

## **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 Verwaltungsbeamten\_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 (Colchester 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 Lizenzen 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 bupati* bzw. der *dem Gouverneur\_in* wurde lediglich das Recht, Empfehlungen für die Ausgabe von Lizenzen auszusprechen, zuerkannt (McCarthy et al. 2006).

### **5.1.3 Der Vergabeprozess der Lizenzen 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 Lizenzen 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 Lizenzen 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 Lizenzen 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 Lizenzen 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\_innen 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

---

79 „[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 Lizzenzen 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 Lizzenzen 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 Ölpalimplantagen 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\_innen 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 betrugten 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 Beerenpoot 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 Haushaltsplan 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 Ölpalmlandflächen 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 Ölpalmlandflächen 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 Ölpalmlandflächen 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 Maßstabs-ebene 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).

