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 %), Indien<sup>68</sup> (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 Ölpalmlandplantagen 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 Ölpalmlandplantagen 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 Preise<sup>69</sup> für Palmöl auf dem Weltmarkt erzielt wurden, verstärkte die Zentralregierung ihre Anstrengungen zur Erhöhung der Produktionsmengen (Casson 2002).

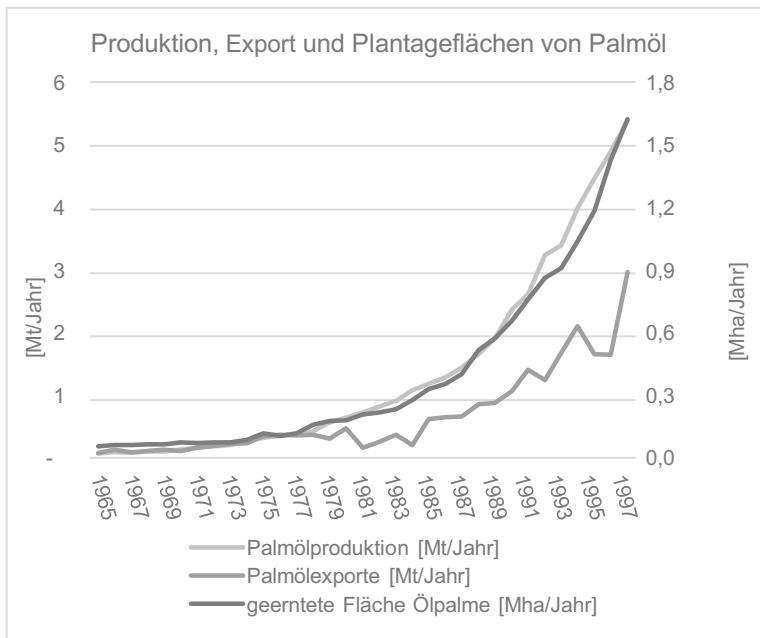
Gefördert wurde hierbei insbesondere das von der Weltbank konzipierte sogenannte Kern-Plasma-Modell (*Perkebunan Inti Rakyat*<sup>70</sup>, PIR bzw. PIR-Trans), das Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in die Plantagenschemata integrierte. Dieses Vertragslandwirtschaftsmodell, das von der Weltbank auch in 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 Umsiedlung 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 Ölpalmenplantagen 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 Ölpalmenplantagen durch Tochtergesellschaften transnationaler Konzerne (van Gelder 2004).

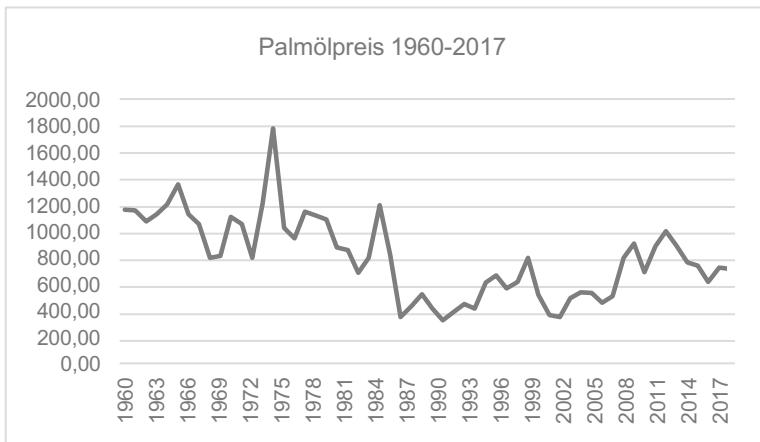
In dieser Umbruchsphase zwischen 1995 und 1998 wurde darüber hinaus ein Genossenschaftsmodell (Koperasi Kredit Primer untuk Anggota, KKPA) lanciert.

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 Nachfragemopolpraktiken 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.<sup>71</sup> 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 Meeresströmungsveränderung 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. Zugeleich 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 Landesbeamte\_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**

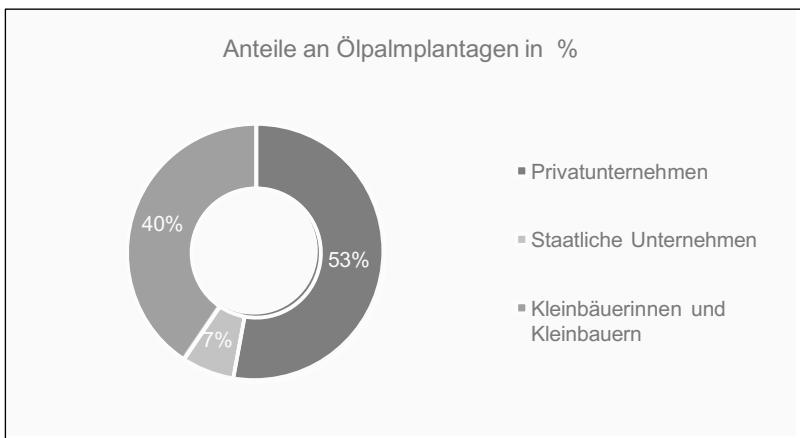
Im Gegensatz zu anderen im Welthandel bedeutenden Energiepflanzen wie beispielsweise Soja ist die Produktion von und der Handel mit Palmöl stark

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 Sampoeerna 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. Unternehmenskonglomerate 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 ADM<sup>72</sup>) 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 –

---

<sup>72</sup> 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 schätzungsweise<sup>73</sup> 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 zu folge 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)<sup>74</sup>

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 (Aidenviroment 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 Einkommen<sup>75</sup> 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 (Aidenviroment 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 (Aidenviroment 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).

<sup>75</sup> 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 beurteilt<sup>76</sup> (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.<sup>77</sup> 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.<sup>78</sup> 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](http://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).

## **5 Die Politische Ökologie des indonesischen Palmölbooms seit 2000: Dezentralisierung, Agrartreibstoffstrategie, territoriale Kontrolle und Widerstand**

---

Seit den 2000ern hat in Indonesien eine beispiellose Expansion von Ölpalmlplantagen eingesetzt. Eine zentrale Ursache hierfür stellt die Dezentralisierung im Anschluss an den Zerfall des Regimes der Neuen Ordnung dar. In diesem Kapitel analysiere ich zunächst, wie sich die Formen der Landkontrolle und der staatlichen Regulierung des Palmölsektors im Zuge dieser Expansion veränderten, inwiefern diese Veränderungen für den indonesischen Palmölboom ausschlaggebend waren und welche sozialen und ökologischen Folgen dies für Indonesien hatte. Der zweite Teil dieses Kapitels beleuchtet die staatliche Agrartreibstoffstrategie als zweite wichtige Ursache dieses Booms. Die im Zusammenhang mit dieser Expansion der Ölpalmlplantagen stehenden Landkonflikte sowie die Herausbildung von Zertifizierungssystemen für nachhaltiges Palmöl, die den negativen sozial-ökologischen Folgen einer immer weiter wachsenden Palmölproduktion entgegenwirken sollen, stehen im Fokus des dritten Teils dieses Kapitels.

### **5.1 LANDKONTROLLE UND STAATLICHE REGULIERUNG DES PALMÖLSEKTORS IM ZUGE DER DEZENTRALISIERUNG**

Die Art, wie Gesellschaft den Zugang zu, die Nutzung von und die Kontrolle über Natur gestaltet, und die Weise, in der ein solches Regulierungssystem gesichert wird, kann als Institutionalisierung gesellschaftlicher Naturverhältnisse bezeichnet werden. Institutionen sind das Ergebnis gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse,

sie werden durch gesellschaftliche Auseinandersetzungsprozesse strukturiert und üben ihrerseits eine strukturierende Wirkung auf Entscheidungsprozesse und Handlungen aus. Im Staat verdichten sich diese gesellschaftlichen Natur- und Kräfteverhältnisse in spezifischer Weise auf verschiedenen staatlichen Ebenen und in verschiedenen staatlichen Apparaten (s. Kap. 2). Die staatliche Regulierungskapazität ist hierbei davon abhängig, ob staatliche Institutionen als Austragungsorte von Konflikten und der Aushandlung von Kompromissen akzeptiert werden oder nicht (Brand und Wissen 2011).

Im Folgenden soll zunächst auf das System formaler Institutionalisierungen, wie sie den Palmölsektor strukturieren, eingegangen werden. Der Fokus liegt dabei auf der Frage, auf welche Weise Entscheidungen in Bezug auf die Expansion des Palmölsektors von aktuellen rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen, wie sie im Zuge der *Reformasi* und des Dezentralisierungsprozesses rekonfiguriert wurden (s. Kap. 3), beeinflusst werden.

Die Entscheidungsfindung in der staatlichen Palmölpolitik ist äußerst komplex. Sie findet innerhalb eines Systems statt, das durch verschiedene Ebenen und Akteure gekennzeichnet ist. Dies erschwert eine systematische Abgrenzung einzelner Kompetenzbereiche. Die folgende Darstellung des institutionellen und gesetzlichen Rahmens der Palmölpolitik soll daher einer groben Einordnung dienen. Die Wechselbeziehungen zwischen sich überlappenden Maßstabsebenen werden dabei herausgearbeitet.

Zur Regulierung des Zugangs zu, der Nutzung von und der Kontrolle über Land hat sich in Indonesien ein komplexer Rechtsrahmen etabliert. Dieser gesetzliche Referenzrahmen wurde von verschiedenen Ministerien und Regierungsbehörden auf unterschiedlichen Ebenen (national, regional, lokal) geprägt und wird durch Gesetze, Verordnungen und Ministerialdekrete definiert. Regierungsbeamte\_innen, Unternehmer\_innen und lokale Akteure haben, abhängig von ihrer Position, erhebliche Ermessensspielräume bei Entscheidungsprozessen, bei der Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und bei der Ausführungspraxis innerhalb des vorgegebenen rechtlichen Rahmens. In diesem rechtlichen Rahmen spiegeln sich nicht nur der partiell dezentralisierte Charakter des politischen Systems Indonesiens, sondern auch vielfältige gesellschaftliche Interessen und Konflikte wider. Diese prägen die staatliche Palmölstrategie in Indonesien.

### 5.1.1 Kontext: Staatliche Kontrolle über Land und Grundzüge der Kompetenzaufteilung zwischen nationaler, regionaler und lokaler Ebene

Die staatliche Regulierung territorialer Flächen basiert auf der indonesischen Verfassung (UU Dasar 1945) sowie dem Agrargesetz (UU 5/1960). Das Agrargesetz von 1960 ist bis heute die Grundlage der Agrargesetzgebung Indonesiens und legt aufgrund des generellen Verbots von Großgrundbesitz die Vorherrschaft des Staates in Angelegenheiten hinsichtlich des Zugangs zu und der Kontrolle über Land fest (s. Kap. 3.3.).

*Adat*-Rechte, die zuvor im niederländischen Kolonialrecht anerkannt waren, wurden mit dem Agrargesetz geschwächt und den „nationalen Interessen“ untergeordnet. Infolgedessen konnte nach staatlichem Ermessen die Anerkennung von *adat*-Landbesitz gewährt oder verweigert werden. Diese Anerkennung gibt den Ausschlag, ob *adat*-Gemeinschaften ein Nutzungsrecht (*hak ulayat*) gegenüber dem Staat oder einem vom Staat lizenzierten Unternehmen geltend machen können. Seit dem Inkrafttreten des Agrargesetzes wurde eine Vielzahl weiterer Gesetze in Bezug auf Landbesitzfragen erlassen, welche die Kontrolle und Vorherrschaft des Staates in Bezug auf Landangelegenheiten verstärkten (INTNG05). Ein prominentes Beispiel ist das Forstwirtschaftsgesetz aus dem Jahr 1999, das die zentralstaatliche Kontrolle über Waldflächen absichert (s. unten; INTWI04).

Eine herausragende Bedeutung in Bezug auf Landfragen hatte die Entscheidung des indonesischen Verfassungsgerichts vom Dezember 2013 (MK35/2012). Dieser zufolge erhalten indigene Bevölkerungsgruppen, die in der Lage sind, einen Nachweis über die Rechtmäßigkeit ihrer Ansprüche auf *adat*-Waldflächen (*hutan adat*) zu erbringen, die entsprechenden Landrechte. Der Zentralstaat darf diese Waldflächen in der Folge nicht mehr als Staatsland beanspruchen (Rachman und Siscawati 2014). Welche Auswirkungen diese richtungsweisende Entscheidung auf Machtasymmetrien zwischen Unternehmen und *adat*-Gemeinden haben wird und inwieweit Kräfteverhältnisse in konkreten Landangelegenheiten verändert werden, lässt sich derzeit nicht eindeutig bestimmen. Dennoch ist davon auszugehen, dass diese Entscheidung hinsichtlich der Möglichkeiten von Selbstbestimmung für indigene Bevölkerungsgruppen von grundlegender Bedeutung sein wird (INTWI04; INTNG10).

Während im Zuge der *Reformasi* ab 1998 das starke Gewicht des Staates in der Regulierung des Zugangs zu und der Kontrolle über Land grundsätzlich erhalten blieb, war innerhalb des Dezentralisierungsprozesses die Kompetenzaufteilung zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen heftig umkämpft. Denn über die Neuordnung infolge der Dezentralisierung wurden die Maßstabsebenen

der Entscheidungsfindung und der Referenzrahmen für politische Beschlüsse neu definiert. Über diese skalare Umstrukturierung entstanden neue Territorien, während sich zugleich neue politische und organisatorische Räume herausgebildet haben, in denen Entscheidungsstrukturen verhandelt werden und neue Akteurskonstellationen entstehen. So wuchs mit der Einführung dezentralisierter Strukturen die Anzahl von Bezirken und Kreisverwaltungen sowie der Verwaltungsbeamte\_innen signifikant. Nach 1999 stieg die Anzahl der Provinzen von 27 auf 33, die der Bezirke und kreisfreien Städte von 292 im Jahr 1998 auf 477 im Jahr 2010 (Sjahrir et al. 2014). In Bezug auf Landpolitik und Plantagensektor hat die wachsende Anzahl der Bezirke und Kreisverwaltungen dazu beigetragen, dass Landfragen teilweise unübersichtlicher wurden, da sich beispielsweise die Zuständigkeiten über Territorien über zwei Bezirke erstrecken (s. Kap. 5.3.1.). Die zahlreichen, sich oft widersprechenden Gesetze und präsidialen Verordnungen hinsichtlich der Zuständigkeit über die Kontrolle von Land und natürliche Ressourcen sind problematisch, da infolge unterschiedlicher Auslegungsmöglichkeiten Konflikte entstehen können (McCarthy 2005).

Die rechtlichen Hauptsäulen des Dezentralisierungsprozesses bilden das Regionalautonomiegesetz und das Gesetz über den fiskalischen Ausgleich (s. Kap. 3.5.), gemeinsam mit dem im Jahr 2004 verabschiedeten Plantagengesetz (UU Nr. 18/2004) sowie dem Raumplanungsgesetz (UU Nr. 26/2007) aus dem Jahr 2007. Den nationalen Behörden bleibt es unter der regionalen Autonomie weiterhin vorbehalten, nationale Gesetze und Vorschriften bezüglich des Palmölsektors zu erlassen. Jedoch sind die lokalen Behörden de jure und de facto für die Umsetzung dieser Richtlinien verantwortlich.

Darüber hinaus sind regionale Behörden befugt, Ergänzungen an nationalen Gesetzen in Form von regionalen Vorschriften (*peraturan daerah* oder *perda*) vorzunehmen, sofern diese nicht den nationalen Gesetzen widersprechen oder diese schwächen. Zur Implementierung bzw. Überwachung gesetzlicher Vorgaben wurden lokale Behörden mit diesbezüglichen Rechten ausgestattet. Dazu gehören: das Vorschlagsrecht für Raumplanung auf lokaler Ebene, die Lizenzausgabe für Plantagenflächen, die Zulassung und die Bewertung der Umweltverträglichkeitsprüfung, die Überwachung der Entwicklung von Ölpalmenplantagen und ihre Bewertung, die Überprüfung der Einhaltung von Gesetzen, die Mediation und Lösung von Konflikten zwischen Unternehmen und Gemeinden und die Verhängung von Geldbußen bei Nichteinhaltung gesetzlicher Vorschriften (Colche-ster et al. 2006; Paoli et al. 2013).

Die Machtverhältnisse zwischen nationalen, regionalen und lokalen Behörden hinsichtlich der Entwicklungen im Palmölsektor veränderten sich infolge der Dezentralisierung also fundamental. Dennoch wird bei genauerer Betrachtung des

derzeitigen Rechtsrahmens ersichtlich, dass der Zugang zu Land weiterhin stark zentralstaatlicher Kontrolle unterworfen ist und dass diese zentralstaatliche Kontrolle eine besonders förderliche Selektivität gegenüber Unternehmen aufweist. Hervorzuheben ist hier, dass sich die Zentralregierung weitreichende Kontrolle über die in diesem Kontext bedeutsame *Raumplanung* vorbehält, wie im nächsten Abschnitt dargestellt wird. Dies bedeutet, dass die Zentralregierung auf Basis regionaler und lokaler Landnutzungspläne weiterhin für die Planung der Landnutzung verantwortlich ist, während die Bezirke im Raumplanungsprozess lediglich Koordinierungsaufgaben übernehmen (Barr et al. 2006). Dieses Beispiel veranschaulicht den weiterhin praktizierten zentralistischen und hierarchischen Regierungsstil der Zentralregierung. Auch in Bezug auf die Kontrolle von Staatsland und Forstsektor blieb die mächtige Rolle des Forstwirtschaftsministeriums erhalten, das weiterhin alle diesbezüglichen Planungsaktivitäten übernimmt, während die regionale bzw. lokale Ebene lediglich für die Ausführung der übertragenen Aufgaben verantwortlich ist.

Zu dieser Ausführungskompetenz der lokalen Ebene gehört jedoch, wie im übernächsten Abschnitt genauer ausgeführt wird, auch das durchaus mächtige Instrument der *Lizenzausgabe* für Holzeinschlag und die Anlage neuer Öl-palmpflanzungen sowie der Erlass von Bezirksverordnungen in Bezug auf das Management natürlicher Ressourcen, die nicht der nationalen Gesetzgebung widersprechen (McCarthy et al. 2006).

### **5.1.2 Die Raumplanung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene**

In Indonesien sind die Grenzen der nationalen Waldzonen und des für landwirtschaftliche Nutzung verfügbaren Landes durch Raumplanungsentscheidungen auf nationaler Ebene bestimmt. Dies betrifft Anbaugebiete außerhalb von Waldzonen (Anbaugebiete für nicht-forstwirtschaftliche Aktivitäten – *kawasan budidaya non kehutanan*, KBNK) ebenso wie jene, die innerhalb von Waldgebieten liegen (Produktionswaldflächen für Konvertierung – *hutan produksi konversi*, HPK). Der Prozess der Raumplanung dient nationalen, regionalen und lokalen Behörden insofern zur Festlegung geeigneter Flächen für die landwirtschaftliche Nutzung, auf deren Basis Lizenzen erteilt werden.

Betrachtet man die Raumplanungsordnung im Detail, wird die Dominanz der zentralstaatlichen Ebene über wesentliche Bereiche der Landnutzung ersichtlich. Geregelt wird die Raumplanung mittels eines komplexen Rahmens von Gesetzen und Verordnungen. Wesentliche Elemente sind das Raumplanungsgesetz (UU 26/2007), die Regierungsverordnung über nationale Raumplanung (PP 26/2008),

die Verordnung zur Implementierung der Raumplanung (PP 15/2010), das Forstwirtschaftsgesetz (UU 41/1999) und die Regierungsverordnung über Verfahren zur Änderung der Kategorien und Funktionen von Waldflächen (PP 10/2010). Andere Gesetze wie beispielsweise das Umweltschutzgesetz (UU 32/2009) interagieren mit dem Raumplanungsgesetz bei der Bestimmung geeigneter Landflächen zur Umwandlung in Plantagen.

Entscheidend für den Planungsprozess ist einerseits die Kategorisierung von Landflächen in lindung-Flächen für Naturschutz und *budidaya*-Flächen, die zur potenziellen Entwicklung von Plantagen oder für anderweitiger landwirtschaftlicher Nutzung verfügbar sind, wie sie im nationalen Raumordnungsplan (*Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional*, RTRWN, PP Nr. 26/2008) von 2008 definiert wurden. *Budidaya*-Flächen bedürfen einer näheren Bestimmung der Nutzung im Rahmen der Raumnutzungspläne auf Provinz- und Bezirksebene. Die Kategorisierung von *budidaya*-Flächen erfolgt nach einem Bewertungsverfahren, das auf Grundlage von Faktoren wie Hangneigung, Bodenart und Niederschlagsintensität die Nutzungseignung der Landflächen bestimmt. Zudem muss hierbei berücksichtigt werden, dass auf jeder Insel des Archipels 30 % der Flächen von jeglicher landwirtschaftlichen Nutzung bzw. Extraktion von Rohstoffen ausgenommen werden. *Lindung*-Flächen dürfen auf Provinz- bzw. Bezirksebene erweitert, allerdings nicht verkleinert werden. Demnach ist RTRWN die oberste gesetzliche Instanz für die Festlegung von Naturschutzgebieten.

Andererseits nimmt das indonesische Forstwirtschaftsgesetz (UU 41/1999) eine zentrale Stellung im Raumplanungsprozess ein. Es ermächtigt das Forstwirtschaftsministerium, das Ausmaß der staatlichen Waldzonen nach eigenem Ermessen zu definieren und die vollständige Kontrolle über diese Areale auszuüben. Provinzen sind gesetzlich verpflichtet, in Übereinstimmung mit dem Forstwirtschaftsministerium für die kategorisierten Waldzonen die erforderliche Raumnutzungsplanung zu erstellen (II Mr-26/2007). Die ursprüngliche Kategorisierung der Waldzonen in Indonesien geht auf den als *Tata Guna Hutan Kesepakatan* (TGHK) bezeichneten Prozess in den frühen 1980er-Jahren zurück. Das hierauf aufbauende Kategoriensystem beinhaltet: Waldflächen für Naturschutzgebiete (für wild lebende Tiere und Naturschutz), geschützte Waldflächen (in erster Linie für den Schutz von Wasserscheiden), Produktionswaldflächen für forstwirtschaftliche Nutzung und Nichtwaldzonen für landwirtschaftliche Nutzung. Aufgrund der zur damaligen Zeit unzureichenden Datenlage über die tatsächliche Bewaldungsdichte erfolgten zum Teil falsche Zuordnungen der Flächen. So wurden abgeholtzte Flächen als Waldzonen und bewaldete Flächen als nicht bewaldet kategorisiert (Contreras-Hermosilla und Fay 2005). Obwohl es während der 1990er-Jahre seitens des Forstwirtschaftsministeriums Versuche gab,

die Diskrepanzen zwischen dem TGHK des Forstwirtschaftsministeriums und dem regionalen Raumnutzungsplan (*Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, RTRWP*) der Provinzen hinsichtlich der unkorrekt verzeichneten Waldzonen zu beseitigen, sind weiterhin große entwaldete, aber als Waldzonen kategorisierte Flächen der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen. Gleichzeitig sind bewaldete Flächen als Nichtwaldzonen kategorisiert und somit der Gefahr der Abholzung und Konvertierung zu Plantagen oder landwirtschaftlichen Nutzflächen ausgesetzt (INTMI03; INTWI07).

Auf der Provinzebene ist die Definition von *lindung*- und *budidaya*-Flächen im RTRWP insofern bedeutend, als die Zuordnung darüber bestimmt, welche Behörde zur Ausübung der Kontrolle über diese Landflächen berechtigt ist. Von Relevanz in Bezug auf den Palmölsektor ist die Unterteilung von *budidaya*-Flächen in Waldzonen, sogenannte forstwirtschaftliche Nutzflächen (*kawasan budidaya kehutanan, KBK*), die folglich vom Forstwirtschaftsministerium verwaltet werden, und solche für andere Nutzungszwecke, sogenannte nicht-forstwirtschaftliche Nutzflächen (*kawasan budidaya non-kehutanan, KBNK*). KBNK-Flächen unterliegen nicht der Kontrolle des Forstwirtschaftsministeriums und können von lokalen Behörden für die Entwicklung von Ölpalmlantagen freigegeben werden. Welche Flächen als KBK- und KBNK-Flächen kategorisiert werden und wo die Grenzziehung zu den Waldzonen verläuft, ist Gegenstand von Verhandlungen zwischen dem Forstwirtschaftsministerium und der Provinzregierung. Wie bereits erwähnt wurde, erfordert jede Änderung der Waldzonen die Zustimmung des Forstwirtschaftsministeriums. KBK-Flächen, die sich innerhalb von Waldzonen befinden, können vom Forstwirtschaftsministerium in Wälder für Konvertierungszwecke (HPK) umgewandelt, freigegeben und schließlich für die Entwicklung von Ölpalmlantagen lizenziert werden (INTMI03). Dieser Prozess ist hochkomplex und von verschiedenen Behörden auf unterschiedlichen Maßstabsebenen stark umkämpft.

Die letzte Stufe der Raumplanung findet auf der Ebene der Bezirke im Rahmen des lokalen Raumnutzungsplans (*Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten, RTRWK*) statt. Die Ausarbeitung des RTRWK erfolgt durch die den Raumplanungsbeauftragte\_n auf Bezirksebene. Anschließend wird er der Raumplanungsbehörde auf Provinzebene vorgelegt und mit den Raumordnungsplänen der Provinzen koordiniert. Im Zuge der Dezentralisierung wurde den Provinz- und Bezirksregierungen die Kompetenz übertragen, eigene Raumentwicklungspläne auszuarbeiten. Dennoch behielt das Forstwirtschaftsministerium weitgehend die Kontrolle über den Raumplanungsprozess, indem es mit der Klassifizierung der Waldzonen (in KBK- und KBNK-Flächen), der *lindung*-Flächen sowie der Flächen zur Entwicklung neuer Ölpalmlantagen betraut wurde. Das

Forstwirtschaftsministerium ist als einzige Behörde dazu befugt, Waldzonen wie auch entwaldete, aber als Waldzonen klassifizierte Flächen für die Entwicklung von Ölpalmlandungen freizugeben (Colchester et al. 2006; INTMI03).

Diese Machtkonzentration in der Raumnutzungsplanung beim Forstwirtschaftsministerium war innerhalb des Dezentralisierungsprozesses stark umkämpft. Das Regionalautonomiegesetz 22/1999 (s. Kap. 3.5.3.) dezentralisierte den Forstwirtschaftssektor zunächst teilweise. Hierzu gehörten die Dezentralisierung der Kontrolle über Forstflächen, die als Privateigentum (*hutan milik*) kategorisiert sind, sowie die Übertragung von Mitbestimmungsrechten auf Regionen und das Recht für Bezirke, Lizenzen für die Extraktion forstwirtschaftlicher Produkte (*hak pemungutan asil hutan*, HPHH) herauszugeben. Nachdem diese Gesetze in Kraft getreten waren, gingen Lokalregierungen dazu über, ihre neu erhaltenen Rechte dafür zu nutzen, Lizenzen für Großplantagen auszustellen, die eine Konvertierung von Forstgebieten in Plantagenflächen ermöglichten (INTNG01). Wie bereits in den späten 1960er-Jahren, als Suharto private Investitionen im Forstsektor förderte, setzten die beschriebenen Veränderungen im Rahmen der Reskalierung der Kontrolle über Land eine intensive Spekulationsdynamik in Gang (Barr et al. 2006, 86ff.; Peluso 1983). In Zusammenarbeit mit lokalen Eliten und Grundstücksmaklern vergaben *bupati* Konzessionen für die Abholzung bzw. die Konvertierung von Waldflächen in Ölpalmlandungen an Investoren.

Allzu oft überlappten sich diese von *bupati* vergebenen Konzessionen mit den vom Forstwirtschaftsministerium ausgestellten HPK-Konzessionen. Daraufhin schritt das Forstwirtschaftsministerium massiv ein, stellte ein Verbot für die Ausstellung von Konzessionen in Forstgebieten durch Bezirksbehörden aus und drängte auf die Rückgängigmachung der betreffenden Verordnungen sowie die Rezentralisierung der Aufgabenverteilung (Contreras-Hermosilla und Fay 2005; Resosudarmo und Dermawan 2002).

Den gesetzlichen Rahmen des dadurch angestoßenen Rezentralisierungsprozesses stellen das Forstwirtschaftsgesetz 41/1999 sowie die Verordnung 34/2002. Mit diesen übertrug die Nationalregierung die Verwaltungshoheit über alle Forstgebiete (70 % der territorialen Landflächen) zurück an das Forstwirtschaftsministerium, das seither erneut alle Prozesse hinsichtlich der Klassifizierung von Forstgebieten sowie der Aneignung und Verarbeitung von Forstprodukten alleine kontrolliert. Lediglich die Ausführung von Aufgabenbereichen von zweitrangiger Bedeutung wurde an die Provinzregierungen übertragen. Demnach sind Forstverwaltungen auf Provinzebene (*dinas kehutanan propinsi*) beispielsweise befugt, dem Forstwirtschaftsministerium Vorschläge zu langfristigen (für 20 Jahre) und

mittelfristigen (für 5 Jahre) Planungsmaßnahmen der Verwaltung von Forstgebieten in den drei Kategorien (Naturschutzgebiete, Forstflächen für Konservierungszwecke, Produktionsforstflächen) zu unterbreiten. Kurzfristige Maßnahmen (bis 1 Jahr) können entlang der vom Forstwirtschaftsministerium formulierten Richtlinien vom Gouverneur direkt genehmigt werden (McCarthy et al. 2006).

Auch die Vergabe von HGU und Lizzenzen für kommerzielle Extraktion und Abholzung von Forstgebieten wurde beim Forstwirtschaftsministerium rezentralisiert (INTMI03). Während die Delegation von Aufgaben an die Bezirksebene im Regionalautonomiegesetz 22/1999 und der Verordnung 25/2000 noch vorgesehen war, finden sie in der Verordnung 34/2002 keine Erwähnung mehr. Der *dem bu-pati* bzw. der *dem Gouverneur\_in* wurde lediglich das Recht, Empfehlungen für die Ausgabe von Lizzenzen auszusprechen, zuerkannt (McCarthy et al. 2006).

### **5.1.3 Der Vergabeprozess der Lizzenzen und Konzessionen für Ölpalmpflanzen**

Der Raumplanungsprozess auf nationaler Ebene kategorisiert Landflächen als Waldzonen und Land für landwirtschaftliche Nutzung, einschließlich Ölpalmpflanzen. Die Entscheidung über die Entwicklung von Ölpalmpflanzen liegt infolgedessen bei lokalen Regierungen, die Lizzenzen vergeben, und Unternehmen, die Investitionen tätigen. Hierbei definiert eine Reihe von Gesetzen und Vorschriften den Lizensierungsprozess von Plantagenflächen und seine Rahmenbedingungen. Diese umfassen (1) die erforderlichen Lizzenzen für die Entwicklung von Ölpalmpflanzen, (2) die Verfahren und Anforderungen zur Erlangung dieser, (3) die Aufteilung der Autorität zwischen lokalen Regierungen und Nationalregierung für die Vergabe von Lizzenzen und (4) die Anforderungen zur Erlangung langfristiger HGU. Der gesetzliche Rahmen für die Lizenzierung von Plantagen beruht auf einer Verordnung des Landwirtschaftsministeriums (Permetan 26/2007). Der Ausgabeprozess von Lizzenzen wurde mit dem Inkrafttreten des Plantagegesetzes (UU 18/2004) auf lokaler und nationaler Ebene formalisiert.

Unternehmen benötigen zunächst eine Standortgenehmigung für die geplante Plantagenfläche (*izin lokasi*). Bereits vor der Ausgabe einer Standortgenehmigung (*izin lokasi*) sind lokale Behörden dazu verpflichtet, die betroffenen Gemeinden zu konsultieren, was in der Praxis jedoch selten geschieht (Paoli et al. 2013; INTNG07; INTNG02). Die Standortgenehmigung berechtigt die Unternehmen zur Aufnahme von Verhandlungen mit den lokalen Gemeinden bezüglich der Freigabe von Land für die Plantagen sowie zur Beauftragung der obligatorischen Umweltverträglichkeitsprüfung (AMDAL). Die Verfahren zur Bewertung und

Verringerung von Umweltauswirkungen werden von Beamten des Zentralstaates ausgearbeitet, die zugleich Umweltstandards festsetzen und Zertifizierungsmaßnahmen (z.B. Indonesian Sustainable Palm Oil, ISPO, s. Kap. 5.3.2.) unterstützen. Eine solche Studie dient dazu, ökologisch sensible Gebiete zu schützen, die biophysikalischen Bedingungen für den Plantagenausbau zu bestimmen (z.B. Torfgebiete mit einer Tiefe unter 3 Metern) oder soziale Faktoren, die eine Entwicklung der Plantagen blockieren könnten, zu eruieren (z.B. Widerstand in den Gemeinden gegen Ölpalmpflanzungen).

Sobald die Umweltverträglichkeitsprüfung positiv abgeschlossen wurde, erhalten Unternehmen eine Umweltgenehmigung (*izin lingkungan*) von den lokalen Büros des Umweltministeriums. Gemeinsam mit einem Entwicklungsplan über die geplanten Plantagen und einer eidesstattlichen Erklärung zur Entwicklung von Parzellen für Kleinbäuerinnen und Kleinbauern berechtigen die genannten Bescheide zum Erhalt einer Plantagengeschäftslizenz (*izin usaha perkebunan*, IUP). Wurde diese erteilt, stellen lokale Behörden eine Genehmigung zur Rodung (*izin pembukaan lahan*, IPL) aus, die Unternehmen dazu bevollmächtigt, die Flächen für die Bepflanzung vorzubereiten. Sofern Unternehmen mit den betroffenen Gemeinden eine Landfreigabe vereinbaren und das Gebiet außerhalb der Waldzonen liegt und daher für eine landwirtschaftliche Nutzung (KNBK) klassifiziert ist, sind sie rechtlich zur Entwicklung der Ölpalmpflanzung zugelassen. Liegt die lizenzierte Plantagenfläche hingegen innerhalb von Waldzonen und sind diese Gebiete nicht als Wälder zur Konvertierung (HPK) kategorisiert, muss ein Antrag auf eine HPK-Freigabegenehmigung beim lokalen Büro des Forstwirtschaftsministeriums eingebracht werden (Colchester et al. 2006).

Ein weiterer wichtiger Lizenzierungsprozess läuft parallel zum oben genannten und ist für den Erhalt einer HGU erforderlich. Diese Nutzungskonzession ermöglicht die Kontrolle über das Land für einen Zeitraum von 35 Jahren mit einer Verlängerungsoption um weitere 25 Jahre (s. Kap. 5.1.). Dieser Prozess kann zu jedem beliebigen Zeitpunkt begonnen werden, sofern die Standortlizenz ausgestellt wurde, nicht jedoch bevor die Grenzen der Plantage von der lokalen Niederlassung der Nationalen Land Agentur demarkiert wurden (Paoli et al. 2013).

Eine weitere wichtige rechtliche Säule des Lizenzierungsprozesses stellt seit 2004 das Plantagengesetz (UU 18/2004) dar. Die weitreichenden Bestimmungen dieses Gesetzes adressieren: (1) die Definition der Rechtsgrundlage für die Anerkennung von *adat*-Land indigener Bevölkerungsgruppen, (2) die Übertragung der Verantwortung an Unternehmen, eine einvernehmliche Lösung mit der jeweiligen lokalen Bevölkerung bezüglich der Nutzung von Landflächen für die Entwicklung

von Ölpalmlantagen zu treffen, sowie (3) die Festlegung der Rechte von Unternehmen nach Erteilung einer Lizenzgenehmigung. Auch für die Sicherheit der Plantagen sind Unternehmen seither selbst verantwortlich (Marti 2008). Das Plantagengesetz bevollmächtigt darüber hinaus lokale Behörden, neben der Ausgabe von Standortlizenzen auch die Überwachung der Kooperationen bzw. Mediation von Konflikten zwischen Unternehmen und Gemeinden zu übernehmen (Paoli et al. 2013). Dieser erweiterte Ermessensspielraum lokaler Regierungen und privatwirtschaftlicher Unternehmen, der ihnen durch das Plantagengesetz zugewiesen wurde, verursacht eine extreme räumliche Variabilität im Hinblick auf die einzuhaltenden sozialen Standards und Umweltschutzworgaben (INTNG10; INTNG07). Die Art, wie Plantagenprojekte vor Ort umgesetzt werden, reflektiert somit auch die Einstellung lokaler Regierungen als Regulierungsinstanzen gegenüber der Palmölindustrie als auch die Unternehmensphilosophie der hier tätigen Unternehmen sowie das Verhandlungsgeschick beteiligter Gemeinden und Bevölkerungsgruppen.

Trotz der im Plantagengesetz verankerten Übertragung der Verantwortung an Unternehmen, bezüglich der Landnutzung einvernehmliche Lösungen mit der lokalen Bevölkerung zu finden, erfolgen Unternehmensentscheidungen über die Entwicklung nicht immer in Abstimmung mit den betroffenen Gemeinden. So sehen sich Unternehmen aufgrund von Landkonflikten mit Gemeinden, aber auch aufgrund von nicht antizipierten biophysikalischen Gegebenheiten (steile Hänge oder tiefe Torfgebiete) mit der Tatsache konfrontiert, keine Plantagen innerhalb ihrer Lizenzflächen entwickeln zu können. Die Lizenzfreigabe hätte in einem solchen Fall zwar durch die vorangegangene AMDAL-Studie vermieden werden sollen. Nichtsdestotrotz ist es kein Einzelfall, dass Empfehlungen für die Entwicklung von Ölpalmlantagen ausgesprochen und in der Folge Lizenzen ausgestellt werden (INTNG04; INTNG03).

#### **5.1.4 Konsequenz I: Expansion der Palmölproduktion und sozial-ökologische Folgen im Kontext der Dezentralisierung**

Eine wesentliche Auswirkung des Dezentralisierungsprozesses war, dass der Wettbewerb um private Investitionen und öffentliche Subventionen zwischen einzelnen Regionen die Expansion der Ölpalmlantagen in ökonomisch weniger entwickelten Provinzen und Bezirken ermöglichte bzw. vielerorts beschleunigte. Das lässt sich an den Zahlen ablesen: Während sich 1975 fast 90 % der Ölpalmlantagen in der Provinz Nord-Sumatra befanden, verlagerte sich der Schwer-

punkt der Expansion von Plantagenflächen in den folgenden Jahrzehnten auf andere Provinzen und Inseln. Während auf die Insel Sumatra 1975 noch 100 % der Ölpalmpflanzenflächen entfielen, waren es 2011 nur noch 65 %. Demgegenüber war Kalimantan von einer massiven Expansion betroffen und hielt 2011 einen Anteil von 31 % der gesamten Plantagenflächen (Kementerian Pertanian Republik Indonesia 2013). Der Ausbau der Plantagen erfolgte in dieser Zeit hauptsächlich auf Waldflächen. Kalimantan war jener Ort, wo zwischen 2003 und 2007 die höchste Zahl von Forstkonzessionen ausgestellt wurde (Badan Pusat Statistik 2012b).

Dieser Expansionsprozess war und ist mit massiven sozial-ökologischen Folgen verbunden, die wiederum selbst Gegenstand staatlicher Regulierung sind. Die Umwandlung von Waldflächen in Ölpalmpflanzenflächen bildet seit Mitte der 1960er-Jahre ein zentrales Element nationaler Entwicklungsstrategien (Marti 2008). In Ermangelung einer wirksamen Sektorenübergreifenden Koordination haben Änderungen an den Raumnutzungsplänen die Umwandlung von Wäldern ermöglicht, einschließlich von Torfwäldern, die laut Raumplanungsgesetz eigentlich geschützt werden sollten (McCarthy und Zen 2010). Das Ausmaß der negativen Auswirkungen, die durch die Entwicklung von Ölpalmpflanzenflächen verursacht werden, wird darüber hinaus durch Standortentscheidungen über die Ausgabe von Lizzenzen beeinflusst – insbesondere durch die Entscheidung, ob eine Konvertierung von Waldflächen, hügeligem Gelände oder Torfgebieten vorgenommen wird. Nach der Lizenzerteilung werden unzählige Entscheidungen darüber getroffen, wie und wo Plantagen entwickelt und Mühlen betrieben werden (Paoli et al. 2013). In deren Folge werden die sozial-ökologischen Auswirkungen der Lizenzvergabe vermindert oder verstärkt.

Nach der Lizenzvergabe haben Unternehmen weitgehende Entscheidungsmacht darüber, an welchem Platz innerhalb der lizenzierten Flächen Plantagen und Mühlen entstehen und auf welche Weise sie verwaltet werden (Colchester et al. 2006). Die Lizenzierung von Plantagen bestimmt also den Standort des ökologischen Fußabdrucks, den die Ölpalmen hinterlassen, während Unternehmen durch die Definition der endgültigen Größe und Form des Anbaugebietes die weiteren sozial-ökologischen Auswirkungen maßgeblich prägen.

Um die negativen Umweltauswirkungen zu minimieren, die mit dem Anbau von Ölpalmen in Monokulturen bzw. mit der Errichtung der Mühlen zur Weiterverarbeitung der Ölpalmenfrüchte einhergehen, erließ die Nationalregierung Umweltschutzgesetze. So wurde die Entwicklung von Plantagen auf Torfgebieten in Gebieten, wo in mehr als 70 % der Flächen über drei Meter Torf liegen, durch das Gesetz 14/2009 des Landwirtschaftsministeriums verboten. Darüber hinaus gelten Normen für den Einsatz von Düngemitteln, Pestiziden, Herbiziden sowie

Grenzwerte für Luftschadstoffe und Abwasserbelastung. Das wichtigste Instrument in diesem Zusammenhang ist jedoch die bereits erwähnte verpflichtende Umweltverträglichkeitsprüfung (AMDAL) im Lizenzierungsprozess, deren Effektivität in der Praxis jedoch aus zwei Gründen erheblich eingeschränkt ist. Zum einen bedürfen Umweltverträglichkeitsprüfungen einer Begutachtung durch eine Kommission, bevor sie an die Lokalregierung weitergeleitet werden. Während dieser Begutachtungsprozess die Einhaltung der Umweltverträglichkeitskriterien sicherstellen soll, erweist sich die Bestellung von Kommissionsmitgliedern, die sowohl die nötige Expertise aufweisen als auch interessensneutral entscheiden, in der Praxis als äußerst problematisch (INTMI03). So ist es innerhalb der zuständigen Umweltagentur (*bapedalda*) ein offenes Geheimnis, dass Kommissionsmitglieder von Unternehmen beauftragt und bezahlt werden, um die gewünschten Ergebnisse sicherzustellen (McCarthy und Zen 2010).

Zum anderen haben lokale Behörden zwar die Möglichkeit, die Lizenzierung von Territorien anhand von AMDAL-Berichten abzulehnen sowie gegebenenfalls Strafmaßnahmen zu vollstrecken und Lizenzen im Falle der Nichteinhaltung von Unternehmenspflichten zu widerrufen (Paoli et al. 2013). Trotz dieser Kontrollbefugnisse sind örtliche Behörden in der Praxis aufgrund der hohen Konkurrenz um Investitionen zwischen Bezirken und Gemeinden jedoch bemüht, ein „unternehmensfreundliches“ Umfeld zu gewährleisten. Dies hat oftmals die straffreie Missachtung gesetzlicher Vorgaben zur Folge (INTNG05).

Vor diesem Hintergrund hat das Landwirtschaftsministerium 2009 und 2011 zwei weitere Verordnungen zur Förderung der Einhaltung gesetzlicher Vorgaben erlassen: zum einen die Verordnung über Leitlinien zur Bewertung der Unternehmen bzw. über die Kontrolle der Entwicklung der Plantagen und Einhaltung gesetzlicher Vorschriften durch lokale Behörden, explizit durch die *den bupati* (PP 7/2009). Die *der bupati* ist hierbei zur Ernennung eines Teams zertifizierter Gutachter\_innen zur Beurteilung der Plantagenentwicklung berechtigt, wobei die Ergebnisse der Leistungsbeurteilung den Unternehmen als Grundlage zum Erhalt des nationalen Zertifikats für nachhaltiges Palmöl dienen (ISPO, s. Kap. 5.3.2.). Zum anderen erließ das Landwirtschaftsministerium im März 2011 eine weitere Verordnung (Permentan Nr. 19/2011), der zufolge alle indonesischen Palmölproduzenten mit der Ausnahme von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern verpflichtet sind, die ISPO-Kriterien bis Ende des Jahres 2014 zu erfüllen (s. Kap. 5.9.).

### 5.1.5 Konsequenz II: Neue Strategien, Allianzen und Konfliktkonstellationen

Wie in den vorangegangenen Abschnitten dargestellt, haben sich im Zuge der Dezentralisierung die Rahmenbedingungen hinsichtlich des Zugangs zu Land für die Entwicklung von Ölpalmlplantagen für Unternehmen und Investoren grundlegend verändert. Hierbei drängten unterschiedliche gesellschaftliche Kräfte darauf, ihre Interessen in Bezug auf den Zugang zu und die Kontrolle über Land und natürliche Ressourcen strategisch durchzusetzen (INTWI06). In der Konsequenz wurden im Zuge der Implementierung der Dezentralisierungsgesetze die Handlungsspielräume von Lokalregierungen erweitert, indem diese nun für die Ausgabe von Lizenzen für Plantagenflächen bis zu einer Größe von 1.000 Hektar verantwortlich sind und natürliche Ressourcen selbst verwalten (Kusumaningtyas 2017; Ribot et al. 2006). Gleichzeitig unterliegen alle weiteren mit dem Palmölsektor verbundenen Aufgaben, wie beispielsweise die Ausgabe von HGU, weiterhin dem Zentralstaat (s. Kap. 5.1.). Dies beförderte die Entstehung neuer Allianzen und Konflikte zwischen verschiedenen Akteuren, die der oben dargestellten signifikanten Expansion der Ölpalmlplantagen zugrunde liegen.

*Lokalregierungen* nutzen diese an sie übertragenen Rechte, um Lizenzen für Plantagen auszustellen und lukrative Einnahmen zu generieren (INTNG03). Die bedeutende Rolle der Lokalregierung, insbesondere der *des bupati*, wird von der NGO Telepak folgendermaßen beschrieben: „The national [level] is also important, but right now the company is mostly starting with the local level, with *bupati*. *Bupati* is like the entrance to land for everything. Not only palmoil actually, but also mining. There is a dependency on the local politician.“ (INTNG01)

Waren Unternehmen während des autoritären Neue-Ordnung-Regimes ausschließlich auf die Zusammenarbeit mit der Zentralregierung angewiesen, benötigen sie nun also auch die Unterstützung von Lokalregierungen zur Umsetzung ihrer Interessen (INTNG03). Vor diesem Hintergrund profitieren Unternehmen, die sich an die veränderten Machtverhältnisse strategisch anpassen, wie es der Leiter der NGO Telepak zuspitzt:

„If you look into the company site [...] they [are] just adopting to the political situation in Indonesia. [T]hey're just using the best way of having the permit for palmoil. So it is depending [on] the *bupati* or local politicians, at district level. In the past, in the Suharto era, ministers or every top level position in Jakarta [...] got the benefits. Now this changed to the *bupati*, the local politician. At the end, the party that get the highest benefits is the company.“ (INTNG01)

Das Forstwirtschaftsministerium befand sich seit Beginn des Dezentralisierungsprozesses in einem konfliktiven Verhältnis zu den Bezirksbeamten. Insbesondere die Rezentralisierung im Forstwirtschaftsbereich (s. Kap. 5.1.1.) schränkte die Handlungsmöglichkeiten der *bupati* und Gouverneuren wiederum stark ein. Vor diesem Hintergrund nutzten die *bupati* insbesondere ihre trotz Rezentralisierung weiter bestehende Kompetenz zur Asteilung von Lizenzen für Ölpalmpflanzungen (INTNG03). Zudem setzten sich *bupati* und Gouverneuren verstärkt für eine Reklassifizierung von Forstgebieten und deren Konvertierung zu Ölpalmpflanzungen ein.

Neben den Konflikten zwischen zentralstaatlicher und lokaler Ebene ist die Regulierung des Palmölsektors auch Gegenstand vielfältiger Konflikte zwischen staatlichen Behörden einerseits und Unternehmen andererseits. Erstens bestehen Konflikte hinsichtlich der Plantagengröße pro Unternehmen. Die gesetzlich zulässige Maximalgröße von 20.000 Hektar pro Provinz und 100.000 Hektar landesweit pro Unternehmen wird von den Unternehmen durch die Gründung von Subunternehmen unterwandert (INTNG01; INTNG02).<sup>79</sup> Zweitens resultieren Konflikte aus der gängigen Praxis von Unternehmen, lizenzierte Flächen abzuholzen und das Holz zu verkaufen, ohne letztlich neue Ölpalmpflanzungen anzulegen. In diesen Fällen veranlasst das Forstwirtschaftsministerium die Behörden auf Provinzebene dazu, Konzessionen für die Konvertierung von Forstgebieten zu annullieren. So wurden laut Angaben des Forstwirtschaftsministeriums im Jahr 1990 Lizenzen für die Konvertierung von 9 Milliarden Hektar Forstflächen zu Ölpalmpflanzungen vergeben, wovon 1998 lediglich 1,4 Millionen Hektar (16,5 %) tatsächlich in Ölpalmpflanzungen konvertiert worden waren. In der Folge verloren beispielsweise in West-Kalimantan 36 Palmölunternehmen ihre Lizenz (Casson 2001). Drittens wird in der Praxis der mit dem Erhalt einer HGU verbundene Zeitaufwand von Unternehmen zum Teil umgangen, indem Landflächen für die Entwicklung von Ölpalmpflanzungen bereits vor Erteilung einer HGU aufbereitet werden. Eine solche illegale Entwicklung von Plantagen durch Unternehmen, die nicht im Besitz einer gültigen HGU sind bzw. die über die zugelassenen Flächen

---

<sup>79</sup> „[O]ne company can set up hundreds of companies, every month they can change the company name, they can sell it to other investor groups and so on.“ (INTNG01) So besaß beispielsweise PT Astra Agro Lestari im Jahr 2000 42 Ölpalmpflanzungen und PT Smart, das ebenfalls zu PT Astra Agro Lestari gehört, 23 Ölpalmpflanzungen. In der Regel wird von einem Unternehmen eine Plantagengröße von mindestens 6.000 Hektar angelegt. Dies entspricht der notwendigen Minimalgröße für die Zulassung einer Mühle (Casson 2001).

hinaus anpflanzen, führt oftmals zu Umweltzerstörung und zum Verlust natürlicher Ressourcen der betroffenen Gemeinden bzw. des Staates (INTNG05). Werden illegale Praktiken von den Behörden entdeckt, lässt sich die Plantagenentwicklung jedoch kaum noch rückgängig machen. Der Kompetenzbereich lokaler Behörden wird so unterlaufen, da sich in dieser Situation ihr Handlungsspielraum darauf beschränkt, die geschaffenen Tatsachen entweder zu akzeptieren oder gerichtliche Schritte mit ungewissem Ausgang einzuleiten (INTNG02). Vier- tens stellt die Überlappung von Lizenzen eine häufige Konfliktursache zwischen Unternehmen sowie zwischen unterschiedlichen Behörden dar (INTNG05). So er- teilen *bupati* oftmals Plantagenlizenzen für Landflächen, die bereits an andere Unternehmen vergeben, allerdings von diesen noch nicht bepflanzt wurden (INTMI03). Fünftens schafft die zunehmende Konkurrenz zwischen den Bezirken um Investoren im Palmölsektor einen Anreiz für lokale Regierungen, Ungereimtheiten in der Klassifizierung von Waldfächlen auszunutzen: Lokale Regierungen vergeben Lizenzen für nicht eindeutig klassifizierte Flächen und unterlaufen somit den Kompetenzbereich des Forstwirtschaftsministeriums (INTNG02), was wiederum Konflikte zwischen Unternehmen und zentralstaatlichen Behörden zur Folge haben kann. Wie ein Vertreter des Sayogyo-Instituts betont, machen sich Unternehmen diese Konflikte zwischen unterschiedlichen staatlichen Ebenen und Apparaten gezielt zunutze:

„Companies have their own consultants to ask how to get the land and working with the government institutions. They are very clever, they know that different government institutions do not have coordination with each other, and they can play with them. In order to get HGU you have to work with local government, district level [...] after decentralization they get the authority to get a license.“ (INTWI04)

Eine weitere Konfliktachse besteht zwischen Unternehmen einerseits und Kleinbäuerinnen und Kleinbauern und landlosen Bevölkerungsgruppen andererseits, wobei staatliche Akteure hierbei selektiv agieren, indem sie mittels Gesetzen und Verordnungen die Expansion von Plantagen absichern und Unternehmen beim Zugang zu Land und natürlichen Ressourcen bevorzugen. Obwohl lokale Bevölkerungsgruppen im höchsten Ausmaß von den sozial-ökologischen Auswirkungen der Expansion von Ölpalmpflanzungen betroffen sind und ihre Mitspracherechte im Dezentralisierungsprozess gestärkt wurden, sind ihre Einflussmöglichkeiten auf die Entwicklung der Plantagen dennoch gering (INTNG01). Ihr Handlungsspielraum beschränkt sich auf das Recht auf einen Konsultationsprozess bezüglich der Landflächen, die sie den Unternehmen im Rahmen des „Partnerschaftsmodells“ für die Bepflanzung zur Verfügung stellen. Prinzipiell könnten sie mit diesem

Recht Einfluss auf Unternehmen ausüben, um bessere Inklusionsbedingungen oder einen besseren Schutz ihrer Lebensgrundlagen (z.B. Erhaltung der Wasserqualität oder Erosionsschutz) zu verhandeln (INTNG05; Paoli et al. 2013). *De facto* hängt die Durchsetzungschance der Anliegen lokaler Bevölkerungen jedoch weniger von diesem formalen Konsultationsrecht ab als von ihrem Organisationsgrad und der Fähigkeit, ihre Forderungen mithilfe von NGOs zu politisieren: „Village actors have little influence on district decision-making processes and have few means of affecting developments other than by the use of what *de facto* power they can wield in the field.“ (McCarthy 2004, 1214)

Darüber hinaus ist in diesem Zusammenhang besonders bemerkenswert, dass die Kontrolle über Land an den Staat übergeht, sobald die HGU des jeweiligen Unternehmens ausläuft (INTWI04; INTWI06). In der Folge gewinnt der Staat die Kontrolle über Ländereien, die zuvor im Besitz der lokalen Bevölkerung waren – eine Vorgehensweise, die sich als staatliche Landnahme interpretieren lässt und von einem Wissenschaftler des Institut Pertanian Bogor folgendermaßen beschrieben wird:

„Companies expand to private land; they buy land from people and land used by people without legal status. [...] When the HGU [for this land] expires, the land gets back to the state, as state land. Interesting phenomena where the expansion of plantations means the decrease of private land [...].“ (INTWI06).

### 5.1.6 Konsequenz III: Palmöl als Strategie territorialer Kontrolle

Wie zuvor dargestellt, führte der Dezentralisierungsprozess in Indonesien infolge des Zusammenbruchs des Regimes der Neuen Ordnung zu einer grundlegenden Veränderung der Staatsstruktur und der Kompetenzaufteilungen, was wiederum die Expansion des Palmölsektors massiv beschleunigte. Diesen Entwicklungen lag ein Prozess zugrunde, der sich als Reskalierung erfassen lässt (s. Kap. 2.7.) und eine weitreichende Reorganisation des Zugangs zu und der Kontrolle über Land mit einschloss.

Als Folge dieser Reorganisation existiert gegenwärtig eine Reihe von Widersprüchen und Ambivalenzen. Sich überlappende politisch-gesetzliche Konfigurationen und Verordnungen bezüglich Landnutzung und Kontrolle über Land sind eine zentrale Quelle erheblicher Konflikte und Kompetenzkämpfe auf unterschiedlichen Maßstabsebenen sowie zwischen verschiedenen Sektoren. So rechtfertigen Lokalregierungen die Ausgabe von Konzessionen für Ölpalmlantagen auf Basis der Dezentralisierungsgesetze, während die Eliten des Zentralstaates

auf nationale Gesetze Bezug nehmen. Insofern beziehen sich gesellschaftliche Akteure auf die jeweiligen Maßstabsebenen und Politiken, die ihren Interessen entsprechen (McCarthy 2004). Auch Provinzregierungen, die de facto in administrativer und politischer Redundanz gefangen sind und über wenig Macht und Autorität verfügen, streben danach, ihre Position zu stärken und eigene Interessen durchzusetzen (Hadiz 2004). Allgemein hat die Durchsetzung politischer Projekte der Zentralregierung infolge der regionalen Autonomie folglich an Komplexität gewonnen.

Die Rekonfiguration politischer Ebenen ermöglichte lokalen Eliten, bestimmte Funktionen für sich einzunehmen, und bedeutete insgesamt eine Umverteilung von Macht und Autorität zwischen den verschiedenen Regierungsebenen. Dadurch entstand eine Konkurrenz zwischen den materiellen Interessen der verschiedenen Regierungsebenen: Einerseits strebt die Zentralregierung und die sie unterstützende politisch-bürokratische Elite in Jakarta danach, die Kontrolle über den Zugang zu natürlichen Ressourcen, die Steuerhoheit, die Autorität über die Erhebung von Lizenzgebühren sowie die Infrastrukturpolitik aufrechtzuhalten. Andererseits verfolgen lokale Eliten das Ziel, direkte Kontrolle über natürliche Ressourcen zu erlangen, und rechtfertigen dies mit der ungerechten Verteilung der Einnahmen aus natürlichen Ressourcen während des Regimes der Neuen Ordnung (INTNG01).<sup>80</sup> Die Auseinandersetzung mit *bupati*, Bürgermeister\_innen und regionalen Beamten\_innen erschwert aus Sicht der Zentralregierung die Durchsetzung der Kontrolle (INTMI01).

Zugleich stellte und stellt der Palmölsektor jedoch auch ein Instrument dar, mithilfe dessen die Zentralregierung ihre territoriale Kontrolle im Kontext des Dezentralisierungsprozesses teilweise erhalten und aufgrund des massiven Bedeutungszuwachses des Palmölsektors mitunter sogar ausbauen konnte. So erschütterte der Dezentralisierungsprozess zunächst die uneingeschränkte Dominanz der Zentralregierung und des Militärs während des Regimes der Neuen Ordnung, welches jegliche eigenständige Aktivität auf regionaler und lokaler Ebene im Bereich der Plantagenwirtschaft und der Palmölproduktion auf dem gesamten Archipel unterdrückt hatte (s. Kap. 3.4.). Wie in Kapitel 3.5. dargelegt, befürchteten die politischen Eliten infolge der politischen Krise in den Jahren 1997/1998 einen Staatszerfall und begründeten die politische Dezentralisierung mit dem Argument der notwendigen Aufrechterhaltung der nationalen Einheit (INTWI06). Obwohl die Zentralregierung seit 1998 daher, forciert durch den Druck von Weltbank und

---

<sup>80</sup> „Now is like taking back the benefits they [local politicians] didn't get in the past [...]. They want to have the power to lease the permits or think okay, now is my turn to make money [...].“ (INTNG01)

IWF, sukzessive den Dezentralisierungsprozess unter neoliberalen Vorzeichen selbst einleitete (Gellert 2005), verfolgte sie nach wie vor das Interesse an der Aufrechterhaltung und Durchsetzung territorialer Kontrolle. Unter den veränderten Bedingungen erwies sich insbesondere die Steuerung der Ölpalmpflanzenexpansion als effektives Instrument dafür. Zugespitzt beschreibt dies der Leiter der NGO Sawit Watch:

„Palm oil plantation has a mission to stabilize the unity of Indonesia. [...] central government doesn't see only the economic grow, they see also the political situation and they can influence that through the palm oil plantation sector [...].“ (INTNG10)

Bereits während Suhartos Herrschaft wurde der Plantagensektor zur Ausübung von Kontrolle über und Sicherung von Territorien eingesetzt. Dazu diente auch die vertragslandwirtschaftliche Einbindung der zumeist im Zuge der *Transmigrasi*-Projekte von Java auf die Außeninseln umgesiedelten Bevölkerung. Landnahmen wurden ideologisch und diskursiv mit dem Verweis auf die ökonomische Bedeutung der Entwicklung bislang ungenutzter Waldflächen legitimiert. Hierbei handelte es sich um die Durchsetzung eines Prozesses „interner Territorialisierung“, die es dem Zentralstaat erlaubte, darüber zu bestimmen, wer welche Verfügungs- und Zugangsrechte zu natürlichen Ressourcen erhält (Vandergest und Peluso 1995).

Für den Erhalt zentralstaatlicher Kontrolle im Zuge der Dezentralisierung waren die territorialen Kontrollstrategien des Forstwirtschaftsministeriums entscheidend<sup>81</sup> (INTNG12). Spätestens mit der Durchsetzung der Rezentralisierung erlangte es erneut seine Kontrollbefugnisse und seine machtvolle Position (s. Kap. 3.5.4.). Einer der wichtigsten Mechanismen zentralstaatlicher Kontrolle über Land besteht hierbei darin, dass die Landflächen, die von Kleinbäuerinnen und

81 Wurden Ölpalmpflanzen während des Regimes der Neuen Ordnung vom Militär bewacht und abgesichert, sind es nun großteils paramilitärische Gruppen oder mobile Polizeieinheiten (BRIMOP), die die Staatsgewalt in den Plantagen repräsentieren und die Durchsetzung der Unternehmensrechte notfalls auch gewaltsam sichern (INTNG10, s. auch Kap. 5.3.1.). Trotz seiner weitgehenden Entmachtung in Folge der Demokratisierung (s. Kap. 3.5.) nimmt das Militär allerdings weiterhin eine wesentliche Rolle bei der Durchsetzung territorialer Kontrolle ein – nunmehr aber im Interesse der Unternehmen. So nimmt das Militär als Auftragsnehmer nun Aufgaben zur Sicherung von Plantagen und Waldflächen an, wodurch es einen Großteil seiner Einkünfte nicht mehr über das staatliche Haushaltssubudget abdeckt, sondern durch seine Tätigkeiten als Sicherheitsdienst für Unternehmen generiert (Gellert 2008).

Kleinbauern für die Entwicklung von Ölpalmpflanzungen den Unternehmen zur Verfügung gestellt werden, nach Ablauf der HGU nach 35 Jahren in die Kontrolle des Zentralstaates übergehen (INTWI06; INTNG10). Während die territorialen Kontrollinteressen des Forstwirtschaftsministeriums und der Zentralregierung durchaus eine jeweils eigenständige Dynamik aufweisen, verfolgen Zentralregierung und Forstwirtschaftsministerium letztlich das gemeinsame Ziel, die Kapitalakkumulation durch die Extraktion und die Inwertsetzung natürlicher Ressourcen und somit auch ihre eigene ökonomische Machtbasis abzusichern (Gellert 2008). Obwohl der Dezentralisierungsprozess mit einer Verschiebung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse einherging, gelang es der Zentralregierung insofern, mithilfe des strategischen Einsatzes von *scales* eine Reskalierung und Rezentralisierung von Kontrolle durchzusetzen (Ribot et al. 2006; INTWI04).

## **5.2 PALMÖLEXPANSION IM KONTEXT DES AGRARTREIBSTOFFBOOMS**

Neben der Veränderung der Landkontrolle im Zuge der Dezentralisierung war es der Agrartreibstoffboom, der die massive Expansion von Ölpalmpflanzungen in Indonesien antrieb. Die globale Produktion von Agrartreibstoffen ist in beeindruckender Geschwindigkeit gestiegen: Zwischen 2000 und 2014 wuchs die Produktionsmenge von Agroiesel von 720.000 Liter auf 24,4 Milliarden Liter an (Statista 2016). Bis zum Jahr 2024 wird ein Anstieg des Verbrauchs um zusätzliche 8,4 Milliarden Liter erwartet, 1,1 Milliarden Liter davon allein in Indonesien (OECD-FAO 2014). Weltweit wurde die Produktion von und der Handel mit Agrartreibstoffen durch politische Fördermaßnahmen stimuliert, insbesondere in Form unterschiedlicher Anreize und Förderinstrumente wie prozentualen Beimischungspflichtquoten, Steuererleichterungen und direkten Subventionen. Dieses *agrofuels project* (McMichael 2008) lässt sich innerhalb von Diskursen wie Energiesicherheit, Nachhaltigkeit, Wirtschaftswachstum, Armutsbekämpfung und Umweltschutz verorten.

Wie in Südostasien allgemein schlägt sich auch in Indonesien der Trend in Richtung erneuerbarer Energien weniger in Form großflächiger Einführung kostspieliger Technologien zur Gewinnung erneuerbarer Energien, wie beispielsweise Solarzellen- oder Windräderparks oder Geothermie, nieder (Ölz und Beerenpoot 2010). Vielmehr liegt aufgrund des bereits etablierten Plantagensektors der Fokus auf der Gewinnung von Bioenergie aus Energiepflanzen. Die steigende Nachfrage nach Agrartreibstoffen aufgrund der in der EU, den USA, Australien und anderen Ländern eingeführten Beimischungspflichtquoten nutzten Palmölunternehmen –

mit Unterstützung der indonesischen Regierung – zur Erschließung zusätzlicher Absatzmärkte. Die Beimischungspflichtquoten haben so einerseits zu einer zunehmenden Transnationalisierung des weltweiten Agrartreibstoffhandels, gleichzeitig aber auch zu einer weiteren Expansion von Ölpalmlantagen in Indonesien in Verbindung mit Prozessen räumlicher Neuverteilung von Kapital und Arbeit geführt.

### **5.2.1 Entwicklung der Agrartreibstoffindustrie**

Erste Vorstöße in Richtung Agrartreibstoffindustrie wurden in Indonesien Anfang der 1980er-Jahre unternommen. Im Rahmen der 1981 von der Zentralregierung beschlossenen *General Energy Policy* etablierte sich die Erforschung von Agrartreibstoffen an nationalen Forschungseinrichtungen wie der Technischen Universität Bandung (Institut Teknologi Bandung, ITB) und der Agency for the Assessment and Application of Technology (Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi, BPPT). Wissenschaftler\_innen nahmen insofern eine maßgebliche Rolle bei der Entwicklung der nationalen Strategie zur Etablierung einer Agrartreibstoffindustrie (INTWI03) ein. Anfangs bestand ihre Funktion im Wesentlichen in der Vermittlung von Kontakten und Netzwerken sowie der Organisation von Treffen zwischen Anführer\_innen der nationalen Bauernorganisation (Kerukunan Tani Indonesia, HKTI), Palmölunternehmen, Politiker\_innen und leitenden Beamten des Ministeriums für Energie und Bodenschätzungen sowie dem Industrieministerium. Darüber hinaus bildete sich das Forum Biodiesel Indonesia (FBI), das für die Festlegung industrieller Standards für Agrodieselprodukte zuständig war. Propagiertes Ziel war die Herstellung von Agrodiesel zu niedrigen Produktionskosten sowie die Erzielung maximaler Gewinnerträge für Unternehmen und Kleinbäuerinnen und Kleinbauern.

Zwischen den beteiligten Akteuren wurde eine klare Aufgabenverteilung festgelegt: Während die Universität für Bodenkultur Bogor (Institut Pertanian Bogor, IPB) das technische Know-how zur Verfügung stellte, war das Forstwirtschafts- bzw. Landwirtschaftsministerium für die Bereitstellung von Landflächen und die HKTI für die Mobilisierung der Kleinbäuerinnen und Kleinbauern verantwortlich. Anfang der 1990er-Jahre wurde Agrodiesel erstmals durch das staatliche Unternehmen Perusahaan Tambang Minyak Negara (Pertamina) vermarktet, zu diesem Zeitpunkt allerdings noch erfolglos. Agrodiesel war aufgrund der durch Subventionen niedrig gehaltenen Preise fossiler Treibstoffe nicht wettbewerbsfähig, sodass eine Nachfrage nach Agrartreibstoffen gänzlich ausblieb (Fatimah und Yuliar 2009).

Die Agrartreibstoffproduktion konnte sich erst durchsetzen, als die Subventionierung fossiler Energieträger zunehmend politisch infrage gestellt und letztlich gekippt wurde. Zur Wahrung der politischen und sozialen Stabilität hatte bereits

Präsident Suharto 1967 staatliche Zuschüsse für Benzin, Diesel und Kerosin für den Endverbrauch und den Industriesektor eingeführt (INTWI03; OECD 2015). Steigende Welthandelspreise für Erdöl führten 2005 jedoch zu anwachsenden Defiziten im Staatshaushalt. Aufgrund dessen sah sich die Regierung unter Präsident Susilo Bambang Yudhoyono dazu gezwungen, eine substanzielle Senkung der hohen Subventionen für fossile Treibstoffe vorzunehmen. Infolge dieser Maßnahme verdoppelte sich der Preis für Benzin, Diesel und Kerosin innerhalb weniger Monate und es kam zu sozialen Unruhen (Beaton und Lontoh 2010).

Verschärft wurde diese Situation dadurch, dass das Produktionsniveau im indonesischen Ölsektor zwischen 2000 und 2010 zurückging, während die Verbrauchswerte immer weiter anstiegen. Jahrzehntelang konnte das Land als Mitglied der Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC) einen beträchtlichen Anteil des Bruttoinlandsprodukts<sup>82</sup> aus dem Verkauf fossiler Energieträger generieren. 2004 wurde Indonesien aufgrund sinkender Förderquoten jedoch zum Netto-Ölimporteur und verließ im Jahr 2009 die OPEC.<sup>83</sup> Insbesondere die hohen Erdölpreise des Jahres 2008, die die staatlichen Zuschüsse von 4,4 Milliarden US-Dollar im Jahr 2005 auf 7,4 Milliarden US-Dollar nach oben schnellen ließen, wodurch sie etwa 10 % des gesamten Staatshaushaltes beanspruchten, trafen die indonesische Ökonomie empfindlich (Caroko et al. 2011).

2008 machten staatliche Subventionen für fossile Treibstoffe am Treibstoffpreis noch immer einen Anteil von etwa 60 % aus. Auch Agrodiesel wurde zu diesem Zeitpunkt durch staatliche Zuschüsse gefördert, blieb jedoch preislich unrentabel<sup>84</sup> (Dillon et al. 2008). Dennoch führte die Erfahrung der hohen Ölpreise Mitte und Ende der 2000er-Jahre dazu, dass die Regierung von Präsident Joko Widodo 2015 die staatlichen Subventionen für fossile Treibstoffe letztlich gänzlich aufhob und die so frei gewordenen Mittel in Infrastrukturprojekte und Projekte zur Armutsbekämpfung investierte. Die befürchteten Preissteigerungen für fossile Treibstoffe traten aufgrund rückläufiger Ölpreise am Weltmarkt nicht ein (Indonesia Investments 2016).

---

82 Im Jahr 2005 betrugten die Staatseinnahmen aus dem Öl- und Gassektor ca. 19,2 Milliarden US-Dollar, das entspricht einem Anteil von 24 % des Bruttoinlandsprodukts (Caroko et al. 2011).

83 Trotz vergleichsweise niedriger Förderquoten wurde Indonesien 2016 wieder als Mitglied in die OPEC aufgenommen (OPEC 2016).

84 Insgesamt betrugen die staatlichen Subventionen für Treibstoffe zwischen 2009 und 2013 etwa 54 Milliarden US-Dollar (Economist 2014).

### 5.2.2 Regierungsstrategie zur Förderung der Agrartreibstoffindustrie

Gleichzeitig reagierte die Zentralregierung auf die nationale Energieproblematik der 2000er-Jahre mit einer nationalen Agrartreibstoffstrategie, die im Gegensatz zu den Versuchen der 1980er- und 1990er-Jahre breite politische Unterstützung fand. Anders als in der EU oder den USA ist die Förderung von Agrartreibstoffen in Indonesien allerdings nicht von ökologischen, sondern von sozialen Gesichtspunkten motiviert (Dillon et al. 2008). Vor diesem Hintergrund wurde Anfang 2006 eine nationale Energiepolitik beschlossen, die die Produktion von Agrartreibstoffen sowie den Anbau ihrer Ausgangsmaterialien zur nationalen Priorität der Energiepolitik erhob.

Die Verantwortung für die Entwicklung und Umsetzung dieser neuen nationalen Energiepolitik lag beim Ministerium für Energie und Bodenschätze. Für die Freigabe von Landflächen für den Anbau von Energiepflanzen war das Forstwirtschaftsministerium und für die Bereitstellung von Fördergeldern das Finanzministerium verantwortlich. Mit der Verordnung 1/2006 über die nationale Energiepolitik wurde der Anteil an Agrartreibstoffen am Energiemix von 5 %, bestehend aus Biodiesel und Bioethanol, bis zum Jahr 2025 festgeschrieben (INTMI02).<sup>85</sup> Die Förderung erneuerbarer Energien wurde als Ziel der *Green Energy Policy* (Erlass 2/2004), der nationalen Energiepolitik, des *blueprint* des Nationalen Energiemanagements 2005–2025 (DPR 5/2006) sowie des Energiegesetzes 30 (2007) festgelegt. Letztlich strebt diese Förderpolitik eine nachhaltige Energieversorgung durch die Förderung und Entwicklung von erneuerbaren Energien und der effizienten Nutzung von Energie bei gleichzeitiger Steigerung eines öffentlichen Bewusstseins für erneuerbare Energien und Energieeffizienz an. Die Strategie zur Erreichung dieser Ziele umfasst folgende Maßnahmen: (1) Entwicklung einer Infrastruktur für erneuerbare Energie, (2) Priorisierung der Nutzung erneuerbarer Energien auf der Grundlage ihrer potenziellen ökonomischen und technischen Durchführbarkeit, (3) Verbesserung der Zusammenarbeit auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene zur Erleichterung des Technologie-transfers sowie (4) Verbesserung des Informationsaustausches und Finanzierungsmaßnahmen (Ölz und Beerenpoot 2010).

Auf dieser Grundlage wurde der Einsatz von Palmöl im Industrie- und Verkehrssektor gesetzlich verordnet und die Agrartreibstoffstrategie mit Arbeits-

85 Der nationale Energiemix besteht aus 33 % Kohle, 30 % Erdgas, 20 % Erdöl und 17 % erneuerbarer Energien (INTMI02; MEMR 2006).

marktpolitik sowie Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung und Armutsbekämpfung verknüpft. Neben der Förderung des Inlandkonsums strebt die Strategie den Aufstieg Indonesiens zum weltmarktführenden Agrodiexeporteur an (Caroko et al. 2011). Infolgedessen wurde auch die Koordinierung zwischen unterschiedlichen Ministerien zur Förderung der Entwicklung und des Konsums von Agrartreibstoffen vom Präsidenten gesetzlich verordnet (IP 1/2006) und eine Arbeitsgruppe (Tim Nasional Bahan Bakar Nabati, Timnas BBN)<sup>86</sup> mit der Ausarbeitung von Politikempfehlungen sowie eines Entwicklungsplans für den Agrartreibstoffsektor beauftragt (KP 10/2006). Zu den von Timnas BBN empfohlenen Maßnahmen gehören: (1) die Entwicklung von Standards und Verfahren für den Anbau und die Verarbeitung von Ausgangsmaterialien bzw. Agrartreibstoffen, (2) die Verantwortung über Infrastrukturentwicklung und Bereitstellung von Landflächen für den Anbau von Energiepflanzen, (3) die Einführung von Preismechanismen und steuerlichen Anreizen sowie (4) die Entwicklung von speziellen Biodieselzonen und die Förderung der Energieselbstversorgung ausgewählter Dörfer (Caroko et al. 2011).

Zur Ermittlung verfügbarer Landflächen für die Ausweitung der Palmölproduktion wurden Daten des Landwirtschaftsministeriums, des Timnas BPN und des Forstwirtschaftsministeriums synchronisiert und ausgewertet (Caroko et al. 2011). Wie bereits bei der Zonierung der Waldfächen während der Neuen Ordnung wurden lokale Eigentumsverhältnisse und Landansprüche nicht berücksichtigt (s. Kap. 3). Die Arbeitsgruppe stellte rund 27 Millionen Hektar „degradierte Waldfächen“ fest, die potenziell zur Umwandlung in Plantagen für die Produktion von Energiepflanzen zur Verfügung stehen. Weitere 22,8 Millionen Hektar Waldfächen wurden vom Forstwirtschaftsministerium als potenziell konvertierbare Flächen kategorisiert (MoF 2008).

An die Expansion von Ölpalmlantagen und die darauf basierende Entwicklung einer verarbeitenden Industrie zur Herstellung von Agrartreibstoffen war die Erwartung von bis zu einer Million Arbeitsplätzen geknüpft. Entsprechend wurde das staatliche Investitionsvolumen für die Agrartreibstoffinitiative 2006 mit 1,1 Milliarden US-Dollar budgetiert (Dillon et al. 2008). Räumlich konzentrierte privatwirtschaftliche Aktivitäten der Palmölindustrie wurden durch

---

86 Diese aus Vertreter\_innen von Ministerien, Wirtschaftsunternehmen sowie Wissenschaftler\_innen bestehende Arbeitsgruppe soll die Implementierung der Agrartreibstoffinitiative begleitend unterstützen. Siehe auch: [www.biofuels-indonesia.com](http://www.biofuels-indonesia.com).

Steuervergünstigungen gefördert, während mittels unterschiedlicher Verordnungen der Zugang zu Land für die Entwicklung von Ölpalmlantagenflächen den Unternehmen erleichtert wurde (s. Kap. 5.1.3.).

Als verpflichtende Beimischungsquote wurde 2008 zunächst ein Agrodieselanteil von 15 % im Transportsektor, in der Industrie und in Kraftwerken bis zum Jahr 2025 angestrebt (Permen ESDM 32/2008). Dieser anvisierte Anteil wurde in den folgenden Jahren kontinuierlich erhöht, sodass in der Verordnung von 2015 (Permen ESDM 12/2015) eine Beimischungsquote von 30 % anvisiert wird.

Diese sukzessive Erhöhung der Beimischungspflichtquote erzielte ihren gewünschten Effekt eines zunehmenden Verbrauchs von Agrodiesel. 2014 wurden bereits 1,64 Milliarden Liter Agrodiesel konsumiert. Die Produktion stieg von 2,2 Milliarden im Jahr 2012 auf 3,3 Milliarden Liter Agrodiesel im Jahr 2014 (USDA 2014). Im indonesischen Verkehrssektor lag 2013 der Anteil von Agrodiesel bei 5,67 % (im Vergleich zu 0,21 % 2006). Zur Finanzierung der Subventionen auf Agrodiesel und zur Förderung der Inlandsnachfrage nach CPO hat die indonesische Regierung 2015 zusätzlich zur bestehenden Exportsteuer auf CPO eine Abgabe in Höhe von 50 US-Dollar pro Tonne CPO sowie 20 bis 30 US-Dollar pro Tonne exportierte Palmölprodukte (z.B. Agrodiesel, raffiniertes Palmöl, PKO) eingeführt<sup>87</sup> (Verordnung 24/2015 und 61/2015).

### **5.2.3 Dominante Akteure und Akkumulationsstrategien im Agrartreibstoffsektor**

Unterstützt wurde die nationale Agrartreibstoffstrategie durch Banken, welche Investitionskredite für die Expansion der Palmölindustrie bereitstellten. Gleichzeitig lockerte die Zentralregierung die rechtlichen Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen. So wurde im Januar 2007 auf Initiative des Energieministeriums von 59 Unternehmen eine Absichtserklärung zu Investitionen in der Höhe von 12,4 Milliarden US-Dollar im Agrartreibstoffsektor unterzeichnet. Großinvestoren sind Hong Kong Energy (5,5 Milliarden US-Dollar), CNOOC (5,5 Milliarden US-Dollar) und das malaysische Unternehmen Genting Energy (3 Milliarden US-Dollar) (Santosa 2008). Die Attraktivität des Agrartreibstoffsektors für Investoren ist auf eine Kombination von Faktoren zurückzuführen: Ein wichtiger Anreiz waren zum einen die ehrgeizigen Agrarkraftstoffziele und die Förderpolitik der Industrieländer. Zum anderen sind das

<sup>87</sup> Die Verwaltung dieser Mittel obliegt der CPO Fund Agency, während die Exportsteuer weiterhin vom Finanzministerium erhoben und distribuiert wird (USDA 2015).

große Nachfragepotenzial für Agrartreibstoffe im ASEAN-Raum sowie relativ hohe Gewinnmargen aufgrund niedriger Produktionskosten und günstiger Produktionsbedingungen in Indonesien für den Agrodieselboom ausschlaggebend (Ölz und Beerenspoot 2010). Aktuell zählen die wichtigsten Agrodieselproduzenten bereits zu den größten Palmölunternehmen. Marktführend ist das malaysische Unternehmen Wilmar Bioenergy, das über sieben Produktionsanlagen verfügt. Die meisten Agrodiesel produzierenden Unternehmen in Indonesien zielen auf den Exportmarkt in Australien, der EU und den USA. Den größten Anteil am Exportvolumen haben mit 70 % Wilmar Group und Musim Mas (Dillon et al. 2008). Beide Unternehmen verfügen über eigene Ölpalmenplantagen, Weiterverarbeitungs- sowie Hafenanlagen und weisen niedrige Produktionskosten auf. Die Interessen der Agrartreibstoffproduzenten werden vom Dachverband Asosiasi Produsen Biofuel Indonesia (APROBI) vertreten.

Obwohl die Investitionen von ausländischen Unternehmen grundsätzlich gleich wie jene von indonesischen Unternehmen behandelt werden, gelten für ausländische Investoren eingeschränkte Nutzungs- und Landrechte. So dürfen Eigentumsrechte über Land nicht an ausländische Investoren – ob juristische oder natürliche Personen – übertragen werden. Im Rahmen von Joint Ventures werden ausländischen Investoren jedoch Nutzungsrechte eingeräumt (UU 18/2004). Ihr Anteil an Joint-Venture-Unternehmen liegt bei 95 % (36/2010). In Bezug auf Landnutzung liegt die maximal lizenzierte Flächengröße pro Unternehmen bei 100.000 Hektar für Ölpalmen, 50.000 Hektar für Jatropha und 150.000 Hektar für Zuckerrohr (PP 26/Ot. 140/2/2007).<sup>88</sup> Allerdings wurden die ambitionierten Pläne der Regierung zur Herstellung von Bioethanol auf Basis von Cassava und Zuckerrohr sowie von Agrodiesel aus Jatropha noch nicht realisiert. Einzig der aus Palmöl hergestellte Agrodiesel fand bisher eine kommerzielle Vermarktung (Dermawan et al. 2012).

Wenngleich Staatsunternehmen im Palmölsektor gegenüber privatwirtschaftlichen Unternehmen insgesamt keine bedeutende Rolle zukommt, sind sie in der Agrartreibstoffindustrie aufgrund der Aufrechterhaltung des staatlichen Monopols über das Elektrizitätswerk PT Perusahaan Listrik Negara (PLN) und im Erdölsektor durch die zentrale Marktstellung des Staatsunternehmens Pertamina nach wie vor dominierende Kräfte. Indem sie als Stand-by-Verbraucher für den Inlandsmarkt überschüssig produzierten Agrodiesel nutzen sollten, erfüllen sie eine tragende Funktion bei der Umsetzung der Agrartreibstoffpolitik. Darüber hinaus ist Pertamina im Auftrag der Regierung für die Distribution von subventioniertem

---

88 Ausnahmen bestehen für West-Papua, wo die Flächen die doppelte Größe betragen können.

Agroiesel im Transportsektor verantwortlich. Seit 2006 vermarktet das Unternehmen unter dem Namen „Bio Solar“ Diesel mit beigemischtem Agroiesel in den Ballungszentren Jakarta, Surabaya und Bali (Dillon et al. 2008).

*Abbildung 7: Die multiplen Rollen des Staates in der Entwicklung des Agrartreibstoffsektors*

Allgemein Biodiesel Wertschöpfungskette	Landwirtschaft / Plantagen • Land • Dünger • Samen • Bewässerungssysteme • Arbeitskräfte	Verarbeitung • Technologie • Maschinenanlagen • Facharbeiter_innen	Vertrieb und Konsum • Infrastruktur - Straßen - Häfen • Marketing	Export • EU Inland • Transport/Verkehrssektor • Energieerzeugung
Regierung als Aufsichtsbehörde	Landnutzung Besitzverhältnisse Arbeitsbesteuerung Steuerwesen	Steuerwesen Fördergelder	Infrastrukturpolitik PPP-Politik	Exportsteuer Energieversorgungssicherheit
Regierung als Anbieter/ Lieferant	SOE-Plantagen (PTPN)	SOE – PT Rekina (RNI)	Bau von Straßen/ Häfen Instandhaltung	SOE – Pertamina SOE – PNL
Regierung als Vermittler	SOE, Bankkredite	SOE – Bankkredite Forschung & Entwicklung	Handelsgespräche	Energiepolitik Umweltpolitik

Quelle: Eigene Darstellung, adaptiert nach Dillon et al. 2008, 19.

Vor diesem Hintergrund erlebte die Agrartreibstoffproduktion in Indonesien zunächst einen steilen Aufstieg. Insbesondere als 2005 die Weltmarktpreise für Agrarrohstoffe relativ niedrig und die Energiepreise vergleichsweise hoch waren, war die Produktion von Agrartreibstoffen ein attraktives Geschäftsfeld für Investoren (INTNG05; INTNG11). Die Exportaussichten schienen infolge politischer Fördermaßnahmen für Agrartreibstoffe äußerst günstig. Investoren initiierten eine Reihe von Großprojekten zur Expansion von Ölpalmenplantagen und zur Errichtung von Weiterverarbeitungsanlagen. Im Frühjahr 2007, am Höhepunkt dieser von breitem Optimismus getragenen Boomphase, wurden in Jakarta 67 Vereinbarungen für die Förderung der Agrartreibstoffindustrie mit einem Volumen von rund 10 Milliarden US-Dollar unterzeichnet. Zugleich verpflichtete sich die Regierung im Haushaltssplan 2007 zusätzlich zu den bereits bestehenden Förderungen für Plantagen, Forschung und Entwicklung auch die Infrastruktur für die Agrartreibstoffindustrie verstärkt zu subventionieren (Dillon et al. 2008).

Auf dieser Grundlage wurden die Kapazitäten für die Produktion von Agroiesel 2005 stetig ausgebaut. Die Anzahl der Mühlen stieg von 2 im Jahr 2006 auf 22 im Jahr 2011 an. Trotz dieser Bemühungen blieb die Nutzung von Raffineriekapazitäten relativ niedrig. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass die Priorität der Unternehmen weiterhin auf dem Einsatz von CPO in der Nahrungsmittelindustrie lag, da die steigenden Preise für CPO zwischen 2006 und 2008 die Agrartreibstoffproduktion zunehmend unrentabel machten. So erreichte der Preis für CPO im März 2008 eine Rekordhöhe von über 1.410 US-Dollar pro Tonne

und lag damit über dem Erdölpreis, was Agrodiesel teurer als fossile Treibstoffe machte. Zwar kam es in der zweiten Jahreshälfte 2008 zu einem dramatischen Preiseinbruch (s. Abb. 5), dennoch erlitt Pertamina in diesem Zeitraum hohe Verluste (Dermawan et al. 2012). Parallel zur massiven politischen Förderung von Agrartreibstoffen hatte also auch die Preisentwicklung für CPO eine starke, gegenläufige Auswirkung auf die Entwicklung der Agrartreibstoffproduktion.

Die Agrartreibstoffpolitik der indonesischen Zentralregierung unterstützte in erster Linie die bereits führenden Unternehmenskonglomerate der Palmölindustrie, die mit der Herstellung von Agrodiesel ihre Produktpalette diversifizieren und neue Absatzmärkte erschließen konnten. Zwar haben der Preisrückgang bei Erdöl und steigende Welthandelspreise für CPO die Wettbewerbsfähigkeit palmölbasierter Agrartreibstoffe zwischenzeitlich eingeschränkt. Da der Preisanstieg für Palmöl am Weltmarkt jedoch selbst im Zusammenhang mit der langfristig wachsenden weltweiten Nachfrage nach Agrodiesel steht (Mitchell 2008), trug die Agrartreibstoffpolitik in Indonesien und global wesentlich zur weiteren Expansion von Ölpalmpflanzungen und zur Umwandlung natürlicher Ökosysteme in Plantagen- bzw. Ackerland bei (Searchinger et al. 2008).

### **5.3 LANDKONFLIKTE, WIDERSTAND UND DIE HERAUSBILDUNG VON ZERTIFIZIERUNGSSYSTEMEN**

Die Expansion der Palmölproduktion in Indonesien ist mit vielfältigen Prozessen der Akkumulation durch Enteignung (Harvey 2003; s. Kap. 2.6.) verbunden. Ausgelöst werden Praktiken des Widerstands und damit verbundene Konflikte oftmals durch die Verschlechterung der Lebensverhältnisse von betroffenen Bevölkerungsgruppen. Konfliktgegenstände sind insbesondere die Bedingungen der Einbindung von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in Plantagenschemata, Arbeitsbedingungen von Plantagenarbeiter\_innen oder die Anerkennung von Eigentumsverhältnissen bzw. Landrechten (Gellert 2015). Ob lokale Bevölkerungsgruppen Widerstand gegen die Entwicklung von Ölpalmpflanzungen leisten, ändert jedoch in der Regel nichts an der Praxis der Akkumulation durch Enteignung. Dennoch gibt es auch Kämpfe, die über lange Zeiträume geführt werden. Zieht man die massive Verbreitung von Ölpalmpflanzungen in Betracht, ist es wenig verwunderlich, dass Konflikte und Widerstandspraktiken im Zusammenhang mit dem Palmölsektor auftreten. So berichtet die NGO Sawit Watch von 630 Landkonflikten im Kontext des Palmölsektors, während die BPN 3.500 derartige Konflikte verzeichnete (Colchester 2010; INTNG02).

Wie in Kapitel 3 dargestellt, wurden Enteignung und Landnahme seit der Unabhängigkeit vom Staat praktiziert und durch die Neudefinition des gesetzlichen Rahmens legitimiert. Auch der Reskalierungsprozess, der mit der partiellen Übertragung der Kontrolle über natürliche Ressourcen auf die lokalen und regionalen Verwaltungsebenen verbunden war, hat nicht zur erwarteten Demokratisierung der Kontrolle und des Zugangs zu Land und natürlichen Ressourcen geführt. Zwar wurden Jahrzehntelang unterdrückte Konflikte mit der einsetzenden Demokratisierung zunehmend sichtbar und offen ausgetragen, doch wird die Kapitalakkumulation weiterhin häufig durch den Einsatz repressiver Mittel staatlich abgesichert.

Um die vielfältigen Dynamiken von Konflikten im Zusammenhang mit der Expansion des Palmölsektors in Indonesien zu veranschaulichen, konzentriert sich der folgende Abschnitt auf einen spezifischen, manifest<sup>89</sup> gewordenen Konflikt zwischen der indigenen Bevölkerungsgruppe *Batin Sembilan* und dem Palmölunternehmen PT AP bzw. der Wilmar-Gruppe in der Provinz Jambi. Dieser Konflikt besteht bereits seit über 20 Jahren, wurde jedoch erst infolge von Dezentralisierung und Demokratisierung offen ausgetragen. Er eignet sich dafür aufzuzeigen, wie unterschiedliche Akteure eingebunden oder marginalisiert werden, auf welche Weise sich Widersprüche artikulieren, welche Widerstandspraktiken entstehen und wie diese Konflikte bearbeitet werden. Darüber hinaus wird damit verdeutlicht, wie Territorialisierungsprozesse, die sich bereits während der niederländischen Kolonialherrschaft, aber insbesondere infolge der Unabhängigkeit und des Regimes der Neuen Ordnung entfalteten, Konflikte um Eigentumsverhältnisse und Landrechte bis heute rahmen.

Nach der Demokratisierung und Dezentralisierung setzte sich der Konflikt fort, weil *adat*-Landrechte weiterhin nicht anerkannt wurden und weitere Enteignungsprozesse einsetzten.

89 Während sich latente Konflikte aus den grundsätzlichen Widersprüchen sozioökonomischer Verhältnisse ergeben, werden diese nicht zwangsläufig in Form manifester Konflikte ausgetragen, d.h. sie werden nicht zwingend relevant für politische Entscheidungsprozesse. Konflikte äußern sich dort manifest, wo Akteure befähigt sind, sich gegen bestehende Verhältnisse zu artikulieren. Sie versuchen diese zu verändern, stehen hierbei jedoch anderen Akteuren gegenüber, welche die bestehenden Verhältnisse verteidigen oder in einer anderen Art und Weise verändern möchten (Brand 2010b; s. Kap. 2).

### 5.3.1 Fokus Jambi: Konflikte um Land und gewaltsame Enteignung

Indigene Völker, so auch die *Batin Sembilan*, waren seit Jahrhunderten in den Wäldern des südlichen Jambi beheimatet.<sup>90</sup> Während des Regimes der Neuen Ordnung veränderte sich die Region grundlegend, was auch mit tiefgreifenden Eingriffen in die Landrechte der *Batin Sembilan*-Bevölkerung verbunden war. So wurde die Waldbewirtschaftung zur Gänze verstaatlicht und die gesamte Region als Staatswald kategorisiert, wobei es das Forstwirtschaftsministerium versäumte, eine Erhebung des Ist-Zustandes der Landflächen durchzuführen, um festzustellen, ob bzw. welche Landansprüche erhoben wurden. Dies hatte zur Konsequenz, dass die Bevölkerung der *Batin Sembilan* weder individuelle Eigentumsrechte noch traditionelle *adat*-Landrechte erhielt, während die Zentralregierung Nutzungsrechte und Konzessionen – ohne Zustimmung der *Batin Sembilan* – an Abholzungsunternehmen, *Transmigrasi*-Siedlungen, Kakao- und Ölpalmlanlagen vergab. Zugleich wurden Proteste gegen die staatliche Landnahme und Enteignung lokaler Bevölkerungsgruppen landesweit gewalttätig unterdrückt (Peluso et al. 2008). Diese staatliche Landnahme führte zur Abwanderung der indigenen Bevölkerung, während Siedler\_innen aus Java in ihre Gebiete eindrangen und sich niederließen. Zur Durchsetzung des Territorialisierungsprozesses wurde zudem mittels des Dorfverwaltungsgesetzes (UU 05/1979) das javanische Regierungssystem als neue Maßstabsebene der Regulierung eingeführt. Zuvor geltende lokale Systeme bezüglich des Zugangs zu natürlichen Ressourcen wurden gänzlich aberkannt (INTNG08).

Die Vergabe von Abholzungskonzessionen an Unternehmen für Landflächen, die sich über *adat*-Landgebiete erstreckten, setzte in der Region Südjambi in den 1970er-Jahren ein. Besonders profitierte hiervon das Unternehmen PT Bangun Desa Utama, welches zu Asia Mas Corporation (AMC) gehörte und dessen Besitzer\_innen enge Verbindungen zum Militär pflegten. Später wurde das Unter-

---

90 Sie versorgten die regionalen Handelskönigreiche, Malaiisch und später Srivijaya, mit Waldprodukten, hatten ihre eigene Landpolitik und begrenzte Territorien, für die sie Tribute an die Führer dieser Reiche bezahlten. *Batin Sembilan*-Völker lebten von Brachenkultur (*shifting cultivation*), der Jagd und Fischerei sowie dem Sammeln von und dem Handel mit Harzen, Farbstoffen, wertvollen Hölzern und medizinischen Pflanzen (Steinebach 2013). Unter den niederländischen Kolonialherrschern wurden diese lokalen Systeme, die den Zugang zu natürlichen Ressourcen regulierten, sowie ihre Landrechte zu einem gewissen Grad anerkannt (Benda Beckmann und Benda Beckmann 2009; Colchester et al. 2011).

nehmen verkauft und in PT Asiatic Persada (PT AP) umbenannt, während AMC nach wie vor 49 % der Anteile an PT AP hält (Colchester et al. 2011).

Nach dem Abholzungsboom, der in den 1980er-Jahren seinen Höhepunkt erreichte, fokussierten politische Fördermaßnahmen die Entwicklung von Ölpalmenplantagen. Im Zuge dessen erhielt PT AP 1986 Plantagekonzessionen für Landflächen, von denen – einer später durchgeföhrten Bestandsaufnahme des Forstwirtschaftsministeriums zufolge – schätzungsweise 4.000 Hektar von den 2.000 dort lebenden *Batin Sembilan*-Familien als Flächen für Brachenkultur bewirtschaftet wurden (Colchester et al. 2011). Auch das staatliche Unternehmen PTPN begann mithilfe von Arbeitskräften, die durch das *Transmigrasi*-Programm in diese Region umgesiedelt wurden, mit der Entwicklung von Ölpalmenplantagen im östlichen Teil des von den *Batin Sembilan* beanspruchten Areals (McCarthy et al. 2011). 1987 erhielt PTPN eine weitere Konzession über 20.000 Hektar Landflächen.

Nachdem beide Unternehmen in den 1990er-Jahren dazu übergingen, Ölpalmenplantagen auf Landflächen zu entwickeln, die von den *Batin Sembilan* beansprucht wurden, entstanden erste Konflikte. Zugleich änderten sich Ende des Jahres 1998 die politischen Rahmenbedingungen infolge der Demokratisierung und Dezentralisierung. *Bupati*, Dorfvorsteher und Führer indigener Völker nutzten die damit verbundene unübersichtliche Übergangssituation, um die reformierten Gesetze zu ihrem Vorteil zu interpretieren und ihre Ansprüche auf Wälder und Landflächen durchzusetzen (Barr et al. 2006; s. Kap. 5.1.). Auch die Bedeutung von NGOs und sozialen Bewegungen nahm in diesem Zeitraum zu. Sie setzten ihre nun erweiterten Handlungsmöglichkeiten ein, um den Kampf für Landrechte wieder aufzunehmen und Plantagenbesetzungen zu organisieren (Peluso et al. 2008; s. Kap. 3.5.). Auch die *Batin Sembilan* beanspruchten die Anerkennung ihrer Landrechte und verlangten eine Entschädigung für ihre mit Ölpalmen bepflanzten Landflächen, wobei sie sich insbesondere auf das *adat*-Recht zur Legitimierung ihrer Ansprüche beriefen.

Der Dezentralisierungsprozess führte jedoch insgesamt nicht zu einer Stärkung der Position der *Batin Sembilan*. Vielmehr erhöhte sich die Komplexität des Konfliktes, da der Bezirk Batanghari, in dessen Zuständigkeit sich die PT-AP-Konzessionen befanden, im Zuge der Dezentralisierung in Batanghari und Muaro Jambi zweigeteilt wurde. Während in der Folge die nördlichen und westlichen Gebiete, in denen sich die von den *Batin Sembilan* beanspruchten Flächen befinden, von Batanghari verwaltet werden, stehen die Konzessionsgebiete im Südosten unter der Verwaltung von Muaro Jambi (Colchester et al. 2011; INTNG07; INTNG06). Auch in der neuen Zuständigkeitsaufteilung wurden die Landansprüche der *Batin Sembilan* weder von der Landesregierung Jambi noch der Bezirksregierung Batanghari anerkannt.

Vor diesem Hintergrund intensivierte sich der Konflikt zwischen den *Batin Sembilan* und PT AP. In den Jahren 2004/2005 reagierte das Unternehmen auf die Entschädigungsforderungen der *Batin Sembilan* zunächst mit dem Angebot, 650 Hektar Plantagenfläche im Norden und 350 Hektar im Süden des Konzessionsgebiets als *smallholder*-Parzellen den *Batin Sembilan* zur Verfügung zu stellen. Die Bezirksregierung Batanghari, der infolge des Dezentralisierungsprozesses die Aufgabe zufiel, in Landkonflikten einen Mediationsprozess zu begleiten, verfolgte hierbei das Ziel, die Bevölkerung dazu zu bewegen, dieses Partnerschaftsabkommen mit PT AP als Entschädigung für ihre Ländereien entgegen ihren Landansprüchen zu akzeptieren, und befeuerte dadurch zusätzlich den Konflikt (INTNG06; Colchester et al. 2011).

Nach der Übernahme des PT AP durch Wilmar International zog das Unternehmen jedoch ohne Angabe von Gründen das Partnerschaftsangebot zurück, woraufhin die Konflikte zwischen PT AP und der *Batin Sembilan*-Bevölkerung abermals zunahmen. Als Reaktion auf mehrere Beschwerden von NGOs bei der Internationalen Finanz-Corporation (IFC), einer Organisation der Weltbankgruppe, stimmte das Unternehmen schließlich einer Mediation durch den IFC-Ombudsmann (Compliance Advisory Ombudsman, CAO) zu (INTNG07). Damit wurde der Konflikt auf eine internationale Maßstabsebene übertragen und diese als Terrain zur Konfliktbearbeitung von den beteiligten Akteuren zunächst akzeptiert. Die Bevölkerung der *Batin Sembilan* war jedoch zunehmend gespalten: Während einige Gruppen der Übertragung des Konfliktes auf diese Maßstabsebene einwilligten, verweigerten sich andere diesem Bearbeitungsprozess. Im Zuge der Mediation wurden unter Beteiligung der *Batin Sembilan* partizipative Karten (Bryan 2011; Chambers 1994) über die von ihnen beanspruchten Territorien erstellt, welche das Ausmaß der Ausdehnung von Plantagenkonzessionen in diesen dokumentierten. PT AP verweigerte die Anerkennung der Ansprüche der *Batin Sembilan*, bot ihnen jedoch im Rahmen eines Partnerschaftsübereinkommens (*kemitraan*) als Ausgleich 1.000 Hektar Plantagenfläche westlich der Konzessionsgebiete an, welche als Staatswald kategorisiert waren. Die *Batin Sembilan* wiesen dieses Angebot jedoch ihrerseits zurück und beharrten auf ihrer Forderung nach der Rückgabe ihrer ursprünglichen Territorien.

Infolge dieser Auseinandersetzungen errichteten die *Batin Sembilan* im südlichen Teil der Konzessionsgebiete Siedlungen. PT AP bot ihnen eine Beschäftigung als Tagelöhner\_innen zur Sammlung von FFB an, erhob jedoch bald darauf den Vorwurf, dass FFB entwendet und durch einen Händler aus den Reihen der *Batin Sembilan* vermarktet würden. Dieser Konflikt eskalierte im August 2011: PT AP beauftragte BRIMOB – eine paramilitärische Einheit innerhalb der indonesischen Polizei – mit der Sicherung der Plantagen, die daraufhin in die *Batin*

*Sembilan*-Siedlungen eindrang, die Bewohner\_innen vertrieb und innerhalb einer Woche die Häuser von 83 Familien in drei Siedlungen systematisch zerstörte. Durch die Abriegelung des gesamten Areals wurden NGOs, Medienvertreter\_innen und der lokalen Bevölkerung der Zugang zu den Siedlungen verwehrt (INTNG07; INTNG06).

Im Zuge der medialen Berichterstattung über die Konflikteskalation wurde auch die Zentralregierung aktiv. Das Sozialministerium schritt ein und stellte Zelte und Lebensmittel für die betroffene Bevölkerung zur Verfügung. Nach Interventionen von NGOs stimmte die Wilmar Group der Untersuchung der Vorfälle durch einen Gutachter zu, welcher vom RSPO, dem Zertifizierungssystem Roundtable of Sustainable Palm Oil, akkreditiert wurde. Obwohl NGOs die Anwesenheit von Wilmar- und PT-AP-Mitarbeiter\_innen bei der Untersuchung kritisierten, forderte das Gutachten dennoch eine Lösung des Landkonfliktes als Voraussetzung für die weitere Zertifizierung durch RPSO. Letztlich verkaufte die Wilmar Group PT AP an die Prima Fortune International Ltd und PT Agro Mandiri Semesta, die keine RSPO-Mitglieder sind (Colchester und Chao 2013; INTNG07; INTNG08).

Das Beispiel Jambi veranschaulicht einige wesentliche Aspekte der Komplexität von Landkonflikten im Zusammenhang mit Palmöl in Indonesien. Die während des Regimes der Neuen Ordnung erfolgte Territorialisierung und staatliche Landnahme der jahrhundertelang von den *Batin Sembilan* genutzten Gebiete hat – wie so oft in Indonesien – Auswirkungen bis in die Gegenwart. Wie auch im Fall anderer indigener Bevölkerungsgruppen wurden ihre Territorien von *Transmigrasi*-Siedler\_innen durch Plantagenkonzessionen – und in jüngster Zeit auch zu Konservierungszwecken<sup>91</sup> – beansprucht. Seit der Etablierung des Regimes der Neuen Ordnung verweigert der Nationalstaat die Anerkennung ihrer Landrechte und -ansprüche. Die Zentralregierung bevorzugte und praktizierte hingegen die kapitalistische Inwertsetzung natürlicher Ressourcen sowie die Akkumulation durch Enteignung und übertrug die Nutzungsrechte an Unternehmen, ohne den *Batin Sembilan* alternative Landflächen zur Verfügung zu stellen. Wie dieses Beispiel veranschaulicht, wurde die *Batin Sembilan*-Bevölkerung aufgrund des selektiven Handelns des Staates, d.h. der bevorzugten Behandlung der Interessen

91 Seit dem Jahr 2010 hält PT Reki, ein Konsortium aus indonesischen und internationalen NGOs, eine Konzession für ein Naturschutzgebiet in Jambi. Um den vorhandenen Primärwald zu schützen, werden den *Batin Sembilan* Zugang zum sowie jegliche Aktivitäten im Naturschutzgebiet von PT Reki untersagt. In Ermangelung zugänglicher Landflächen ist es sehr schwierig für die *Batin Sembilan*, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten (vgl. Hein et al. 2015).

und Ansprüche von Unternehmen, von ihren Ländereien vertrieben und ihrer Lebensgrundlagen beraubt. Nachdem ihre Landflächen in Plantagenflächen umgewandelt und in globale Wertschöpfungsketten integriert worden waren, erfolgte ihre Einbindung als Plantagenarbeiter\_innen in prekäre Arbeitsverhältnisse. Ihr Handlungsspielraum wurde stark eingeschränkt, indem ihnen keine Möglichkeiten eingeräumt wurden, über Bedingungen der Inklusion zu verhandeln oder auf alternative Weise ihre Lebensgrundlagen zu erhalten.

Eine Politisierung ihrer Ansprüche mit Unterstützung von NGOs erfolgte, wie so häufig in Landkonflikten in Indonesien, als der Konflikt manifest und gewalttätig ausgetragen wurde. Indem NGOs den IFC CAO zur Mediation des Konfliktes aufriefen, verlagerten sie die Problemlösung auf die globale *Scale*, genauer in den von der Weltbankgruppe etablierten Raum zur Konfliktbearbeitung. Nachdem das Unternehmen auf diesem Terrain seine Interessen nicht hatte durchsetzen können, wechselte es die Maßstabsebene und wandte sich an den RSPO. Als der Konflikt auch in diesem Rahmen nicht für das Unternehmen zufriedenstellend gelöst werden konnte, entzog sich das Unternehmen – ebenfalls ein charakteristisches Vorgehen – durch den Verkauf seiner Plantage seiner Verantwortung.

Die Reflexion über diesen spezifischen lokalen Konflikt veranschaulicht auch die Konfliktivität des Reskalierungsprozesses in Bezug auf die Kontrolle über Land. Landkonflikte zwischen Unternehmen und indigenen Bevölkerungsgruppen oder Kleinbäuerinnen und Kleinbauern werden durch staatliche Behörden mitverursacht, die unterschiedliche, teilweise miteinander konkurrierende und nur allzu oft widersprüchliche Regulierungsebenen entwickeln (s. Kap. 4; Hein et al. 2015). In der Folge des Dezentralisierungsprozesses wurden die Handlungsmöglichkeiten lokaler Behörden in Bezug auf die Legitimierung von Eigentumsverhältnissen und den Zugang zu natürlichen Ressourcen zwar erweitert, dennoch führte dies – wie das Beispiel Jambi ebenfalls eindrücklich zeigt – nicht zu einer Stärkung von *adat*-Rechten, auf die sich indigene Bevölkerungsgruppen beziehen (Wadley und Eilenberg 2005). Vielmehr wird die Kapitalakkumulation von Unternehmen weiterhin staatlich abgesichert, zumal die einzelnen Regionen und Bezirke um Investitionen konkurrieren. Vor diesem Hintergrund verfolgen indigene Bevölkerungsgruppen mithilfe von NGOs häufig die Strategie des *scale jumping*, um die historisch bedingte strukturelle Selektivität der lokalen, regionalen und nationalen Maßstabsebene zu umgehen und durch die Aufrufung einer internationalen Maßstabsebene ihre Landansprüche sichtbar zu machen.

### 5.3.2 Nachhaltiges Palmöl? Zertifizierungssysteme als Kanalisierung von Protestpotenzial

Aufgrund der vielfältigen Konflikte, die mit der Palmölproduktion in Verbindung stehen (Landkonflikte, Konflikte um Inklusionsbedingungen in Plantagenschemata, Arbeitskämpfe), sowie aufgrund ihrer negativen sozial-ökologischen Auswirkungen waren NGOs seit den 2000er-Jahren zunehmend erfolgreich, die Bedingungen der Palmölproduktion international zu problematisieren und zu politisieren. Infolgedessen entwickelten Unternehmen gemeinsam mit NGOs Anfang der 2000er-Jahre Zertifizierungssysteme, die eine nachhaltige Palmölproduktion versprechen und gewährleisten sollen. Diese Regulierungen der Palmölproduktion stellten eine neue Form von Governance dar, da sie anders als klassische staatliche Regulierungen auf dem Freiwilligkeitsprinzip basieren und Staaten – wenn überhaupt – als ein Akteur unter mehreren an den Regulierungen mitwirken. Da Zertifizierungssysteme häufig auf transnationaler Ebene angesiedelt sind, lassen sie sich auch als spezifische Form von Global Governance fassen (vgl. Brand 2011).

Auf Initiative von zehn Unternehmensgruppen und des WWF wurde 2004 das erste und bislang größte Zertifizierungssystem im Palmölbereich, der RSPO, gegründet. Der RSPO umfasst inzwischen mit mehr als 3.700 Mitgliedern ca. 40 % aller Palmölproduzenten weltweit, die entlang der Palmölwertschöpfungskette tätig sind: vom Anbau und von der Produktion bis zur Endverarbeitung in der Nahrungsmittelindustrie. Seither sind auch weitere kleinere, zum Teil spezifische Zertifizierungssysteme wie Sustainable Agriculture Networks (SAN, Fokus auf Kleinbäuerinnen und Kleinbauern), der Roundtable on Sustainable Biomaterials (RSB) sowie International Sustainability and Carbon Certification (ISCC) mit Fokus auf Agrartreibstoffen oder die staatlichen Initiativen Malaysian Sustainable Palm Oil (MSPO) und Indonesian Sustainable Palm Oil (ISPO) entstanden (Brad et al. 2018).

Wie auch in anderen Sektoren (Soja und Zucker) basieren die Zertifizierungssysteme im Palmölbereich auf der Überprüfung der Einhaltung von Zertifizierungsstandards durch unabhängige Dritte (Auld et al. 2008, 188). Die Standards umfassen eine Vielzahl von ökologischen und sozialen Prinzipien, die wiederum in Kriterien und Indikatoren unterteilt werden und eine nachhaltige Palmölproduktion sicherstellen sollen. Dazu gehören beispielsweise der Schutz von Wäldern, Biodiversität, Wasser und Tieren, die Einhaltung von Land-, Arbeits-, Frauen- und Menschenrechten, das Verbot von Kinderarbeit, ein gesicherter Zugang zu Bildung für Kinder u.v.m. Die Adressaten von Zertifizierungssystemen sind große Unternehmen, wobei in jüngster Zeit zunehmend auch Kleinbäuerin-

nen und Kleinbauern in die Zertifizierungsprogramme aufgenommen werden bzw. aufgenommen werden sollen. Unternehmen haben wiederum einen Anreiz, an den Zertifizierungssystemen teilzunehmen, um ihr Image zu verbessern und so ihre Marktanteile, insbesondere am europäischen und US-amerikanischen Markt, trotz zunehmender Kritik an den negativen Folgen der Palmölproduktion abzusichern oder sogar auszubauen.

Obwohl innerhalb des RSPO auch NGOs vertreten sind, erhoben verschiedene NGOs gleichzeitig wiederholt die Kritik, dass die ökologischen und sozialen Standards entweder zu niedrig angesetzt seien oder ihre Einhaltung durch das Zertifizierungssystem nicht ausreichend gewährleistet werde. So verhindert der RPSO weder die Umwandlung von Sekundärwald noch von Torfgebieten in Plantagenflächen für den Anbau von Palmöl, sodass auch in der RPSO-zertifizierten Palmölproduktion weiterhin große Mengen an Treibhausgasen freigesetzt werden<sup>92</sup> (vgl. Brad et al. 2018).

Gleichzeitig lobbiierten jedoch auch indonesische Unternehmen erfolgreich gegen den RSPO, da er NGOs die Möglichkeit gibt, am RSPO teilnehmende Unternehmen im Fall von Landkonflikten zur Verantwortung zu ziehen. In diesen Fällen droht Unternehmen der Verlust ihrer Zertifizierung. Als Reaktion auf diese Kritik äußerte auch die indonesische Nationalregierung ihren Unmut gegenüber dem Prozess der Anpassung an die vom RSPO vorgegebenen globalen Nachhaltigkeitsstandards bzw. ihre Adaption durch indonesische Unternehmen. Daraufhin kündigte der indonesische Landwirtschaftsminister im Rahmen der RSPO-Konferenz 2010 die Gründung des bereits erwähnten nationalen Zertifizierungssystems für nachhaltiges Palmöl ISPO an.

ISPO-Verpflichtungen sind eine nahezu exakte Kopie der RSPO-Prinzipien und wurden für alle in Indonesien tätigen Unternehmen verpflichtend eingeführt. Die indonesische Regierung argumentierte, dass die Einführung der ISPO-Prinzipien eine notwendige Maßnahme zur Förderung einer nachhaltigen Produktion von Palmöl sei, da die RSPO-Verpflichtungen auf dem Freiwilligkeitsprinzip basieren, daher eine nachhaltige Produktion nicht zu garantieren und folglich ineffektiv seien. Nachdem ISPO lanciert wurde, verließ GAPKI als zentrale Interessenvertretung der indonesischen Palmölunternehmen den RSPO, wodurch dieser entscheidend geschwächt wurde (INTNG10).

Dieses Beispiel verdeutlicht, dass nicht nur die Expansion der Plantagenflächen in Indonesien, sondern auch die Regulierung der Palmölproduktion auf

---

92 Seit 2016 versucht der RPSO zwar, dieser Kritik durch einen umfassenderen Zertifizierungsstandard (RSPO Next) beizukommen, die Erfüllung dieser Standards ist jedoch ein freiwilliges Zusatzmodul und nicht Voraussetzung für den Erhalt eines RSPO-Zertifikats.

nationaler und internationaler Ebene von Machtkämpfen auf unterschiedlichen Maßstabsebenen, d.h. *Politics of Scale*, von diese geprägt sind. ISPO ging aus einem Machtkampf zwischen einer Koalition transnationaler Unternehmen und NGOs (WWF Schweiz und Oxfam Niederlande) als Vertreter des RSPO einerseits und einer Koalition indonesischer Behörden und Palmölunternehmen andererseits hervor (Hospes und Kentin 2014). In diesem Machtkampf spielten *Scales* eine Schlüsselrolle, da ein nationaler, staatlich initierter Zertifizierungsstandard etabliert wurde, um NGOs, die sich kritisch zu bestehenden Problematiken bezüglich Landrechten und Arbeitsverhältnissen äußern, von der Regulierung auszuschließen.

Mit der Errichtung von ISPO im Jahr 2011 schuf die indonesische Regierung sogleich eine *counter-scale* (Kurtz 2003), auf welcher sowohl die Maßstabsebene der Problemdefinition als auch die politische Problembearbeitung von der internationalen auf die nationale Ebene zurückverlagert wurden. So argumentierte beispielsweise auch ein Vertreter des Landwirtschaftsministeriums, dass „[t]he problem of sustainable palm oil is not for anybody else in the world, but for us, for our environment“ (Kentin 2012, zit. n. Hospes und Kentin 2014, 212). Die indonesische Regierung praktizierte mit ihrem Vorgehen durch die Einführung von ISPO als nationale obligatorische Zertifizierungsmaßnahme dementsprechend ein *downscaling*, womit die Strategie verbunden war, den auf globaler Maßstabsebene agierenden RSPO zu delegitimieren. Das Landwirtschaftsministerium wie auch GAPKI betrachten den RSPO ohnehin als europäische Initiative und dessen Zertifizierung als Eintrittskarte in den europäischen Markt und weniger als globalen Richtwert (INTNG01). Dennoch wird im herrschenden nationalen Pro-Palmöl-Diskurs die weltweite Nachfrage nach Palmöl sowohl von Regierungsvertreter\_innen aller Ebenen und Unternehmen als auch von einem großen Teil der Bevölkerung als eine Grundlage von anhaltendem Wirtschaftswachstum und zunehmender Prosperität betrachtet (INTWI05; INTNG02). Daher stellen die ISPO-Standards eine Kopie der RSPO-Standards dar, und die indonesische Regierung ist um die Anerkennung des ISPO-Zertifikats durch die Welthandelsorganisation (WTO), Codex und die internationale Standardorganisation (International Organization for Standardization, ISO) bemüht (Hospes und Kentin 2014). Nichtsdestotrotz werden mit ISPO die RSPO-Standards letztlich unterlaufen, da sich ISPO durch deutlich schwächere Kontrollmechanismen auszeichnet (Brad et al. 2018; INTNG02; INTNG07).

Während also die sozial-ökologischen Auswirkungen und Konflikte im Zusammenhang mit der Palmölproduktion auf lokaler Maßstabsebene angesiedelt sind, wird auf nationaler bzw., wie im Fall des RSPO, auf inter- bzw. transnationaler Maßstabsebene um die Problemdeutung und -bearbeitung gerungen. Hierbei

verdeutlicht das Beispiel ISPO, dass die Produktion und der Wechsel von Maßstabsebenen verschiedene normative Ansichten und Akteure aus Entscheidungsprozessen ein- oder ausschließen. Die Veränderung der Maßstabs-ebene ist insofern für Regierungsvertreter\_innen, Lobbyist\_innen, aber auch für NGOs oder Aktivist\_innen eine Strategie in der politischen Auseinandersetzung über die Regulierung von Palmöl. Die Etablierung von ISPO deutet gleichzeitig auf das Interesse der indonesischen Regierung hin, sich als zentrale Akteurin in der Politik nachhaltiger globaler Rohstoffe zu positionieren, indem sie ihre eigenen Nachhaltigkeitsstandards entwickelt und neue Koalitionen und Netzwerke im Kontext der Globalisierung bildet.

Darüber hinaus wird am Beispiel der Initiierung von ISPO eine allgemeine Grundproblematik der Regulierung von Palmöl durch Zertifizierungssysteme deutlich. Während mit der Etablierung von Zertifizierungssystemen zwar einerseits Fortschritte im Hinblick auf die soziale und ökologische Regulierung der Palmölproduktion erzielt werden konnten, bleiben die Zertifizierungsstandards zugleich häufig entweder zu schwach oder ihre Umsetzung unzureichend kontrolliert. Dadurch werden teilweise nicht-nachhaltige Produktionspraktiken mit dem Siegel „nachhaltig“ versehen und als solche legitimiert. Erschwerend kommt hinzu, dass schwache Zertifizierungssysteme wie ISPO mit anderen Zertifizierungssystemen konkurrieren. Damit entsteht ein Anreiz für andere Zertifizierungssysteme, ihre Standards bzw. Kontrollmechanismen abzuschwächen, was letztlich zu einer Verwässerung des gesamten Regulierungsniveaus durch Zertifizierungssysteme führt (Brad et al. 2018).

Daher sehen sich Zertifizierungssysteme im Palmölbereich zunehmend mit der Kritik konfrontiert, zu einem *greenwashing* dieses Sektors beizutragen (Brad et al. 2018). Besonders augenscheinlich wird dieser Vorwurf bei den sogenannten Handelsplattformen für Nachhaltigkeitszertifikate. Diese ermöglichen es Unternehmen, von anderen Unternehmen mit nachhaltiger Palmölproduktion Zertifikate (für nachhaltiges Palmöl) zu erwerben und so das von ihnen verwendete nicht-nachhaltige Palmöl als nachhaltiges Palmöl zu deklarieren. So können beispielsweise Lebensmittel als nachhaltig produziert ausgegeben werden, ohne dass das in ihnen enthaltene Palmöl tatsächlich nachhaltig produziert wurde.

Noch weitreichender ist das Problem, dass Zertifizierungssysteme nach wie vor nur einen Teil der gesamten Palmölproduktion abdecken. Obwohl das immer noch größte Zertifizierungssystem RPSO zwar 40 % aller entlang der Wertschöpfungskette von Palmöl tätigen Unternehmen repräsentiert, werden nur 19 % der gesamten weltweiten Palmölproduktion vom RSPO zertifiziert (RSPO 2017). Während die Ausformulierung und Durchsetzung der Zertifizierungsstandards intensiv umkämpft sind, gerät leicht aus dem Blickfeld, dass der Anteil der nicht-

zertifizierten Palmölproduktion kontinuierlich wächst. Zertifizierungssysteme modifizieren also punktuell die Art der Produktion, stellen jedoch die Hauptursache aller negativen sozial-ökologischen Auswirkungen der Palmölproduktion, nämlich die Dynamik von Weltmarktnachfrage und massiver Expansion des Palmölsektors, selbst nicht grundsätzlich infrage (Richardson 2015).



## 6 Schlussfolgerung

---

Indonesien ist heute unangefochtener Weltmarktführer im Palmölsektor. Das dieser Entwicklung zugrunde liegende ressourcenextraktivistische Entwicklungsmodell bildet eine Kehrseite der „imperialen Lebensweise“ im Globalen Norden und in Teilen der Schwellenländer, welche auf der Aneignung von Ressourcen und dem Zugriff auf billige Arbeitskräfte in Ländern des Globalen Südens sowie der Externalisierung der damit verbundenen sozial-ökologischen Negativfolgen beruht (Brand und Wissen 2017). Demnach hatte auch die rasante Plantagenexpansion in Indonesien massive soziale und ökologische Auswirkungen. Welche politisch-institutionellen Rekonfigurationsprozesse ermöglichten und förderten dieses Entwicklungsmodell, und welche Akteure, Interessenkonstellationen und Strategien lagen ihm zugrunde? Einige der wichtigsten Ergebnisse dieser Arbeit lassen sich in zugesetzter Form abschließend festhalten.

### 6.1 HISTORISCHE UND POLIT-ÖKONOMISCHE VORAUSSETZUNGEN DES INDONESISCHEN PALMÖLBOOMS

Eine zentrale Dimension gesellschaftlicher Naturverhältnisse ist die Regulierung des Zugangs zu und der Kontrolle über Land. In Indonesien ist diese – trotz aller politischen Umbrüche – durch die postkoloniale Kontinuität des unter niederländischer Kolonialherrschaft eingeführten Staatslandprinzips charakterisiert. In der Phase des indonesischen Sozialismus unter Sukarno wurde dieses zwar durch Bestrebungen, eine Landreform durchzusetzen, infrage gestellt. Doch trafen diese progressiven Reformversuche auf den Widerstand des Militärs, welches die politische Macht ergriff, ein Militärregime einsetzte und ein blutiges Massaker an den Unterstützer\_innen der Landreform, allen voran den Mitgliedern der Kommunistischen Partei Indonesiens, verübte. Im so begründeten Regime der Neuen

Ordnung diente das Staatslandprinzip wiederum dazu, die Kontrolle der Zentralregierung über den Großteil der Landflächen insbesondere auf den Außeninseln institutionell abzusichern und im Rahmen der Gründung des Forstwirtschaftsministeriums auszubauen. Eine Welle der Territorialisierung wurde durch die Deklaration von 70 % der Landflächen als Eigentum des indonesischen Zentralstaates ausgelöst und bildete die Voraussetzung für die Entwicklung der Forstwirtschaft und des Plantagensektors zu den strategisch bedeutendsten Sektoren des auf Weltmarktintegration setzenden extraktivistischen Entwicklungsmodells.

Die Zentralregierung ermöglichte derart die Durchdringung der Peripherie durch das Kapital, das in die Entwicklung von Plantagenflächen und in die zur Weiterverarbeitung notwendige Infrastruktur investiert wurde. Gleichzeitig diente die Etablierung der Palmölproduktion als Leitsektor und die Zentralregierung nutzte die biophysische Expansion von Ölpalmlandungen zur Aneignung von Land. Der Ausdehnung der Ölpalmlandungen lag insofern eine Kongruenz zwischen dem zentralstaatlichen Interesse an territorialer Kontrolle und dem ökonomischen Profitinteresse staatlicher Konzerne und privaten Kapitals zu grunde. Vor diesem Hintergrund gelang es Suharto, der politische wie ökonomische Schlüsselpositionen kontrollierte, gemeinsam mit seiner Familie ein weitreichendes Wirtschaftsmonopol auf Basis der Extraktion und Inwertsetzung natürlicher Ressourcen aufzubauen.

Die wichtigsten institutionellen Eckpfeiler dieser Entwicklungsstrategie bildeten das Militär und der zentralistische Verwaltungsapparat, die die Ausgabe von Lizzenzen und Konzessionen für Plantagen kontrollierten. Diese spezifische Ausprägung staatlicher Selektivität im Bereich der Landkontrolle bedeutete zugleich, dass Gewohnheitsrechte und traditionelle Landansprüche (*adat*-Rechte) nicht berücksichtigt und Landkonflikte gewaltsam unterdrückt wurden. Die staatliche Landnahme, die bestehende Eigentumsverhältnisse ignorierte, verlief nicht zwingend gewaltsam, sondern oftmals über eine scheinbar friedliche vertragslandwirtschaftliche Einbindung von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in die Palmölindustrie. Diese wurden somit in die globale Wertschöpfungskette integriert und zugleich staatlicher Kontrolle unterworfen. Aufgrund der Repressalien des autoritären Regimes sowie einer weitgehenden Entpolitisierung waren die Kleinbäuerinnen und Kleinbauern nicht in der Lage waren, effektiven Widerstand zu leisten. Es kam jedoch infolge der Durchsetzung kapitalistischer Produktionsverhältnisse und Enteignungen immer wieder zu Konflikten, die zu meist gewaltsam niedergeschlagen wurden. Bereits in der ersten der drei in dieser Arbeit unterschiedenen polit-ökonomischen Entwicklungsphasen des Regimes der Neuen Ordnung setzte also auf dieser Grundlage eine staatliche Förderung des

Ölpalmlantagensektors ein. Insofern lassen sich die Ausgangspunkte der aktuellen Dynamiken im Palmölsektor nicht ohne die historische Entwicklung der Landpolitik und die Konstituierung ökonomischer und politischer Kräfteverhältnisse während des Regimes der Neuen Ordnung verstehen.

## **6.2 TRIEBKRÄFTE UND KONSEQUENZEN DES EXPANSIONSBOOMS SEIT 1998**

Der Demokratisierungs- und Dezentralisierungsprozess sowie die Entmachtung des Militärs ab 1998 bedeuteten nicht das Ende des extractivistischen Entwicklungsmodells, sondern leiteten vielmehr seine Intensivierung ein. Die Asienkrise (1997/1998) löste zunächst eine tiefe innenpolitische Krise aus und zwang Suharto zum Rücktritt. Das politische System wurde jedoch nicht als Ganzes verändert. Den bisherigen politischen Eliten gelang es, ihre Kontrolle zu erhalten. Dennoch war die zentralistische Staatsführung nicht mehr konsensfähig. Insbesondere in Regionen mit hohen Ressourcenaufkommen, in denen bewaffnete Konflikte zum Teil jahrelang vom Militär unterdrückt wurden, erstarkte der Ruf nach Autonomie. Um einen drohenden Staatszerfall abzuwenden, sah sich die politische Führung in Jakarta dazu gezwungen, Zugeständnisse hinsichtlich der Einnahmenverteilung aus der Inwertsetzung natürlicher Ressourcen an die Regionen zu machen. Die Übertragung der Kontrolle über öffentliche Ämter und eine selektive Kontrollerweiterung über Land und natürliche Ressourcen auf lokale Regierungsebenen sollte zur Sicherung der Loyalität subnationaler Ebenen beitragen. Mit Unterstützung der Weltbank, die weltweit das Dezentralisierungskonzept propagierte, wurde schließlich eine Stärkung der regionalen Autonomie beschlossen sowie eine politische und fiskalische Dezentralisierung ab dem Jahr 2001 landesweit implementiert. In der politischen Ökonomie des Palmöls in Indonesien ergibt sich vor diesem Hintergrund eine komplexe Konstellation von Machtbeziehungen zwischen verschiedenen räumlichen Maßstabsebenen.

Auch auf ökonomischer Ebene verschoben sich die Kräfteverhältnisse grundlegend. Aufgrund ihrer Verflechtungen in globalen Wertschöpfungsketten erlitten Unternehmen im Palmölsektor im Zuge der Asienkrise bedeutende Verluste. Dennoch waren sie in der Lage, sich zu reorganisieren und weiterhin ihre Interessen durchzusetzen: Unternehmen, die bereits während der Neuen Ordnung wesentlich an der Kapitalakkumulation auf Basis natürlicher Ressourcen beteiligt waren, gehören weiterhin zu den einflussreichsten Akteuren des indonesischen Kapitals. So

gelang es insbesondere vormals Suharto nahen Unternehmen aus dem Forstwirtschaftssektor, ihre Aktivitäten in den Palmölsektor zu verlagern, aus dem sich die zuvor dominierenden staatlichen Unternehmen zunehmend zurückzogen.

Insofern war die Expansion des Palmölsektors seit 1998 auch eine Strategie der Krisenbearbeitung: Die Akkumulation durch Enteignung bildete eine temporäre Lösung der Überakkumulationskrise, indem mittels Enteignungen, Einhegungen oder Privatisierungen neue Akkumulationsfelder, wie beispielsweise Landflächen für die Palmölproduktion, erschlossen wurden. Diese erlaubte es, überschüssiges Kapital, etwa aus dem Finanzsektor, im Palmöl- und Agrarreibstoffsektor zu platzieren. Das so forcierte dominante neoliberalen Entwicklungsmodell, verankert in den institutionellen Prozessen und Strukturen administrativer Ebenen, basiert auf der Extraktion und Inwertsetzung natürlicher Ressourcen.

Aus einer *Scale*-Perspektive lässt sich die räumliche Redimensionierung von Politik, die sich im Zuge der Dezentralisierung in Indonesien vollzog, als Reorganisation staatlicher Herrschaft erfassen, die bestimmte Akteure wie export-orientierte Unternehmen favorisieren und andere, insbesondere Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, marginalisieren. Diese Reorganisationsprozesse implizierten tiefgreifende Veränderungen in der Regulierung des Zugangs zu und der Kontrolle über Land. Die damit einhergehende Verschiebung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse bewirkte jedoch im Allgemeinen keine weitreichende Machtminderung der Suharto-Elite und der von ihnen favorisierten Unternehmen. So verfolgten diese Akteure auf nationaler Ebene eine Strategie der Rezentralisierung und die Wiederherstellung der Dominanz der nationalen Maßstabsebene, nachdem die Kontrolle über Land und natürliche Ressourcen großteils auf die regionale und lokale Ebene übertragen worden war. Im Ergebnis kontrolliert der Zentralstaat nach wie vor wesentliche Bereiche der Inwertsetzung natürlicher Ressourcen durch die Steuerung der Raumplanung, der Vergabe von Großkonzessionen und Nutzungsrechten sowie die Steuerhoheit in diesem Bereich. Diese Rezentralisierungsbestrebungen reichten jedoch nicht soweit, dass die mit der Dezentralisierung einsetzende zunehmende Konkurrenz zwischen Regionen um Investitionen im Palmölsektor außer Kraft gesetzt wurde. Vielmehr beschleunigte sich seit dem Sturz des Suharto-Regimes der Wettbewerb zwischen den Regionen: Die haushaltspolitische Dezentralisierung erhöhte den Druck auf die Lokalregierungen, eigene Einnahmequellen zu entwickeln und Investitionskapital anzu ziehen. Zugleich erhielten sie die Kompetenz, Kleinkonzessionen und Plantagenlizenzen zu vergeben, woraus eine weitverbreitete Praxis der Einkommensgenerierung entstand. Durch ihr Zusammenwirken mündeten diese Restrukturierungen letztlich

in einer mengen- wie flächenmäßig beispiellosen Expansion der Palmölproduktion.

Das Ziel, Indonesien zum Weltmarktführer in der Palmölproduktion zu machen, wurde zwar bereits in den 1980er-Jahren vom Regime der Neuen Ordnung formuliert. Der eigentliche Palmölboom setzte jedoch – wie ich in dieser Arbeit herausgearbeitet habe – erst mit der Dezentralisierung und Demokratisierung Indonesiens ein, zusätzlich beschleunigt durch die wachsende Nachfrage nach Palmöl auf dem Weltmarkt. Die Konsequenz dieser Reformprozesse ab 1998 war allerdings nicht nur eine biophysische Expansion von Plantagenflächen, sondern auch die Herausbildung neuer Akteurskonstellationen, neuer Kräfteverhältnisse und staatlicher Selektivitäten im Palmölsektor. Unternehmen im Palmölsektor sind nun nicht mehr ausschließlich auf die Kooperation mit der Zentralregierung, sondern auch mit lokalen Behörden angewiesen.

Auch das Verhältnis von Unternehmen und Kleinbäuerinnen und Kleinbauern verschob sich grundlegend: Durch die Abkehr vom im Regime der Neuen Ordnung dominanten Vertragslandwirtschaftsmodell (Kern-Plasma-Modell) hin zum sogenannten Partnerschaftsmodell veränderten sich die Inklusionsbedingungen von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern. Waren zuvor 80 % der Plantagenflächen für die Inklusion von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern (Plasma) und nur 20 % für die Unternehmen (Kern) vorgesehen, kehrte sich dieses Verhältnis ab 2005 gänzlich um (sodass inzwischen 80 % von Unternehmen und nur mehr 20 % von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern bewirtschaftet werden). Dies führt häufig dazu, dass Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, die ohnehin oftmals als Vertragsbäuerinnen und -bauern den Unternehmen verpflichtet sind, als Plantagenarbeiter\_innen in neue Abhängigkeitsverhältnisse eingebunden werden. Pye (2008, 442) spricht in diesem Zusammenhang von einem staatlich geförderten „Plantagenproletariat“.

Die Teilhabe der lokalen Bevölkerung an Entscheidungsprozessen sowie deren Mitspracherechte waren zwar im Dezentralisierungskonzept vorgesehen, sind in der Praxis jedoch nicht ausreichend abgesichert. So erhielten lokale Bevölkerungsgruppen ein Konsultationsrecht bei der Vergabe von Plantagenlizenzen, die Verhandlungen über die Inklusionsbedingungen werden jedoch direkt zwischen den Unternehmen und der lokalen Bevölkerung und ohne staatliche Mediation geführt, was eine Durchsetzung der Interessen der lokalen Bevölkerung aufgrund der bestehenden Machtasymmetrie erschwert. Darüber hinaus wurden lokale Bevölkerungsgruppen im Zuge des Reformprozesses dadurch geschwächt, dass die Nutzungsrechte für Plantagenflächen, die sie den Unternehmen gewähren, nach deren Ablauf, d.h. 35 Jahren, an den Zentralstaat übergehen. Mit diesem Mechanismus gelang es der Zentralregierung, ihre territoriale Kontrolle trotz Dezentralisierung zu verteidigen und sie sogar auszubauen. Auch Unternehmen

erhielten weitreichende ökonomische Kontrolle über Peripherien, indem die zuvor vorhandenen Einschränkungen bezüglich der Größe konzessionierter Landflächen ausgedehnt wurden. Die starke Kapital- und Landkonzentration im Palmölsektor hat die Entwicklung nationaler und transnationaler Unternehmenskonglomerate gefördert, die über ein hohes Ausmaß an politischer und ökonomischer Macht zur Interessensdurchsetzung verfügen.

Die Expansion der Palmölindustrie wurde seit Mitte der 2000er-Jahre zudem durch die politisch geförderte Binnennachfrage nach Agrartreibstoffen, insbesondere im Rahmen des nationalen Agrartreibstoffprogramms, forciert. Verbunden wurde die Förderung von Agrartreibstoffen mit wirtschafts-, energie- und arbeitsmarktpolitischen Argumenten, die in Indonesien den gesellschaftspolitischen Rückhalt für die rasante Expansion des Palmölsektors absichern sollten. Profitieren konnten davon wiederum insbesondere die dominanten exportorientierten Unternehmen im Palmölsektor, die eine Produktdiversifizierung vornehmen und hohe Gewinne durch die staatlich garantierte Abnahme von Agrodiesel erzielen konnten. Während die Produktion von Agrartreibstoffen bis Ende der 2000er-Jahre eine wesentliche Komponente der Palmölexpansion bildete, wird die indonesische Palmölstrategie jedoch aktuell durch den Preisrückgang beim Erdöl und den damit verbundenen Einbruch der Weltmarktnachfrage nach Agrodiesel geschwächt.

### **6.3 KONFLIKTE UND POLITICS OF SCALE IM INDONESISCHEN PALMÖLSEKTOR**

Die Entwicklung und rasante Expansion des indonesischen Palmölsektors stellt eine umfassende Inwertsetzung von Natur dar. Im Prozess kapitalistischer Inwertsetzung von Natur werden gesellschaftliche Naturverhältnisse verändert (Swyngedouw 1999), oftmals in Verbindung mit staatlicher Territorialisierung. Die Bedeutung einer *Scale*-theoretischen Perspektive besteht hierbei darin, Fragen nach der Transformation von Natur und Umwelt, insbesondere nach dem Zugang zu und der Kontrolle über Land, als „integral parts of the social and material production of scale“ (Swyngedouw 2004, 132) zu erfassen. Der analytische Fokus auf Reskalierungsprozessen, also der Rekonfiguration vorhandener und die Herausbildung neuer Maßstabsebenen, ermöglicht es, ein präziseres Verständnis von Verdichtungsprozessen und Mechanismen staatlicher Selektivität in der Regulierung von Natur zu entwickeln. Diese Produktion, Neudefinition oder Restrukturierung von *Scale* ist in der Regel ein hoch konfliktiver und strategischer politischer Prozess (Swyngedouw 2004), durch den Orte und Regionen in neue

skalare Konfigurationen eingefügt werden. Oft sichern die damit verbundene Herausbildung und Verschiebung von Verdichtungsprozessen und Selektivitäten dominante Interessen ab, ohne jedoch die grundlegenden sozialen Widersprüche, wie etwa Landkonflikte auf lokaler Ebene, aufzuheben.

So ist auch die Inwertsetzung der Ölpalme auf vielfältige Weise und entlang verschiedener Maßstabsebenen und ihrer strategischen Rekonfiguration umkämpft. Besonders deutlich macht dies das Beispiel des Konfliktes zwischen der Bevölkerung der *Batin Sembilan* und dem Palmölunternehmen PT AP. Ausgangspunkt des Konfliktes war der Territorialisierungsprozess während des Regimes der Neuen Ordnung, im Zuge dessen für die Erschließung von Ölpalimplantagegebieten von den *Batin Sembilan* beanspruchte Landflächen als Staatsland deklariert wurden. Die Territorialisierungsstrategien der Zentralregierung und die kapitalistische Inwertsetzung dieser Landflächen lösten einen Landkonflikt aus, der jedoch aufgrund der spezifischen Selektivität des Regimes unterdrückt und auf die lokale Ebene beschränkt blieb.

Demokratisierung und Dezentralisierung führten allerdings trotz Kompetenzerweiterung der lokalen Ebene und Einleitung eines Mediationsprozesses nicht zu einer Stärkung der Position der *Batin Sembilan* in diesem Landkonflikt. Erst durch die Übertragung des Konfliktes auf die internationale Maßstabsebene mithilfe von NGOs und infolge seiner Bearbeitung im Rahmen eines Mediationsprozesses der Internationalen Finanz-Corporation und eines Begutachtungsprozesses des transnationalen Zertifizierungssystems RSPO gelang es, Druck auf PT AP als Teil der RSPO-zertifizierten Wilmar Group auszuüben. Indem die Wilmar Group jedoch PT AP an die nicht-RSPO-zertifizierten Unternehmensgruppen Prima Fortune International Ltd und Agro Mandiri Semesta verkaufte, konnte sich PT AP dieser Konfliktbearbeitung auf internationaler Ebene wiederum entziehen, da es nun nicht mehr den RSPO-Auflagen unterlag. Wie dieses Beispiel zeigt, sind der strategische Einsatz und die Produktion von *Scales* in der politischen Regulierung der Naturverhältnisse im Zusammenhang von Palmöl zentral.

Gleichzeitig ist für die politische Ökonomie des indonesischen Palmölsektors charakteristisch, dass Naturaneignungspraktiken im Rahmen eines extraktivistischen, weltmarktorientierten Entwicklungsmodells, die zu lokalen Konflikten führen, auf der nationalen und oft auch internationalen Ebene legitimiert werden, ohne dass die davon Betroffenen auf diesen Ebenen aktiv werden können. Hierbei werden nicht nur ökonomische und gesellschaftliche Leitbilder konstruiert, sondern auch Wertvorstellungen und Naturbilder, die eine spezifische Form der Naturaneignung und -nutzung begünstigen (Brand und Görg 2003). Zwar änderten

sich im Zuge der Demokratisierung die gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen dieses Entwicklungsmodells grundlegend. So wurden die Praktiken des Befehlens und Gehorchens sowie die Durchsetzung von Interessen durch Zwang und Gewalt, die noch während des Regimes der Neuen Ordnung üblich waren, durch neue hegemoniale Diskurse und Praktiken ersetzt, wie etwa die Vorstellung von wirtschaftlichem Wachstum und zunehmender Prosperität durch die Einbindung in globale Wertschöpfungsketten. Andere Bedeutungszuschreibungen wie beispielsweise die Entwicklung des ländlichen Raums gegenüber einer (implizierten) Rückständigkeit weisen jedoch im gesamten betrachteten Zeitraum eine beachtliche Kontinuität auf und haben sich auf diese Weise tief in gesellschaftliche Naturverhältnisse und Landschaften eingeschrieben.

## **6.4 ZERTIFIZIERUNG VON NACHHALTIGEM PALMÖL ALS ALTERNATIVE?**

Die Tatsache, dass das extraktivistische Entwicklungsmodell Indonesiens eine lange historische Kontinuität aufweist und tief in die Staatsapparate und ihre Selektivitäten eingelassen ist, hat dazu beigetragen, dass die sozial-ökologischen Negativfolgen der Palmölproduktion vor allem auf transnationaler Ebene durch global agierende NGOs im Rahmen von Zertifizierungssystemen für nachhaltig produziertes Palmöl politisiert wurden. Damit machten sich diese NGOs, allen voran der WWF, das wachsende Bewusstsein für diese Negativfolgen aufseiten von Konsument\_innen im Globalen Norden zunutze. Auch in diesen Zusammenhang kamen jedoch die *Politics of Scale* in der politischen Ökonomie des indonesischen Palmölsektors zum Tragen. Während Zertifizierungssysteme zunehmend zur Voraussetzung für den Zugang zum europäischen Markt wurden, etablierte der indonesische Staat mit ISPO ein alternatives, jedoch schwächeres Zertifizierungssystem auf nationaler Ebene und sicherte solcherart die bestehenden Produktionspraktiken sowie die damit verbundenen Akkumulationsstrategien der Palmölunternehmen ab. Dies bot eine Möglichkeit für Unternehmen, sich der vonseiten des RSPO geäußerten Kritik an ihren Produktionspraktiken zu entziehen, ohne auf eine für die Vermarktung relevante Zertifizierung ihrer Produktion verzichten zu müssen. Das Beispiel zeigt, dass Akteure neue *Scales* als Terrain der Konfliktaustragung bzw. zur Aushandlung von Kompromissen auch verweigern können, indem sie ein *down-* bzw. *counter-scaling* betreiben.

Doch nicht nur aus diesem Grund lässt sich das Versprechen, eine nachhaltige Palmölproduktion durch transnationale Zertifizierungssysteme zu erreichen, nicht einlösen. Es stehen auch die ambitionierteren Zertifizierungssysteme in der Kritik,

weil die Standards entweder zu schwach sind oder nicht ausreichend umgesetzt und kontrolliert werden, zumal die Etablierung von schwächeren Zertifizierungssystemen als Alternative für Unternehmen einen Unterbietungswettbewerb losgetreten hat – mit der Gefahr der Verwässerung von Prüfkriterien und -mechanismen. Hinzukommt, dass sich Unternehmen nach wie vor gänzlich einer Zertifizierung entziehen können, wie das Beispiel des Unternehmens PT AP im untersuchten Konfliktfall verdeutlicht. Ohnehin wird aufgrund des Freiwilligkeitsprinzips nur ein Teil der Produktion abgedeckt, während die Expansion des Palmölsektors auch im nicht-zertifizierten Bereich rasant voranschreitet, zudem wachsen jene Märkte in Indien und China, in denen Zertifizierungen keine Rolle für den Marktzugang spielen, schneller als jene in der EU und den USA. Insofern lässt sich auch argumentieren, dass die Auseinandersetzung um Standards und Kontrollmechanismen innerhalb von Zertifizierungssystemen vom noch weit größeren Problem der Expansion des Palmölsektors außerhalb jeglicher Zertifizierung ablenkt.

Das allergrößte Problem liegt jedoch in der Gesamtexpansion der Ölpalmlplantagenflächen – ob zertifiziert oder nicht. Hierzu tragen auf den ersten Blick paradoxerweise gerade auch Strategien der *green economy* im Globalen Norden bei, wie die Herstellung von vermeintlich klimafreundlichen Agrartreibstoffen, die eine Dekarbonisierung des Transportsektors fördern sollen. Da diese den Palmölboom in Indonesien wesentlich antreiben, führen sie ihrerseits zu verheerenden Umweltauswirkungen.

Doch welche Alternativen gibt es, und mit welchen Strategien könnten sie erreicht werden? Anstatt allein auf Zertifizierungssysteme zu setzen, die auf transnationaler Ebene ausgehandelt und verankert werden, bedarf es einer Stärkung der Interventionsmöglichkeiten und Partizipationsrechte der lokalen Bevölkerung in Kämpfen um Landfragen, Autonomie, Umweltgerechtigkeit und bessere Arbeitsbedingungen. Allerdings sollte die ländliche Bevölkerung hierbei nicht allein als passives Opfer betrachtet werden. Die Interessen von *bupati* und lokalen Bevölkerungsgruppen überschneiden sich oftmals, woraus sich strategische Allianzen ergeben. Auch die Entwicklung von Ölpalmlplantagen und Infrastrukturprojekten ist häufig sowohl im Interesse der *bupati* als auch der Bewohner\_innen in den jeweiligen Gemeinden. Eingebettet sind diese Interessenkonstellationen in den hegemonialen Pro-Palmöl-Diskurs in Indonesien: Während meiner Feldforschung bekam ich immer wieder den Satz zu hören: „Don't blame the product“ (INTWI05) – die Produktionsbedingungen, nicht das Produkt seien das Problem, wurde mir wiederholt erklärt. Obgleich viele der interviewten Personen der Palmölindustrie gegenüber eine kritische Haltung vertraten, hoben alle

hervor, dass der Anbau von Ölpalmen für Kleinbäuerinnen und Kleinbauern unverzichtbar sei, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Nicht die Palmölproduktion selbst, sondern die Strukturen und Produktionsverhältnisse werden als Problem definiert und kritisiert (INTWI01; INTWI04; INTNG07; INTNG01).

Um eine breite gesellschaftspolitische Kraft für eine Veränderung der Produktionsbedingungen im indonesischen Palmölsektor aufzubauen, sind also nicht allein die Kämpfe um Land und gegen eine weitere Expansion der Ölpalmenplantagen entscheidend, sondern auch die Kämpfe innerhalb der bestehenden Produktion um Arbeits- und Produktionsbedingungen. Der Alltagswiderstand einzelner lokaler Bevölkerungsgruppen bzw. der Plantagenarbeiter\_innen bedarf einer überregionalen Vernetzung und Organisierung, denn hiervon hängt es ab, inwieweit Kleinbäuerinnen und Kleinbauern sowie Plantagenarbeiter\_innen in der Lage sind, ihre Forderungen zu politisieren und durchzusetzen – welche Kompen-sationszahlungen sie für Landflächen erhalten und unter welchen Bedingungen sie arbeiten. Eine entscheidende Rolle spielt hierbei die Unterstützung durch lokale NGOs und Gewerkschaften, die ihrerseits wiederum auf die Hilfe global agierender NGOs und der internationalen Gewerkschaftsbewegung angewiesen sind.

Nur die Verknüpfung unterschiedlicher Kämpfe um Zugangsrechte, verbesserte Arbeitsbedingungen und Menschenrechte gewährleistet die gesellschaftspolitische Breite, die notwendig ist, um nicht nur die flächenmäßige Expansion, sondern auch die Produktionsmengen auf bestehenden Flächen einzuschränken und die Bedingungen, unter denen diese Produktion erfolgt, in Richtung einer Demokratisierung der Naturverhältnisse zu verbessern. Doch auch dies allein reicht nicht aus. Darüber hinaus bedarf es einer Überwindung der aktuellen räumlichen Entkopplung von Konsum und Produktion, mit der vielfältige Formen der Externalisierung negativer sozial-ökologischer Folgen verbunden sind. Im Rahmen einer Regionalisierung der Produktion könnte dadurch billiges Palmöl aus Indonesien und anderen Ländern des Globalen Süden verstärkt durch andere pflanzliche Öle ersetzt werden. Dies wiederum wäre die Voraussetzung für neue, solidarische Formen der internationalen Arbeitsteilung jenseits der imperialen Produktions- und Lebensweise.

## Abkürzungs- und Interviewverzeichnis

---

ADM	Archer Daniels Midland (Unternehmen)
AFTAN	ASEAN Free Trade Area
AMDAL	Umweltverträglichkeitsprüfung
APKASINDO	Asosiasi Petani Kelapa Sawit Indonesia (Interessenvertretung für Vertragsbäuerinnen und -bauern)
APROBI	Asosiasi Produsen Biofuel Indonesia (Dachverband der Biodieselproduzenten)
APSEK	Asosiasi Petani Perkebunan Inti Rakyat (Interessenvertretung für Vertragsbäuerinnen und -bauern)
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BBN	Tim Nasional Bahan Bakar Nabati Timnas (Arbeitsgruppe für die Ausarbeitung von Politikempfehlungen sowie einen Entwicklungsplan für den Agrartreibstoffsektor)
BPN	Badan Pertanahan Nasional (Agentur für Landwirtschaftsangelegenheiten)
BPPT	Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (Agentur für Technische Entwicklung)
CAO	Compliance Advisory Ombudsman
CIFOR	Center for International Forestry Research
CPO	Crude Palm Oil
DAK	Danan Alokasi Khusus (Sonderzuwendungen)
DAU	Dana Alokasi Umum (allgemeine Mittelzuweisungen)
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat (Parlament)
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lokalparlament)
EU	European Union
FFB	Fresh Fruit Branches
FBI	Forum Biofuels Indonesia

GAPKI	Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (Indonesische Palmöl Gesellschaft)
HGU	Hak Guna Usaha (Nutzungsrecht)
HKTI	Kerukunan Tani Indonesia (Nationale Bauernorganisation)
HPK	Hutan Produksi Konversi (Waldflächen für Konvertierung)
IFC	International Finance Corporation
IPB	Institut Pertanian Bogor (Universität für Bodenkultur Bogor)
IPOC	Indonesian Palm Oil Commission
IPOB	Indonesian Palm Oil Board
ISCC	International Sustainable and Carbon Certification
ISO	International Organization for Standardization
ISPO	Indonesian Sustainable Palm Oil
ITB	Institut Teknologi Bandung (Technische Universität Bandung)
IWF	Internationaler Währungsfond
KPA	Konsorsium Pembaruan Agraria (Konsortium für die Erneuerung der Landwirtschaft)
KBK	Kawasan Budidaya Kehutanan (forstwirtschaftliche Nutzflächen)
KBNK	Kawasan Budidaya Non-Kehutanan (nicht-forstwirtschaftliche Nutzflächen)
KKPA	Koperasi Kredit Primer untuk Anggota (Genossenschaftsmodell)
LAN	Lembaga Administrasi (Nationaler Verwaltungsinstitut)
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat (Volksversammlung)
MSPO	Malaysian Sustainable Palm Oil
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
PAD	Pendapatan Asli Daerah (eigenständige Einnahmen)
Pertamina	Perusahaan Tambang Minyak Negara (staatliches Unternehmen)
PIR	Perkebunan Inti Rakyat (Vertragslandwirtschaftsmodell)
PKI	Partai Komunis Indonesia (Kommunistische Partei Indonesiens)
PKO	Palm Kernel Oil
PLN	Perusahaan Listrik Negara (staatliches Unternehmen)
PPN	Perusahaan Perkebunan Negara (staatliches Unternehmen)
PPP	Public-Private-Partnership
PTP	Perseroan Terbata Perkebunan (staatliches Unternehmen)
RBS	Roundtable on Sustainable Biomaterials
RSPO	Roundtable for Sustainable Palm Oil

---

RTRWN	Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (nationaler Raumordnungsplan)
RTRWK	Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (lokaler Raumordnungsplan)
TGHK	Tata Guna Hutan Kesepakatan (Prozess der Kategorisierung von Waldflächen)
SAN	Sustainable Agriculture Networks
SPKS	Seikat Petani Kelapa Sawit (Interessenvertretung Kleinbauern und Kleinbauern)
WTO	World Trade Organisation
WWF	World Wildlife Fund

INTMI01	Landwirtschaftsministerium, Jakarta, 30.1.2012
INTMI02	Energieministerium, Jakarta, 30.1.2012
INTMI03	Forstwirtschaftsministerium, Jakarta, 19.1.2012
INTWI01	IPB – Human Ecology, Bogor, 16.11.2011
INTWI02	Universität Jambi, Jambi 10.12.2011
INTWI03	IPB – Soil Department, Bogor, 18.11.2011
INTWI04	Sayogyo Institut, Bogor, 6.12.2013
INTWI05	IPB Economics Department, Bogor, 13.1.2012
INTWI06	IPB Human Ecology, Bogor, 14.12.2013
INTWI07	IPB Forestry Department, Bogor, 15.12.2013
INTNG01	Telepak, Bogor, 17.11.2011
INTNG02	Sawit Watch, Bogor, 29.11.2011
INTNG03	Greenpeace, Jakarta, 3.2.2012
INTNG04	WALHI, Jakarta, 17.1.2011
INTNG05	SPI, Jakarta, 25.1.2012
INTNG06	WALHI Jambi, Jakarta, 12.12.2011
INTNG07	Yayasan Setara, Jambi, 7./9.12.2011
INTNG08	Warsi, Jambi, 8.12.2011
INTNG09	SPI, Jakarta, 23.11.2013
INTNG10	Sawit Watch, Bogor, 6.12.2013
INTNG11	Grain, Jakarta, 20.12.2013
INTNG12	Forest Watch, Bogor, 20.11.2013
INTSH	Kleinbäuerin, Jambi, 12.12.2011



## Literatur

---

- Agrawal, A. (2005). *Environmentality. Technologies of government and the making of subjects*. Durham: Duke University Press.
- Agarwal, B. (1998). The gender and environment debate. In: Keil, R., Bell, D.V.J., Penz, P., Fawcett, L. (Hg.): *Political Ecology: Global and local*. London/New York: Routledge, 193–219.
- Aidenvironment, NewForesight, IIED. (2015). Case Studie Report: Palm Oil in Indonesia <http://exchange.growasia.org/system/files/palmoilindonesia.pdf>
- Aidenvironment. (2017). Indonesian Palm Oil's Stranded Assets: Ten Million Football Fields Indonesian Palm Oil's Stranded Assets: 10 Million Football Fields of Undevelopable Land. [www.aidenvironment.org/wp-content/uploads/2017/02/201702\\_palm-oil-stranded-land-size-equals-ten-million-football-fields-crr-170209.pdf](http://www.aidenvironment.org/wp-content/uploads/2017/02/201702_palm-oil-stranded-land-size-equals-ten-million-football-fields-crr-170209.pdf)
- Altvater, E. (1987). *Sachzwang Weltmarkt. Verschuldungskrise, blockierte Industrialisierung, ökologischer Gefährdung – der Fall Brasilien*. Hamburg: VSA.
- (1991). *Die Zukunft des Marktes. Ein Essay über die Regulation von Geld und Natur nach dem Scheitern des „real existierenden Sozialismus“*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- (2005). *Das Ende des Kapitalismus, wie wir ihn kennen. Eine radikale Kapitalismuskritik*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- , Mahnkopf, B. (2007). *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Amnesty International (2016). *Palm oil and human rights: What you need to know*. [www.amnesty.org/en/latest/news/2016/11/key-facts-about-palm-oil](http://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/11/key-facts-about-palm-oil)
- Anderson, B. (1983). Old state, new society. Indonesia's New Order in comparative historical perspective. *The Journal of Asian Studies*, 42(3), 477–496.
- (1993). *Die Erfindung der Nation: Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts*. Frankfurt am Main/New York: Campus Bibliothek.

- Arrighi, G. (1994). *The long twentieth century: Money, power, and the origins of our times*. London: Verso.
- Aspinall, E., Fealy, G. (2003). Decentralisation, Democratisation and the Rise of the Local. In: Aspinall, E., Fealy, G. (Hg.): *Local Power and Politics in Indonesia*. Singapore: Institute of South East Asia Studies.
- , van Klinken, G. (Hg.) (2011). *The State and Illegality in Indonesia*. Leiden: KITLV Press.
- Auld, G., Gulbrandsen, LH., McDermott, CL. (2008). Certification schemes and impacts of forests and forestry. *Annual Review of Environmental Resources* 33, 187–211.
- Austin, KG., Mosnier, A., Pirker, J., McCallum, I., Fritz, S., Kasibhatla, P. (2017). Shifting patterns of oil palm driven deforestation in Indonesia and implications for zero-deforestation commitments. *Land Use Policy* 69, 41–48.
- Bachriadi, D. (2010). *Between Discourse and Action: Agrarian Reform and Rural Social Movements in Indonesia post-1965*. Adelainde, South Australia: The Flinders University. Dissertation.
- Badan Pusat Statistik (2012). *Statistik Perusahaan Hak Pengusahaan Hutan (Forest Concession Statistics)*. Jakarta: Badan Pusat Statistik (Statistics Indonesia).
- Bader, P., Becker, F., Demirović, A., Dück, J. (2011). Die multiple Krise – Krisendynamiken im neoliberalen Kapitalismus. In: Demirović, A., Dück, J., Becker, F., Bader, P. (Hg.): *VielfachKrise. Im finanzdominierten Kapitalismus*. Hamburg: VSA, 11–28.
- Bakker, K. (2003). From public to private to mutual? Restructuring water supply governance in England and Wales. *Geoforum*, 34, 359–274.
- Barr, C., Resosudarmo, I., Dermawan, A., McCarthy, J. (Hg.) (2006). *Decentralization of Forest Administration in Indonesia. Implications for Forest Sustainability, Economic Development and Community Livelihoods*. Bogor: CIFOR.
- Beaton, C., Lontoh, L. (2010). *Lessons Learned from Indonesia's Attempts to Reform Fossil Fuel Subsidies*. Essex: International Institute for Sustainable Development.
- Becker, J. (2008). Der kapitalistische Staat in der Peripherie. *Polit-ökonomische Perspektiven. Journal für Entwicklungspolitik*, 2, 10–32.
- , (2011). Klassen und Politik in der Peripherie. In: Ataç, I., Kraler, A., Ziai, A. (Hg.): *Politik und Peripherie. Eine politikwissenschaftliche Einführung*. Wien: Mandelbaum, 153–168.
- Becker, E., Jahn, T. (Hg.) (2006). *Soziale Ökologie. Grundzüge einer Wissenschaft von den gesellschaftlichen Naturverhältnissen*. Frankfurt am Main/New York: Campus.

- Belina, B. (2008a). Geographische Ideologieproduktion – Kritik der Geographie als Geographie. *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies* 7(3), 510–537.
- , (2008b). Skalare Praxis. In: Wissen, M., Röttger, B., Heeg, S. (Hg.): *Politics of Scale. Räume der Globalisierung und Perspektiven emanzipatorischer Politik*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 106–123.
- Benda Beckmann, FV., Benda Beckmann, KV. (2009). Multiple embeddedness and systemic implications: struggles over natural resources in Minangkabau since the Reformasi. *Asian Journal of Social Science*, 38(2), 172–186.
- Bennett, RJ. (Hg.) (1990). *Decentralization, Local Government, and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*. Oxford: Clarendon Press.
- Biofuels Digest. (2013). Biofuels mandates around the world 2014. [www.biofuelsdigest.com/bdigest/2013/12/31/biofuels-mandates-around-the-world-2014](http://www.biofuelsdigest.com/bdigest/2013/12/31/biofuels-mandates-around-the-world-2014) (26.5.2015).
- Blaikie, PM., Brookfield, HC. (1987). *Land degradation and society*. London: Methuen.
- Borras, SM., Franco, JC., Kay, C., Spoor, M. (2011). *Land grabbing in Latin America and the Caribbean viewed from broader international perspectives*. Santiago de Chile: FAO.
- Borras, S., Franco, J. (2012). Global land grabbing and trajectories of agrarian change. A preliminary analysis. *Journal of Agrarian Change*, 12(1), 34–59.
- Bourchier, D. (1996). Lineages of Organicist Political Thought in Indonesia. Melbourne: Monash University. Dissertation.
- Brad, A., Schaffartzik, A., Pichler, M., Plank, C. (2015). Contested territorialization and biophysical expansion of oil palm plantations in Indonesia. *Geoforum*, 64, 100–111.
- , Delemare, A., Hurley, N., Lenikus, V., Mulrenan, R., Nemes, N., Trunk, U., Urbancic, N. (2018). The false promise on certification. How certification is hindering sustainability in the textile, palm oil and fisheries industries. o.O.: Changing Markets Foundation.
- Brand, U. (2009). *Die Multiple Krise. Dynamik und Zusammenhang der Krisendimensionen, Anforderungen an politische Institutionen und Chancen progressiver Politik*. Berlin: Heinrich Böll Stiftung.
- , (2010). Konflikte um die Global Governance biologischer Vielfalt. Eine historisch-materialistische Perspektive. In: Feindt, P., Saretzki, T. (Hg.): *Umwelt- und Technikkonflikte*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 239–255.

- (2011). Global Governance als ordnungswissenschaftliches Konzept (zwischenstaatlichen Regierens im globalisierten Kapitalismus – und alternative Vorstellungen. In: Demirović, A., Walk, H. (Hg.): Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neue Formen politischer Herrschaft. Münster: Westfälisches Dampfboot, 257–278.
- (2008). Multiskalare Hegemonie. Zum Verhältnis von Führung, Herrschaft und Staat. In: Wissen, M., Röttger, B., Heeg, S. (Hg.): Politics of Scale. Räume der Globalisierung und Perspektiven emanzipatorischer Politik. Münster: Westfälisches Dampfboot, 169–185.
- , Görg, C. (2003). Postfordistische Naturverhältnisse. Konflikte um genetische Ressourcen und die Internationalisierung des Staates. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- , Görg, C. (2000). Die Regulation des Marktes und die Transformation der Naturverhältnisse. PROKLA 118, 83–106.
- , Wissen, M. (2011). Sozial-ökologische Krise und imperiale Lebensweise. Zu Krise und Kontinuität kapitalistischer Naturverhältnisse. In: Demirović, A., Dück, J., Becker, F., Bader, P. (Hg.): VielfachKrise im finanzdominierten Kapitalismus. Hamburg: VSA, 78–93.
- , Wissen, M. (2012a). Gesellschaftliche Naturverhältnisse und materialistische Menschenrechtspolitik – Zur Kritik der imperialen Lebensweise. In: Steffens, G., Weiss, E. (Hg.): Menschenrechtspolitik. Frankfurt am Main: o.V., 125–139.
- , Wissen, M. (2012b). Global environmental politics and the imperial mode of living. Articulations of state-capital relations in the multiple crisis. Globalizations, 9(4), 547–560.
- , Wissen, M. (2017). Imperiale Lebensweise – Zur Ausbeutung von Mensch und Natur im Zeitalter des Kapitalismus. München: Oekom.
- Breman, J. (1989). Taming the Coolie Beast Plantation Society and The Colonial Order in Southeast Asia. Calcutta/Bombay/Madras: Oxford University Press.
- Brenner, N. (1998). Global cities, glocal states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe. Review of International Political Economy, 5, 1–37.
- (2001). The limits of scale? Methodological reflections on scalar structuration. Progress in Human Geography, 25(4), 591–614.
- (2004). New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood. Oxford: Oxford University Press.
- , Jessop, B., Jones, M., MacLeod, G. (2003). Introduction: State Space in Question. In: Brenner, N., Jessop, B., Jones, M., MacLeod, G. (Hg.): State/Space. A Reader. Malden: Wiley-Blackwell, 1–26.

- Bryan, J. (2011). Walking the line: participatory mapping, indigenous rights, and neoliberalism. *Geoforum*, 42(1), 40–50.
- Bryant, RL. (1998). Power, knowledge and political ecology in the third world: a review. In: *Progress in Physical Geography*, 22(1), 79–94.
- , Bailey, S. (1997). *Third World Political Ecology*. London: Routledge.
- Bünte, M. (2003). *Dezentralisierung in Indonesien, Teil 1: Initiation und Inhalt. Südostasien aktuell*, 565–579.
- Butler, R. (2015). Plantation companies challenged by haze-causing fires in Indonesia. *Mongabay*. <https://news.mongabay.com/2015/10/companies-struggle-to-fight-fires-in-indonesia> (23.1.2016)
- , Koh, LP., Ghazoul, J. (2009). REDD in the red: palm oil could undermine carbon payment schemes. *Conservation Letter*, 2(2), 67–73.
- Burchardt, H-J., Dietz, K., (2014). (Neo-)extractivism – a new challenge for development theory from Latin America. *Third World Quarterly*, 35(3), 468–486.
- Callon, M., Latour, B. (1981). Unscrewing the big Leviathan. How actors macro-structure reality and how sociologist help them to do so. In: Knott-Cetina, K., Cicourel, A. (Hg.): *Avances in social theory and methodology. Towards an integration of micro- and macro-sociologies*. Boston/London: Routledge, 277–303.
- Cardoso, F., Faletto, E. (1976). *Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Carlson, KM., Curran, LM. (2013). Refined carbon accounting for oil palm agriculture: Disentangling potential contributions of indirect emissions and smallholder farmers. *Carbon Management*, 4(4), 347–349.
- , Curran, LM., Asner, G., McDonald Pittman, A., Trigg, S., Adeney, M. (2012). Carbon emissions from forest conversion by Kalimantan oil palm plantations. *Nature Climate Change* 3, 283–287.
- Caroko, W., Komarudin, H., Obidzinski, K. Gunarso, P. (2011). Policy and institutional frameworks for the development of palm oil-based biodiesel in Indonesia. *Working Paper 62*. Bogor: CIFOR.
- Carthane, Q. (2009). A Misleading Promise? Rethinking European Support of Biofuels. *EU Diplomacy Papers*, Nr. 2, Brugge/Natolin: College of Europe.
- Casson, A. (2000). The hesitant boom: Indonesia's oil palm sub-sector in an era of economic crisis and political change. Bogor: CIFOR.
- Castree, N. (2001). Marxism, Capitalism, and the Production of Nature. In: Castree, N., Brown, B. (Hg.): *Social Nature. Theory, Practice, and the Politics*. Malden: Wiley-Blackwell, 189–207.

- ,(2003). Commodifying what nature? *Progress in Human Geography* 27(3), 273–297.
- ,(2005). *Nature. Key ideas in geography*. London: Routledge.
- ,(2008a). Neoliberalizing nature: the logics of deregulation and reregulation. *Environment and Planning A*, 40(1), 131–152.
- ,(2008b). Neoliberalizing nature: processes, effects, and evaluations. *Environment and Planning A*, 40(1), 153–173.
- ,(2002). False Antitheses? Marxism, Nature and Actor-Networks. *Antipode* 34(1), 112–145.
- ,(2001). Socializing Nature: Theory, Practice, and Politics. In: Castree, N., Braun, B. (Hg.): *Socializing Nature: Theory, Practice and Politics*. Malden: Wiley-Blackwell, 1–21.
- Chambers, R. (1994). Participatory rural appraisal (PRA): challenges, potentials and paradigm. *World Development*, 22(10), 1437–1454.
- Cheema, GS., Rondinelli, DA. (Hg.) (1983). *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills: Sage.
- Colchester, M., Jiwan, N., Sirait, M., Firdaus, Y. A., Surambo, A., Pane, H. (2006a). Promised Land. *Palm Oil and Land Acquisition in Indonesia. Implications for Local Communities and Indigenous Peoples. Executive Summary*. <http://mekongdmp.net/data/Resourcespapers/filepdf/PromisedLand.pdf> (20.10.2012).
- , Jiwan, N. (2006b). Ghosts on our own land: Indonesian oil palm smallholders and the roundtable on sustainable palm oil. *Forest Peoples Programme, and Perkumpulan Sawit Watch, Moreton-in-Marsh, UK and Bogor. environment.yale.edu/tfd/.../ghosts\_on\_our\_own\_land\_txt\_06\_eng.pdf* (1.3.2011).
- , Anderson, P., Firdaus, AY., Hasibuan, F., Chao, S. (2011). Human rights abuses and land conflicts in the PT Asiatic Persada concession in Jambi: report of an independent investigation into land disputes and forced evictions in a palm oil estate. o.O.
- , Chao, S. (Hg.) (2013). *Conflict or Consent? The Oil Palm Sector at a Crossroads*. o.O.: Forest Peoples Programme, Sawit Watch and TUK Indonesia.
- Commonwealth Secretariat (1983). *Decentralisation for Development: A Bibliography*. London: Commonwealth Secretariat.
- Contreras-Hermosilla, A., Fay, C. (2005). *Strengthening Forest Management in Indonesia through Land Tenure Reform. Issues and Framework for Action*. Forest Trends, Washington, DC: The World Bank.
- Conyers, D. (1983). Decentralisation: the latest fashion in development administration? *Public Administration and Development*, 3, 97–109.

- Corson, C. (2011). Territorialization, enclosure and neoliberalism: Non-state influence in struggles over Madagascar's forests. *Journal of Peasant Studies*, 38(4), 703–726.
- Coy, M., Neuburger, M. (2008). Amazonien: Straße Cuiabá-Santarém. Ein Großprojekt im politisch-ökologischen Kontext. *Geographische Rundschau*, 60(12), 10–17.
- Cramb, R. (2011). Re-inventing dualism. Policy narratives and modes of oil palm expansion in Sarawak, Malaysia. *Journal of Development Studies*, 47(2), 274–293.
- Dauvergne, P., Neville, K. (2009). The changing north-south and south-south political economy of biofuels. *Third World Quarterly*, 30(6), 1087–1102.
- (2010). Forests, food, and fuel in the tropics: the uneven social and ecological consequences of the emerging political economy of biofuels. *The Journal of Peasant Studies*, 47(4), 631–660.
- De Angelis, M. (2012). Crises, Movements and Commons. *Borderlands* 2(11), 1–22.
- Delaney, D., Leitner, H. (1997). The political construction of scale. *Political Geography*, 16, 93–97.
- Demirović, A. (2011). Materialist State Theory and the Transnationalization of the Capitalist State. *Antipode*, 43, 38–59.
- Dermawan, A., Obidzinski, K., Komarudin, H. (2012). Withering before full bloom? Bioenergy in Southeast Asia. *Working Paper 94*. Bogor: CIFOR.
- Devas, N. (1997). Indonesia: what do we mean by decentralization? *Public Administration and Development*, 17, 351–367.
- Dietz, K., Wissen, M. (2009). Kapitalismus und „natürliche Grenzen“. Eine kritische Diskussion ökomarxistischer Zugänge zur ökologischen Krise. *PROKLA* 39(156), 351–369.
- , Engels, B. (2014). Immer (mehr) Ärger mit der Natur? – Für eine gesellschafts- und konflikttheoretische Analyse von Konflikten um Natur. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 43(1), 73–90.
- , Engels, B., Pye, O., Brunnengräber A. (Hg.) (2015). *The political ecology of agrofuels*. New York: Routledge.
- Dillon, H.S., Laan, T. (2008). Biofuels – At What Cost? Government support for ethanol and biodiesel in Indonesia. *The Global Subsidies Initiative of the International Institute for Sustainable Development*. [www.globalsubsidies.org/-/files/assets/Brochure-USUpdate.pdf](http://www.globalsubsidies.org/-/files/assets/Brochure-USUpdate.pdf) (20.10.2010).
- Direktorat Perlindungan Perkebunan (2015). Pelaksanaan Pengembangan Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (ISPO). <http://ditjenbun.dep.tan.go.id/perlindungan/index.php?view=artiklaksanaan-pengembangan-perke>

- bunan-kelapa-sawit-berkelanjutan-indonesia-ispo-&format=pdf&option=com\_content (31.1.2015).
- Dorward, A., Kydd, J., Morrison, J., Urey, I. (2004). A Policy Agenda for Pro-Poor Agricultural Growth. *World Development* 32(1), 73–89.
- Duncan, C. (2007). Mixed outcomes. The impact of regional autonomy and decentralization on indigenous ethnic minorities in Indonesia. *Development and Change*, 38(4), 711–733.
- Dutta, R., Supriatna, Y. (2014). Indonesia May Cut Palm Oil Export Tax to Offset India Tariff Rise. *Reuters*.
- Dwyer, MB. (2015). Trying to follow the money: Possibilities and limits of investor transparency in Southeast Asia's rush for „available“ land. Working Paper No. 177. Bogor: CIFOR.
- EIA/Telapak (2009). Up for grabs. Deforestation and exploitation in Papuas plantations boom. Bogor/London: Telapak/EIA.
- Ehrlich, P. (1972). Bevölkerungswachstum und Umweltkrise: Die Ökologie des Menschen. Frankfurt am Main: Fischer.
- Elmhirst, R. (2011). Introducing new feminist political ecologies. *Geoforum*, 42, 129–132.
- Emmerson, DK. (1983). Understanding the New Order: Bureaucratic Pluralism in Indonesia. *Asian Survey*, XXIII, 11, 1220–1241.
- Enzesberger, M. (1973). Zur Kritik der politischen Ökologie. *Kursbuch*, 33, 1–42.
- Escobar, A. (1996). Construction Nature. Elements for a post-structuralist political ecology. *Futures*, 28(4), 325–343.
- EU (2003). Directive 2003/30/EC of the European Parliament and of the Council of 8 May 2003 on the promotion of the use of biofuels or other renewable fuels for transport. [http://ec.europa.eu/energy/res/legislation/doc/biofuels/en\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/energy/res/legislation/doc/biofuels/en_final.pdf) (12.10.2010).
- (2009). Richtlinie 2009/28/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG. *Amtsblatt der Europäischen Union*. <http://www.clearingstelle-eeg.de/filemanager/active?fid=678> (12.10.2010).
- EurObserv'ER (2012). Biofuels Barometer. Paris/Berlin: EurObserv'ER.
- Evers, T. (1977). Bürgerliche Herrschaft in der Dritten Welt. Zur Theorie des Staates in ökonomisch unterentwickelten Gesellschaftsformationen. Köln: Europäische Verlagsanstalt.
- Fairhead, J., Leach, M., Scoones, I. (2012). Green grabbing: A new appropriation of nature? *Journal of Peasant Studies*, 39(2), 237–261.

- Fane, G., Condon, T. (1996). Trade Reform in Indonesia, 1987–95. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 32(3), 33–54.
- FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations (2008). The state of food and agriculture. Biofuels: prospects, risks and opportunities. Rome.
- , (2009). Crop Prospects and Food Situation. Nr. 2, April 2009. [www.fao.org/docrep/011/ai481e/ai481e00.htm](http://www.fao.org/docrep/011/ai481e/ai481e00.htm) (19.10.2010).
- , (2014). FAOSTAT Database. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).
- , (2015). FAOSTAT Database. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).
- , (2016). FAOSTAT Database. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).
- Fargione, J., Hill, J., Tilman, D., Polasky, S., Hawthorne, P. (2008). Land clearing and the biofuel carbon debt. *Science*, 319, 1235–1238.
- Farid, H. (2005). Indonesia's original sin. Mass killings and capitalist expansion, 1965–1966. *Inter-Asia Cultural Studies*, 6(1), 3–16.
- Fatimah, YA., Yuliar, S. (2009). Opening the Indonesian Bio-Fuel Box: How Scientists Modulate the Social. *Int. Journal of Actor-Network-Theory and Technological Innovation*, 1(2), 1–12.
- Fernandez, W. (2015). Dicke Luft in Südasien. [www.faz.net/aktuell/wissen/klima/dicke-luft-in-suedasien-klimabedingte-flaechenbraende-13914782.html](http://www.faz.net/aktuell/wissen/klima/dicke-luft-in-suedasien-klimabedingte-flaechenbraende-13914782.html) (23.1.2016).
- Fischer-Kowalski, M., Haberl, H., Hüttler, W., Payer, H., Schandl, H., Winiwarter, V., Zangerl-Weisz, H. (1997). *Gesellschaftlicher Stoffwechsel und Kolonialisierung von Natur. Ein Versuch in Sozialer Ökologie*. Amsterdam: G+B Verlag Fakultas.
- Fischer-Kowalski, M., Weisz, H. (1999). Society as hybrid between material and symbolic realms: Towards a theoretical framework of society-nature interaction. *Advances in Humang Ecology*, 8, 215–252.
- Flick, U. (2004). *Triangulation. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Flintner, M., Görg, C. (2008). Politik im globalen Wandel – räumliche Maßstäbe und Knoten der Macht. In: Brunnengräber, A. (Hg.): *Mit mehr Ebenen zu mehr Gestaltung? Multi-Level Governance in der transnationalen Sozial- und Umweltpolitik*. Baden-Baden: Nomos.
- Fritz, T. (2007). *Das Grüne Gold. Welthandel mit Bioenergie – Märkte, Macht und Monopole*. Berlin: FCDL-Verlag.

- Gaskell, J. (2015). The role of markets, technology, and policy in generating palm-oil demand in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 51(1), 29–45.
- (2015). Optimism and Education: The new ideology of development in Indonesia. *Journal of Contemporary Asia*, 45(3), 371–393.
- Gelder, van JW. (2004). Greasy Palms: European buyers of Indonesian palm oil. *De Blomer: Profundo*.
- Gellert, PK. (2008). What's new with the Old? Scalar dialectics and the reorganization of Indonesia's timber industry. In: Nevins, J., Peluso, NL. (Hg): *Taking Southeast Asia to market: commodities, nature, and people in the neoliberal age*. New York: Cornell University Press.
- (2010). Extractive regimes. Toward a better understanding of Indonesian development. *Rural Sociology*, 75(1), 28–57.
- Gerber, JF. (2011). Conflicts over industrial tree plantations in the South: who, how and why? *Global Environmental Change*, 21(1), 165–176.
- Giljum, S., Dittrich, M., Lieber, M., Lutter, S. (2014). Global patterns of material flows and their socio-economic and environmental implications: a MFA study on all countries world-wide from 1980 to 2009. *Resources*, 3(1), 319–339.
- Gillespie, P. (2011). How does legislation affect oil palm smallholders in the Sanggau district of Kalimantan, Indonesia? *Australian Natural Resources Law and Policy*, 14(1), 1–37.
- Gläser, J., Laudel, G. (2006). Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse: als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Goldman, M. (2004). Eco-governnality and other transnational practices of a „green“ World Bank. In: Peet, R., Watts, M. (Hg.): *Liberation ecologies. Environment, development, social movements*. London: Routledge, 166–192.
- Görg, C. (2003a). Die Regulation der Naturverhältnisse. Zu einer kritischen Theorie der ökologischen Krise. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- (2003b). Nichtidentität und Kritik. Zum Problem der Gestaltung der Naturverhältnisse. In: Böhme, G., Manzei, A. (Hg.): *Kritische Theorie der Technik und Natur*. München: Wilhelm Fink Verlag, 113–133.
- (2004). Inwertsetzung. In: Haug, W. (Hg.): *Historisch-kritisches Wörterbuch des Marxismus. Imperium bis Justiz. Band 6/II*. Hamburg: Argument, 1501–1506.
- (2007). Landscape Governance. The „politics of scale“ and „natural“ conditions of places. *Geoforum*, 28(5), 954–966.
- GRAIN (2014). Peasant's long fight to roll back palm oil land grab in Indonesia. *Against the Grain*. Barcelona: GRAIN.

- Greenpeace (2007). How the Palmoil Industry is Cooking the Climate. o.O.
- Gudynas, E. (2010). The New Extractivism of the 21st Century: Ten Urgent Theses about Extractivism in Relation to Current South American Progressivism. Washington, DC: Center for International Policy.
- Gunarso, P., Hartoyo, ME., Agus, F., Killeen, T. (2013). Oil Palm and Land Use Change in Indonesia, Malaysia and Papua New Guinea. Reports from the Technical Panels of the 2nd Greenhouse Gas Working Group of the Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO).
- Habekuß, F. (2016). Was geht uns das an? [www.zeit.de/2015/52/indonesien-borneo-umwelt-urwald-waldbrand](http://www.zeit.de/2015/52/indonesien-borneo-umwelt-urwald-waldbrand) (21.3.2016).
- Hadiz, RV. (2004). Decentralization and democracy in Indonesia: a critique of neo- institutionalist perspectives. *Development and Change*, 35(4), 697–718.
- , Robinson, R. (2005). Neo-liberal Reforms and Illiberal Consolidations: The Indonesian Paradox. *The Journal of Development Studies*, 41(2), 220–241.
- Hall, D. (2011). Land grabs, land control, and Southeast Asian crop booms. *Journal of Peasant Studies*, 38(4), 837–857.
- Hall, D., Hirsch, P., Li, TM. (2011). Powers of exclusion. Land dilemmas in Southeast Asia. Singapore: NUS Press.
- Haraway, D. (1991). Simians, cyborgs and women the reinvention of nature. London/New York: Routledge.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science* 162(3859), 1243–1248.
- Harvey, D. (1993). The nature and environment: the dialectics of social and environmental change. In: Miliband, R., Panitch, L. (Hg.): Real problems, false solutions. London: Socialist Register, 1–51.
- , (1982). The limits to capital. Chicago: London: Verso.
- , (1993). Justice, Nature, and the Geography of Difference. Cambridge MA: Wiley-Blackwell.
- , (2003). The new imperialism. Oxford/New York: Oxford University Press.
- , (2004). Die Geographie des „neuen“ Imperialismus: Akkumulation durch Enteignung. In: Zeller, C. (Hg.): Die globale Enteignungsökonomie. Münster: Westfälisches Dampfboot, 183–215.
- , (2007). Zwischen Raum und Zeit: Reflektionen zur geographischen Imagination. In: Belina, B., Michel, B. (Hg.): Raumproduktionen. Beiträge der Radical Geography. Eine Zwischenbilanz. Münster: Westfälisches Dampfboot, 36–60.
- Heigl, M. (2009). Der Staat in der Privatisierung. Baden-Baden: Nomos.
- Hein, J., Adiwibowo, S., Dittrich, C., Rosyani, Soetarto, E., Faust, H. (2015). Rescaling of Access and Property Relations in a Frontier Landscape: Insights from Jambi, Indonesia. *The Professional Geographer*, 0(0), 1–10.

- Heynen, N., Robbins, P. (2005). The Neoliberalization of Nature: Governance, Privatization, Enclosure and Valuation. *Capitalism Nature Socialism*, 16(1), 5–8.
- Hill, H. (1992). Regional development in a boom and bust petroleum economy: Indonesia since 1970. *Economic Development and Cultural Change*, 40, 351–379.
- Hirsch, J. (1995). Der nationale Wettbewerbsstaat: Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus. o.O.Edition ID-Archiv.
- Hofman, B., Kaiser, K., Schulze, GG. (2004). Dezentralisierung und Korruption – Erste Erfahrungen aus Indonesien. In: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 73(2), 226–246.
- Homer-Dixon, T. (2010). Der heilsame Schock. Wie der Klimawandel unsere Gesellschaft zum Guten verändert. München: Oekom.
- Hooijer, A., Silvius, M., Wösten, H., Page, S. (2006). PEAT-CO2. Assessment of CO2 emissions from drained peatlands in SE Asia. Delft Hydraulics report Q3943.
- Hopf, C. (2004). Qualitative Interviews – ein Überblick. In: Flick, U., von Kar-dorff, E., Steinke, I. (Hg.): *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 349–360.
- Hospes, O., Kentin, A. (2014). Tensions between global-scale and national-scale governance: The Strategic Use of Scale Frames to Promote Sustainable Palm Oil Production in Indonesia. In: Padt, F., Opdam, P., Polman, N., Termeer, C. (Hg.): *Scale-sensitive Governance of the Environment*. Oxford: Wiley-Black-well.
- IFC, World Bank (2011). The World Bank Group framework and IFC strategy for engagement in the palm oil sector. [www1.ifc.org/wps/wcm/connect/159dce004ea3bd0fb359f71dc0e8434d/WBG+Framework+and+IFC+Strategy\\_FINAL\\_FOR+WEB.pdf?MOD=AJPERES](http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/159dce004ea3bd0fb359f71dc0e8434d/WBG+Framework+and+IFC+Strategy_FINAL_FOR+WEB.pdf?MOD=AJPERES) (20.09.2013).
- Indonesia Investments (2018). Who own the palm oil plantations in Indonesia? Texttitel ist Palm Oil? [www.indonesia-investments.com/business/commodities/palm-oil/item166](http://www.indonesia-investments.com/business/commodities/palm-oil/item166)? (20.4.2018).
- Indonesia Investments (2018). Indonesia's Crude Palm Oil Investments. [www.indonesia-investments.com/news/news-columns/indonesias-crude-palm-oil-sector-cpo-price-expected-to-rebound/item836?searchstring=palm%20oil](http://www.indonesia-investments.com/news/news-columns/indonesias-crude-palm-oil-sector-cpo-price-expected-to-rebound/item836?searchstring=palm%20oil) (10.1.2018).
- IPCC International Panel for Climate Change (2007). Fourth Assessment Report. Genf: IPCC.
- IPOB – Indonesian Palm Oil Board (2008). Indonesian Palm Oil Statistics 2007. Jakarta:

IPOB.

- Jackson, KD. (1978). Bureaucratic polity: A Theoretical Framework for the Analysis of Power and Communications in Indonesia. In: Jackson, KD., Pye, LW. (Hg.): Political Power and Communications in Indonesia. Berkeley: University of California Press, 3–23.
- Jacob, D., Schwart, J. (2016). Public health impacts of the severe haze in equatorial Asia in September–October 2015: demonstration of a new framework for informing fire management strategies to reduce downwind smoke exposure. *Environ. Res. Lett.* 11, 94023.
- Jahn, T., Wehling, P. (1998). Gesellschaftliche Naturverhältnisse — Konturen eines theoretischen Konzepts. In: Brand, KW. (Hg.): Soziologie und Natur: Theoretische Perspektiven. Wiesbaden: VSA Verlag für Sozialwissenschaften, 75–93.
- Jasanoff, S. (2010). A New Climate for Society. *Theory, Culture & Society*, 27(2–3), 233–253.
- Jiwan, N. (2013). The political ecology of the Indonesian palm oil industry. In: Pye, O., Bhattacharya, J. (Hg.): The palm oil controversy in Southeast Asia. Singapore: ISEAS Publishing, 48–75.
- Jessop, B. (2001). The rise of the regional state in economic governance: „Partnership for prosperity“ or new scales of state power? *Environment and Planning A*, 33, 1185–1211.
- , (1997). Die Zukunft des Nationalstaates – Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa. In: Becker, S., Sablowski, T. (Hg.): Jenseits der Nationalökonomie? Weltwirtschaft und Nationalstaat zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Hamburg: Argument.
- , (1990). State Theory: Putting the Capitalist State in its Place. Cambridge: Polity Press.
- Kaltenbrunner, A., Newman, S., Paineira, JP. (2011). The Financialization of Natural Resources: Understanding the New Dynamics of Developing Civil Society Answers to it. [www.iippe.org/wp-content/uploads/2013/07/Anmina-Kaltenbrunner\\_Susan-Newman\\_and-Juan-Pablo-Paineira.pdf](http://www.iippe.org/wp-content/uploads/2013/07/Anmina-Kaltenbrunner_Susan-Newman_and-Juan-Pablo-Paineira.pdf) (12.4.2013).
- Keil, R. (1998). Globalisierung – Macht – Staat. Perspektiven lokalen Handelns im Zeitalter der World City. In: Görg., C., Roth, R. (Hg.): Kein Staat zu machen. Zur Kritik der Sozialwissenschaften: Münster: Westfälisches Dampfboot, 119–138.
- Kementerian Pertanian Republik Indonesia (2013). Basis Data Statistik Pertanian [Agricultural Statistical Database]. Jakarta: Kementerian Pertanian Republik Indonesia [Ministry of Agriculture, Republic of Indonesia].

- Koh, LP., Ghazoul, J. (2008). Biofuels, biodiversity, and people: understanding the conflicts and finding opportunities. *Biological Conservation*, 141, 2450–2460.
- Köhler, B. (2005). Ressourcenkonflikte in Lateinamerika. Zur Politischen Ökologie der Inwertsetzung von Wasser. *Journal für Entwicklungspolitik*, XXI/2, 21–44.
- , (2008a). Die Materialität von Rescaling-Prozessen. Zum Verhältnis von Politics of Scale und Political Ecology. In: Wissen, M., Röttger, B., Heeg, S. (Hg.): *Politics of Scale. Räume der Globalisierung und Perspektiven emanzipatorischer Politik*. Westfälisches Dampfboot. Münster: Westfälisches Dampfboot, 208–223.
- , (2008b). Gesellschaftliche Naturverhältnisse, Politische Ökologie und ökologisch-feministische Sichtweisen. *Das Argument*, 50(6), 850–857.
- , Wissen, M. (2010). Gesellschaftliche Naturverhältnisse. Ein kritischer theoretischer Zugang zur ökologischen Krise. In: Lösch, B., Thimmel, A. (Hg.): *Kritische politische Bildung: Ein Handbuch*. Schwalbach: Wochenschau Verlag, 217–227.
- KONID (2007). Marktstudie: Die Entwicklung des Biokraftstoffsektors in Indonesien. Politik, Potenziale und Perspektiven. [http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:NbjTLANyrFwJ:https://indonesien.ahk.de/fileadmin/user\\_upload/Bilder/Publications/RE\\_Market\\_Study.pdf](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:NbjTLANyrFwJ:https://indonesien.ahk.de/fileadmin/user_upload/Bilder/Publications/RE_Market_Study.pdf) (17.10.2011).
- Koplitz, S., N. Mickley, L., Marlier, M., Buonocore, J., Kim, P., Liu, T., Sulprizio, M., DeFries, R.,
- Krings, T. (2011). Politische Ökologie. In: Gebhardt, H., Glaser, R., Radtke, U., Reuber, P. (Hg.): *Geographie: Physische Geographie und Humangeographie*. Heidelberg: Spektrum Akademischer Verlag, 1097–1106.
- Kurtz, HE. (2003). Scale frames and counter-scale frames: Constructing the problem of environmental injustice. *Political Geography*, 22, 887–916.
- Kusumaningtyas, R., Gelder, van W. (2017). Managing palm oil risks: A Brief for financiers. Bogor: CIFOR.
- Lane, M. (2008). *Unfinished Nation. Indonesia Before and After Suharto*. London/New York: Verso.
- Lauglo, J. (1995). Forms of decentralisation and their implications for education. *Comparative Education*, 31, 5–29.
- Laux, H. (2011). Latours Akteure. Ein Beitrag zur Neuvermessung der Handlungstheorie. In: Lütke, N., Matsuzaki, H. (Hg.): *Akteur – Individuum – Subjekt: Fragen zu „Personalität“ und „Sozialität“*. Wiesbaden: VSA Verlag für Sozialwissenschaften, 277–300.

- Leach, M., Merans, R., Scoones, I. (1997). Environmental Entitlements: a framework for understanding the institutional dynamics of environmental Change. Discussion Papers 395. Brighton: Institute for Development Studies.
- , Merans, R., Scoones, I. (1999). Environmental Entitlements: Dynamics and Institutions in Community-Based Natural Resource Management. *World Development*, 27(2), 225–247.
- Lenner, K. (2008). Abhängige Staatlichkeit als umkämpftes Terrain – Politische Ökonomie und Repräsentationsformen in Jordanien seit 1989. *Journal für Entwicklungspolitik* XXIV 2/2008, 63–91.
- Li, T. (2001). Masyarakat adat, difference, and the limits of recognition in Indonesia's forest zone. *Modern Asian Studies*, 35(3), 645–676.
- , (2009). To Make Live or Let Die? Rural Dispossession and the Protection of Surplus Populations. *Antipode*, 14(6), 1208–1235.
- , (2011). Centering labor in the land grab debate. *Journal for Peasant Studies* 38(2), 281–298.
- Liddle, RW. (1996). Indonesia: Suharto's Tightening Grip. *Journal of Democracy*, 7(4), 58–72.
- Luxemburg, R. (1970 [1912]). Die Akkumulation des Kapitals. Ein Beitrag zur ökonomischen Erklärung des Imperialismus. Frankfurt am Main: Verlag Neue Kritik.
- Mackie, JAC. (1964). The Indonesian Economy: 1950-1963. In: Rothermund, D., Schmahl, W., Bodenstedt, A., Mackie, JAC. (Hg.): *Studien zur Entwicklung in Süd- und Ostasien.*, Teil 3, Indonesien. Frankfurt am Main/Berlin: o. V., 82–122.
- Malthus, TR. (1992 [1798]). An essay on the principle of population. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mawhood, PN. (Hg.) (1993). Local Government in the Third World: The Experiences of Decentralisation in Tropical Africa. Johannesburg: African Institute of South Africa.
- Mahon R., Keil, R. (2008). Space, Place, Scale. Zur politischen Ökonomie räumlich-gesellschaftlicher Redimensionierung – ein Überblick. In: Wissen, M., Röttger, B., Heeg, S. (Hg.): *Politics of Scale. Räume der Globalisierung und Perspektiven emanzipatorischer Politik*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 34–55.
- Marti, S. (2008). Losing Ground. The human rights impact of oil palm plantation expansion in Indonesia. Friends of the Earth/LifeMosaic/Sawit Watch. Bogor. [www.wrm.org.uy/countries/Indonesia/losingground.pdf](http://www.wrm.org.uy/countries/Indonesia/losingground.pdf) (15.2.2011).
- Martinez-Alier, J. (2009). Social metabolism, ecological distribution conflicts, and languages of valuation. In: *Capitalism Nature Socialism*, 20(1), 58–87.

- Martini, E., Akiefnawati, R., Joshi, L., Dewi, S., Ekadinata, A., Feintrenie, L., van Noordwijk, M. (2010). Rubber agroforests and governance at the interface between conservation and livelihoods in Bungo district, Jambi province, Indonesia. In: Working paper 124. Bogor: World Agroforestry Centre.
- Margovo, BA., Potapov, PV., Turubanova, S., Stolle, F., Hansen, MC. (2014). Primary forest cover loss in Indonesia over 2000–2012. *Nature Climate Change* 4, 730–735.
- Marston, S. (2000). The social construction of scale. *Progress in Human Geography*, 24(2), 219–242.
- Marx, K. (1974 [1894]). *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie*. Dritter Band. Marx Engels Werke, Nr. 25. Berlin: o.V.
- , (1974 [1894]). *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie*. Dritter Band. Marx Engels Werke, Nr. 23. Berlin: o.V.
- , (1990 [1867]). *Capital*, vol. I. London: Penguin Books.
- , (1990 [1844]). *Ökonomisch-philosophische Manuskripte aus dem Jahre 1844*. In: Karl Marx Friedrich Engels Werke, Nr. 40. Berlin: o.V., 465–588.
- Matsui, K. (2003). Decentralization in Nation State Building of Indonesia. Research Paper No. 2. o.O.: Institute of Developing Economies.
- Mayring, P. (2004). Qualitative Inhaltsanalyse. In: Flick, U., von Kardorff, E., Steinke, I. (Hg.): *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 468–475.
- McCarthy, J. (2005). Scale, Sovereignty, and Strategy in Environmental Governance. *Antipode*, 37, 731–753.
- McCarthy, JF. (2004). Changing to Gray: Decentralization and the Emergence of Volatile Socio-legal Configurations in Central Kalimantan, Indonesia. *World Development*, 32(7), 1199–1223.
- , (2010). Process of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia. *The Journal of Peasant Studies* 47(4), 821–850.
- , (2011). The limits of legality: state, governance and resource control in Indonesia. In: Aspinal, E., van Klinken, G. (Hg.): *The Limits of Illegality*. Leiden: NYKITLV Press, 89–106.
- , Vel, JA., Afiff, S. (2012). Trajectories of land acquisition and enclosure: Development schemes, virtual land grabs, and green acquisitions in Indonesia's Outer Islands. *Journal of Peasant Studies*, 39(2), 521–549.
- , Barr, C., Resosudarmo, IA., Dermawan, A. (2006). Origins and Scope of Indonesia's Decentralization Laws. In: Barr, C., Resosudarmo, I., Dermawan, A., McCarthy, J. (Hg.): *Decentralization of Forest Administration in Indonesia. Implications for Forest Sustainability, Economic Development and Community Livelihoods*. Bogor: CIFOR, 31–51.

- , Cramb, RA. (2009). Policy narratives, smallholder, engagement, and oil palm expansion on the Malaysian and Indonesian frontiers. *Geography Journal*, 175(2), 112–123.
- , Gillespie, P., Zen, Z. (2012). Swimming Upstream: Local Indonesian Production Networks in „Globalized“ Palm Oil Production. *World Development*, 40(3), 555–569.
- McMichael, P. (2008). Agrofuels, Food, Security, and the Metabolic Rift. *Kur-  
swechsel*, 3, 14–22.
- , (2009). Banking on agriculture: a review of the World Development Report 2008. *Journal of Agrarian Change*, 9(2), 235–246.
- , (2015). Agrofuels in the food regime. In: Dietz, K., Engels, B., Pye, O., Brunnengräber A. (Hg.): *The political ecology of agrofuels*. London/New York: Routledge.
- Meadows, DH., Meadows, D., Randers, J., Behrens, WW. (1972). *The Limits to Growth*. New York: Universe Books.
- Merkens, H. (2004). Auswahlverfahren, Sampling, Fallkonstruktion. In: Flick, U., von Kardorff, E., Steinke, I. (Hg.): *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 286–299.
- Meske, M. (2011). „Natur ist für mich die Welt“: Lebensweltlich geprägte Naturbilder von Kindern. Wiesbaden: VSA Verlag für Sozialwissenschaften.
- Meuser, M., Nagel, U. (2009). ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Bogner, A., Litting, B., Menz, W. (Hg.): *Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 441–471.
- Ministry of Agriculture (2007). Regulation of Minister of Agriculture Number: 26/Permentan/OT.140/2/2007 Regarding Plantation Business Permit Guidelines. Jakarta.
- Mitchell, D. (2008). A note on rising food prices. Policy Research Working Paper 4682. Washington: World Bank.
- Moeliono, M., Dermawan, A. (2006). The Impacts of Decentralization on Tenure and Livelihoods. In: Barr, C., Resosudarmo, I., Dermawan, A., McCarthy, J. (Hg.): *Decentralization of Forest Administration in Indonesia. Implications for Forest Sustainability, Economic Development and Community Livelihoods*. Bogor: CIFOR, 108–118.
- Mol, A. (1997). Ecological modernization: industrial transformations and environmental reform. In: Redclift, M., Woogate, G. (Hg.): *International Handbook of Environmental Sociology*. London: Edgar, 138–149.

- Naumann, M. (2009). Neue Disparitäten durch Infrastruktur? Der Wandel der Wasserwirtschaft in ländlich-peripheren Räumen. Hochschulschriften zur Nachhaltigkeit, Bd. 47. München: Oekom.
- Neumann, RP. (2005). *Making political ecology*. London: Hodder Education.
- , (2004). Nature State Territory. Toward a critical theorization of conservation enclosures. In: Peet, R., Watts, M. (Hg.): *Liberation ecologies. Environment, development, social movements*. London: Routledge, 195–217.
- Nightingale, A. (2003). A Feminist in the Forest: Situated Knowledge and Mixing Methods in the Natural Resource Management. *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, 2(1), 77–90.
- O'Connor, J. (1988). Capitalism, nature, socialism – A theoretical introduction. *Capitalism Nature Socialism*, 1(1), 11–38.
- Odum, H. (1971). *Environment, Power and Society*. New York: Wiley-Interscience.
- OECD-FAO (2008). *Agricultural outlook 2008–2017*. Organization for Economic Cooperation and Development and Food and Agriculture Organization of the United Nations. o.O.
- , (2014). *OECD Agricultural Outlook 2013–2022*. Paris: OECD Publishing.
- , (2008). Biofuel Support Policies. An Economic Assessment. In: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/5108121E.PDF> (15.10.2010).
- Oldemeyer, H., (1983). Natur als Gegenwelt. Beiträge zur Kulturgeschichte der Natur. Karlsruhe: Karlsruher Kulturwissenschaftliche Arbeiten.
- Ölz, S., Beerepoot, M. (2010). Deploying Renewables in Southeast Asia. Trends and Potentials. IEA Working Paper. Vienna: International Energy Agency.
- Paulson, S., Gezon, LL., Watts, M. (2003). Locating the Political in Political Ecology. An Introduction. *Human Organization*, 62(3), 205–217.
- Peet, R., Watts, M. (1993). Production: Development Theory and Environment in an Age of market Triumphalism. *Economic Geography*, 69, 227–253.
- , Watts, M. (2004): Liberating political ecology. In: dies. (Hg.): *Liberation ecologies. Environment, development, social movements*. London: Routledge, 3–47.
- , Watts, M. (1996). Liberation Ecology. Development, sustainability, and environment in an age of market triumphalism. In: Peet, R., Watts, M. (Hg.): *Liberation Ecologies. Environment, development, social movements*. London/New York: Routledge, 1–45.
- , Robbins, P., Watts, M. (2011). Global nature. In: Peet, R., Robbins, P., Watts, M J. (Hg.): *Global political ecology*. London/New York: Routledge, 1–47.

- Peluso, N. (1992). Rich Forests, Poor People. Resource Control and Resistance in Java. Berkeley: University of California Press.
- (2005). Seeing property in land use: local territorializations in West Kalimantan, Indonesia. *Geogr. Tidsskr. – Danish Journal for Geographers*, 105(1), 1–15.
- , Watts, P. (2001). Violent environments. In: Peluso, N., Watts, M. (Hg.): *Violent environments*. New York/Ithaca: Cornell University Press, 3–38.
- , Afiff, S., Rachman, FN. (2008). Claiming the grounds for reform. Agrarian and environmental movements in Indonesia. *Journal of Agrarian Change*, 8(2–3), 377–407.
- , Lund, C. (2011). New frontiers of land control. *Journal of Peasant Studies*, 38(4), 667–681.
- Pichler, M. (2014). Umkämpfte Natur. Politische Ökologie der Palmöl- und Agrartreibstoffproduktion in Südostasien. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- (2015). Legal dispossession: State strategies and selectivities in the expansion of Indonesian palm oil and agrofuel production. *Development and Change*, 46(3), 508–533.
- Pitt, M. (1980). Alternative trade strategies and employment in Indonesia. *Trade and Employment in Developing Countries*, 1: Individual Studies. Chicago: University of Chicago Press, 181–238.
- Poppe, M. (1995). Handlungsformen dezentraler Entwicklungsplanung, dargestellt am Beispiel Indonesien. Dortmund:o.V.
- Poulanzas, N. (1977). Die Krisen der Diktaturen. Portugal, Griechenland, Spanien. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Potter, L. (2012). New transmigration „paradigm“ in Indonesia: Examples from Kalimantan. *Asia Pacific Viewpoint*, 53(3), 272–297.
- Pye, O. (2008). Nachhaltige Profitmaximierung. Der Palmöl-Industrielle Komplex und die Debatte um „nachhaltige Agrartreibstoffe“. *Peripherie*, 28(112), 429–455.
- (2010). „The biofuel connection – transnational activism and the palm oil boom“, *Journal of Peasant Studies*, 37, 851–874.
- (2013). Migration, Netzwerke und Alltagswiderstand: die umkämpften Räume der Palmölindustrie. *Peripherie* 33(132), 466–493.
- (2015). Transnational space and workers' struggles. Reshaping the palm oil industry in Malaysia. In: Dietz, K., Engels, B., Pye, O., Brunnengräber, A. (Hg.): *The political ecology of agrofuels*. London/New York: Routledge, 186–201.
- (2017). Für einen *labour turn* in der Umweltbewegung. Umkämpfte Naturverhältnisse und Strategien sozial-ökologischer Transformation. *PROKLA* 189, 517–534.

- (2017). A Plantation Precariat: Fragmentation and Organizing Potential in the Palm Oil Global Production Network: Debate: Fragmentation in the Palm Oil Global Production Network. *Development and Change* 48, 942–964.
- Rachman, NF. (2011). The Resurgence of Land Reform Policy and Agrarian Movements in Indonesia. Berkeley: University of California. Dissertation.
- Reijnders, L., Huijbregts, MA. (2008). Palm oil and the emission of carbon-based greenhouse gases. *Journal of Cleaner Production*, 16(4), 477–482.
- Republik Indonesia (1960a). Undang-Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Jakarta.
- Republik Indonesia (1960b). Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Jakarta.
- Republik Indonesia (2004). Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004. Tentang Perkebunan. Jakarta.
- Resosudamo, I. (2004). Closer to People and Trees: Will Decentralisation Work for the People and the Forests of Indonesia? *European Journal of Development Research*, 16(1), 110–132.
- Ribot, J. (2004). Waiting for Democracy. The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization. Washington, DC: World Resource Institute.
- , Agrawal, A., Larson, AM. (2006). Recentralizing While Decentralizing: How National Governments Reappropriate Forest Resources. *World Development*, 34(11), 1864–1886.
- Richardson, B. (2015). Making a Market for Sustainability: The commodification of certified palm oil. *New Political Economy*, 20(4), 545–568.
- Ricklefs, MC. (1981). A History of Modern Indonesia. London: O.V.
- Rist, L., Lee, JH., Koh, LP. (2009). Biofuels: social benefits. *Science*, 326, 1344–1346.
- , Feintrenie, L., Levang, P. (2010). The livelihood impacts of oil palm: small-holders in Indonesia. *Biodiversity Conservation*, 19, 1009–1024.
- Robbins, P. (2008). The state in political ecology. A postcard to political geography from the field. In: *The Sage handbook of political geography*. London: Sage. 205–218.
- (2012). *Political Ecology. A Critical Introduction*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Robison, R. (1986). *The Rise of Capital*. Sydney: Allen and Unwin.
- Rocheleau, D., Thoams-Slyter, B., Wangari, E. (Hg.) (1996). Feminist political ecology. Global issues and local experience. London/New York: Routledge.
- Rocheleau, D. (2015). Roots, rhizomes, networks and territories: Reimagining pattern and power in political ecologies. In: Bryant, RL. (Hg.): *The international handbook of political ecology*. Cheltenham: Edward Elgar, 70–88.

- Rock, M. (2003). The Politics of Development Policy and Development Policy Reform in New Order Indonesia. University of Michigan: Department of Political Science and William Davidson Institute.
- Rockström, JW., Steffen, K., Noone, Å., Persson, FS., Chapin, III, E., Lambin, TM., Lenton, M. Scheffer, C., Folke, H., Schellnhuber, B., Nykvist, CA., De Wit, T. Hughes, S., van der Leeuw, H., Rodhe, S., Sörlin, PK., Snyder, R., Costanza, U., Svedin, M., Falkenmark, L., Karlberg, RW., Corell, VJ., Fabry, J., Hansen, B., Walker, D., Liverman, K., Richardson, P., Crutzen, J., Foley. (2009). Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society*, 14(2), 32.
- Rohdewohld, R. (1995). Public Administration in Indonesia. Melbourne: University of Australia.
- Rondinelli, DA., Nellis, JR. (1986). Assessing decentralization policies in developing countries: the case of some cautious optimism. *Development Policy Review*, 4, 3–23.
- Roundtable on Sustainable Palm Oil (2017). RSPO: Impacts. <https://rspo.org/about/impacts> (13.4.2018).
- Samoff, J. (1990). Decentralisation: the politics of intervention. *Development and Change*, 21, 513–530.
- Sandker, M., Suwarno, A., Campbell, BM. (2007). Will forests remain in the face of oil palm expansion? Simulating change in Malinau, Indonesia. *Ecological and Society* 12(2), 37.
- Santosa, JS., (2008). Palm Oil Boom in Indonesia: From Plantation to Downstream Products and Biodiesel. *Clean* 36 (5-6), 453–465.
- Schaffartzik, A., Brad, A., Pichler, M., Plank, C. (2016). At a Distance from the Territory: Distal Drivers in the (Re)territorialization of Oil Palm Plantations in Indonesia. In: Niewöhner, J., Bruns, A., Hostert, P., Krueger, T., Nielsen, JØ., Haberl, H., Lauk, C., Lutz, J., Müller, D. (Hg.): *Land Use Competition*. Wiesbaden: Springer, 41–57.
- Schaffartzik, A., Mayer, A., Gingrich, S., Eisenmenger, N., Loy, C., Krausmann, F. (2014). The global metabolic transition: regional patterns and trends of global material flows, 1950–2010. *Global Environmental Change*, 26, 87–97.
- Schouten, G., Glasbergen, P. (2011). Creating legitimacy in global private governance. The case of the Roundtable on Sustainable Palm Oil. *Ecological Economics*, 70(11), 1891–1899.
- Schulte Nordholt, NG. (1987). Neo-Patrimonial State in Indonesia. In: Heper, M. (Hg.): *The State and Public Bureaucracies – A Comparative Perspective*. London: Praeger, 147–156.

- Searchinger, T. (Hg.) (2008). Use of U.S. croplands for biofuels increases greenhouse gases through emissions from land-use change. *Science*, 319, 1238–1240.
- Sheil, D., Casson, Meijaard, A., Noordwijk, van E., Gaskell, J., Sunderland-Groves, J., Wertz, K., Kanninen, M. (2009). The impacts and opportunities of oil palm in Southeast Asia. What do we know and what do we need to know? Occasional papers no. 51. Bogor: CIFOR.
- Sjahrir, BS., Kis-Katos, K., Schulze, GG. (2014). Administrative Overspending in Indonesia Districts: The Role of Local Politics. *World Development*, 59, 166–183.
- Smith, BC. (1985). Decentralization: The Territorial Dimension of the State. London: Allen and Unwin.
- Smith, N. (1984). Uneven Development: Nature, Capital and the Production of Space. Oxford: Blackwell.
- , (1996). The production of nature. In: Robertson, G., Mash, M., Tickner, L., Bird, J., Curtis, B., Putnam, T. (Hg.): *FutureNatural – Nature, science, culture*. London: Routledge, 35–54.
- Soja, EW. (1989). Postmodern Geographies. The Reassertion of Space in Critical Social Theory. London/New York: Verso.
- Spivak, GC. (2008). Can the subaltern speak? Postcolonialität und subalterne Artikulation. Wien: Turia + Kant.
- Statista (2016). Biofuel production in selected countries in 2017 (in 1,000 metric tons of oil equivalent). [www.statista.com/statistics/243887/biofuel-production-in-leading-countries](http://www.statista.com/statistics/243887/biofuel-production-in-leading-countries) (1.2.2017).
- Steffens, B. (2010). APP zerstört die indonesischen Tigerwälder. [www.greenpeace.de/themen/waelder/nachrichten/artikel/app\\_zerstoert\\_die\\_indonesische\\_n\\_tigerwaelder/alder](http://www.greenpeace.de/themen/waelder/nachrichten/artikel/app_zerstoert_die_indonesische_n_tigerwaelder/alder) (15.10.2010).
- Steinebach, S. (2013). „Today we occupy the plantation – Tomorrow Jakarta“: Indigeneity, land and oil palm plantations in Jambi. In: Hauser-Schäublin, B. (Hg.): *Adat and indigeneity in Indonesia*. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen, 63–79.
- Steward, J. (1972). *Theory of Culture Change: The Methodology of Multilinear Evolution*. Urbana: University of Illinois Press.
- Sunderland, WD., Resosudarmo, I.A. (1996). Rates and causes of deforestation in Indonesia: towards a resolution of the ambiguities. Bogor: CIFOR.
- Svampa, M. (2012). Resource extractivism and alternatives. Latin American perspectives on development. *Austrian Journal of Development Studies*, 28 (3), 43–73.

- Swyngedouw, E. (1992). The mammon question. Glocalisation, Interspatial competition and monetary order. The construction of new spatial scales. In: Dunford, M. (Hg.): Cities and regions in the new Europe. The global local interplay and spatial development strategies. London: Belhaven Press, 39–67.
- , (1997a). Excluding the other: the production of scale and scaled politics. In: Lee, R. Wills, J. (Hg.): Geographies of Economies. London: Arnold, 167–176.
- , (1997b). Neither global nor local: „glocalisation“ and the politics of scale. In: Cox, K. (Hg.): Spaces of Globalization. New York/London: Guilford/Longman, 137–166.
- , (2000). Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling. Environment and Planning D: Society and Space, 18, 63–76.
- , (2004a). Social Power and the Urbanization of Water. Flows of Power. Oxford: Oxford University Press.
- , (2004b). Scaled Geographies: Nature, Place, and the Politics of Scale. In: McMaster, R.B., Sheppard, E. (Hg.): Introduction: Scale and Geographic Inquiry. Oxford: Wiley-Blackwell, 129–153.
- , Heynen, N. (2003). Urban Political Ecology, Justice and the Politics of Scale. Antipode, 35 (5), 898–918.
- Tacconi, L., Siagian, Y., Syam, R. (2006). On the Theory of Decentralization, Forests and Livelihoods. Asia Pacific School of Economics and Government. Environmental Management & Development. <http://apseg.anu.edu.au> (10.9.2010).
- Taylor, P. (1982). A Materialist Framework for Political Geography. Transactions of the Institute of British Geographers 7(1), 15–34.
- Taylor, PG., Bilinski, TM., Fancher H., Cleveland CC., Weintraub, SR., Wieder, WR., Townsend, AR. (2014). Palm Oil Wastewater Methane Emissions and Bioenergy Potential. Nature Climate Change 4, 151–152.
- Teoh, CH. (2010). Key sustainability issues in the palm oil sector. Washington, DC: IFC, World Bank Group.
- The Guardian (2015). Illegally planted palm oil already growing on burnt land in Indonesia. [www.theguardian.com/environment/2015/nov/06/illegally-planted-palm-oil-already-growing-on-burnt-land-in-indonesia](http://www.theguardian.com/environment/2015/nov/06/illegally-planted-palm-oil-already-growing-on-burnt-land-in-indonesia) (20.12.2015).
- Tim Nasional Pengembangan BBN (2007): BBN (Bahan Bakar Nabati). Jakarta: Penebar Swadaya.
- Transport and Environment (2017): Around half of EU production of crop biodiesel is based on imports, not crops grown by EU farmers. [www.transportenvironment.org/press/around-half-eu-production-crop-biodiesel-based-imports-not-crops-grown-eu-farmers-new-analysis](http://www.transportenvironment.org/press/around-half-eu-production-crop-biodiesel-based-imports-not-crops-grown-eu-farmers-new-analysis) (20.1.2018).

- Turner, BL., Robbins, P. (2008). Land-Change Science and Political Ecology: Similarities, Differences, and Implications for Sustainability Science. *The Annual Review of Environment and Resources* 33, 295–316.
- Ufen, A. (2002). Herrschaftskonfiguration und Demokratisierung in Indonesien (1965–2000). Hamburg: IFA, Nr. 348.
- UNEP (United Nations Environment Programme) (2007). The last stand of the orangutan – state of emergency: Illegal logging, fire and palm oil in Indonesia's national parks. [www.orangutanssp.org/up-loads/2/4/9/9/24992309/last-stand-of-orang-utan-report\\_2007.pdf](http://www.orangutanssp.org/up-loads/2/4/9/9/24992309/last-stand-of-orang-utan-report_2007.pdf) (5.4.2013).
- USDA (2014). Indonesia Biofuels Annual. *Indonesia Biofuels Annual Report 2017*. [https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Biofuels%20Annual\\_Jakarta\\_Indonesia\\_6-20-2017.pdf](https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Biofuels%20Annual_Jakarta_Indonesia_6-20-2017.pdf) (8.1.2016).
- , (2015). Indonesia: New Indonesian Palm Oil Export Levy. [www.fas.usda.gov/data/indonesia-new-indonesian-palm-oil-export-levy](http://www.fas.usda.gov/data/indonesia-new-indonesian-palm-oil-export-levy) (10.1.2016).
- Van der Kroef, JM. (1984). The Waning of the „New Order“: Political Opposition in Indonesia. *Journal of Asian Affairs: Patterns of Political Opposition in Southeast Asia*, IX, 199–276.
- Vandergeest, P., Peluso, N. (1995). Territorialization and state power in Thailand. *Theory of Society*, 24(3), 385–426.
- Varkkey, H. (2016). The haze problem in Southeast Asia: Palm oil and patronage. London/New York: Routledge.
- Vayda, A., Rappaport, R. (1967). Ecology, Cultural and Noncultural. Clifton, J. (Hg.): *Introduction to Cultural Anthropology*. Boston: Houghton-Mifflin, 477–497.
- Vijay, V., Pimm, SL., Jenkins, C.N., Smith, SJ. (2016). The impacts of oil palm on recent deforestation and biodiversity loss. *PLoS One*, 11.
- Wadley, RL., Eilenberg, M. (2011). Autonomy, identity, and „illegal“ logging in the borderland of West Kalimantan, Indonesia. *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 6(1), 19–34.
- Wakker, E. (2005). Greasy palms. The social and ecological impacts of large-scale palm oil plantation development in Southeast Asia. London: Friends of the Earth.
- Wallerstein, I. (1974). *The Modern World-System, Bd. I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York/London: Academic Press.
- Waren, C., Lucas, A. (2013). Indonesia's land titling program (LAP) – the market solution? In: Waren, C., Lucas, A. (Hg.): *Land for the People: The State and Agrarian Conflict in Indonesia*. Ohio: Ohio University, 93–113.

- Watts, M. (2002). Political Ecology. In: Barnes, T., Sheppard, E. (Hg.): *A Companion to Economic Geography*. Oxford: Wiley-Blackwell, 257–274.
- White, B., Borras, SM., Hall, R., Scoones, I., Wolford, W. (2012). The new enclosures: critical perspectives on corporate land deals. *Journal of Peasant Studies*, 39(3–4), 619–647.
- , Park, CM., Julia. (2015). The gendered political ecology of agrofuels expansion. In: Dietz, K., Engels, B., Pye, O., Brunnengräber, A. (Hg.): *The political ecology of agrofuels*. London/New York: Routledge, 53–69.
- , Dasgupta, A. (2010). Agrofuels capitalism. A view from political economy. In: *Journal of Peasant Studies*, 37(4), 593–607.
- Whitehead, M., Jones, R., Jones, M. (2007). The nature of the state. *Excavating the political ecologies of the modern state*. Oxford: University Press.
- Winarni RR., Gelder, van JW. (2015). Tycoon-controlled oil palm groups in Indonesia. Tuk Indonesia: Profundo.
- Wissen, M. (2008a). Die Materialität von Natur und gebauter Umwelt. In: Dmirović, A. (Hg.): *Kritik und Materialität*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 73–87.
- , (2008b). Zur räumlichen Dimensionierung sozialer Prozesse. Die Scale-Debatte in der angloamerikanischen Radical Geography – eine Einleitung. In: Wissen, M., Röttger, B., Heeg, S. (Hg.): *Politics of Scale. Räume der Globalisierung und Perspektiven emanzipatorischer Politik*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 8–32.
- , (2011). Gesellschaftliche Naturverhältnisse in der Internationalisierung des Staates. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- , (2015). The political ecology of agrofuels. Conceptual remarks. In: Dietz, K., Engels, B., Pye, O., Brunnengräber, A. (Hg.): *The Political Ecology of Agrofuels*. London/New York: Routledge, 16–33.
- , Röttger, B., Heeg, S. (2008). Vorwort. In: Wissen, M., Röttger, B., Heeg, S. (Hg.): *Politics of Scale. Räume der Globalisierung und Perspektiven emanzipatorischer Politik*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 7–8.
- World Bank (2010). Environmental, economic and social impacts of oil palm in Indonesia: a synthesis of opportunities and challenges discussion paper. o.O.
- , (2013). World Development Indicators: Indonesia. Washington, DC: The World Bank Group.
- World Growth (2011). Abuse of sustainability standards. An attack on free trade, 264 competition and economic growth. [http://worldgrowth.org/site/wp-content/uploads/2012/06/WG\\_Abuse\\_Of\\_Sustainability\\_Standards\\_9\\_1\\_1.pdf](http://worldgrowth.org/site/wp-content/uploads/2012/06/WG_Abuse_Of_Sustainability_Standards_9_1_1.pdf) (2.9.2013).

- Wuppertal Institut (2007). Sozial-ökologische Bewertung der stationären energetischen Nutzung von importierten Biokraftstoffen am Beispiel von Palmöl. [www.bundesumweltministerium.eu/files/pdfs/allgemein/application/pdf/palmoel\\_studie\\_wi.pdf](http://www.bundesumweltministerium.eu/files/pdfs/allgemein/application/pdf/palmoel_studie_wi.pdf) (17.10.2011).
- Zeller, C. (2004). Die globale Enteignungsökonomie. In: ders. (Hg.): Die globale Enteignungsökonomie. Münster: Westfälisches Dampfboot, 9–20.
- Zen, Z., Barlow, C., Gondowarsito, R. (2006). Oil Palm in Indonesian Socio-ecological Improvement a Review of Options. Sydney: ANU, Working Papers in Trade.
- Zimmerer, K. (2000). Rescaling irrigation in Latin America. The cultural images of political ecology of water resources. *Ecumene*, 7, 150–175.
- , Basset, T. (2003). Political Ecology: An Integrative Approach to Geography and Environment-Development Studies. New York: Guilford Press.
- Zimmermann, E. (1951). World resources and industries. A functional appraisal of the availability of agricultural and industrial resources. New York: Harper and Brothers.

# Politikwissenschaft



Jennifer Schellhöh, Jo Reichertz,  
Volker M. Heins, Armin Flender (Hg.)

## **Großerzählungen des Extremen**

**Neue Rechte, Populismus, Islamismus, War on Terror**

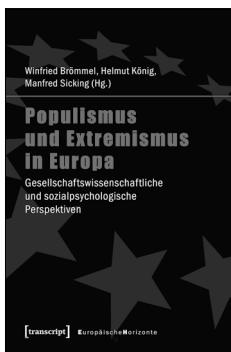
April 2018, 214 S., kart.

24,99 € (DE), 978-3-8376-4119-6

E-Book kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation

PDF: ISBN 978-3-8394-4119-0

EPUB: ISBN 978-3-7328-4119-6



Winfried Brömmel, Helmut König, Manfred Sicking (Hg.)

## **Populismus und Extremismus in Europa**

**Gesellschaftswissenschaftliche  
und sozialpsychologische Perspektiven**

2017, 188 S., kart.

19,99 € (DE), 978-3-8376-3838-7

E-Book

PDF: 17,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-3838-1

EPUB: 17,99 € (DE), ISBN 978-3-7328-3838-7



Werner Schiffauer, Anne Eilert, Marlène Rudloff (Hg.)

## **So schaffen wir das – eine Zivilgesellschaft im Aufbruch**

**90 wegweisende Projekte mit Geflüchteten**

2017, 344 S., kart.

24,99 € (DE), 978-3-8376-3829-5

E-Book kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation

PDF: ISBN 978-3-8394-3829-9

EPUB: ISBN 978-3-7328-3829-5

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten  
finden Sie unter [www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)**

# Politikwissenschaft



Werner Schiffauer, Anne Eilert, Marlène Rudloff (Hg.)

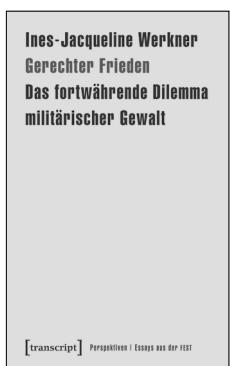
## **So schaffen wir das – eine Zivilgesellschaft im Aufbruch**

Bedingungen für die nachhaltige  
Projektarbeit mit Geflüchteten.  
Eine Bilanz

Februar 2018, 318 S., kart.

29,99 € (DE), 978-3-8376-3830-1

E-Book: 26,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-3830-5



Ines-Jacqueline Werkner

## **Gerechter Frieden**

Das fortwährende Dilemma militärischer Gewalt

Januar 2018, 106 S., kart.

14,99 € (DE), 978-3-8376-4074-8

E-Book: 12,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-4074-2



Dominik Hammer, Marie-Christine Kajewski (Hg.)

## **Okulare Demokratie**

Der Bürger als Zuschauer

2017, 198 S., kart.

29,99 € (DE), 978-3-8376-4004-5

E-Book kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation

PDF: ISBN 978-3-8394-4004-9

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten  
finden Sie unter [www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)**