

Jakob Graf*

Schwächen privater Regulierung globaler Güterketten durch Siegel**

Das Beispiel der Zertifizierung chilenischer Forstprodukte durch den Forest Stewardship Council

Aufgrund von Klimawandel und Waldbränden rückt auch das globale Forstmanagement wieder ins öffentliche Interesse. Einer der wichtigsten Akteure ist dabei der ›Forest Stewardship Council‹ (FSC), welcher Forstprodukte zertifiziert. Der vorliegende Beitrag argumentiert, dass private Regulierungsmechanismen wie der FSC systematische Schwächen aufweisen und zeigt am Fall der chilenischen Forstindustrie, dass dies insbesondere für die Regulierung globaler extraktivistischer Güterketten gilt.

Schlagwörter: Zertifizierung, Siegel, Extraktivistische Güterketten, Forstindustrie, Globale Ungleichheit

Weaknesses of Private Regulation of Global Commodity Chains through Seals – The Example of Certification of Chilean Forest Products by the Forest Stewardship Council

In the context of climate change and forest fires, global forest management is coming back into focus. One of the most important players in this field is the Forest Stewardship Council (FSC), which certifies forest products. The present contribution argues that private regulation mechanisms have systematic weaknesses and, looking at the case of the Chilean forest industry, claims that this is particularly true for the regulation of global extractivist commodity chains.

Keywords: Certification, Seals, Extractivist Commodity Chains, Forest Industry, Global Inequality

1. Einleitung

In den vergangenen Jahren beherrschten die Themen Klima- und Umweltpolitik die öffentlichen Debatten. Emissionen von klimaschädlichen Gasen waren dabei genauso Thema wie Waldbrände von Brasilien über Kalifornien bis Australien. Wäldern kommt seit jeher eine besondere Bedeutung für ökologische Gleichgewichte sowie tierisches und menschliches Leben zu (vgl. Williams 2006). Doch

* Jakob Graf M. A., Professur Arbeits-, Industrie- und Wirtschaftssoziologie, Institut für Soziologie, Friedrich-Schiller-Universität Jena, Carl-Zeiß-Straße 3, 07743 Jena, E-Mail: jakob.graf@uni-jena.de. Forschungsschwerpunkte: Internationale politische Ökonomie, Politische Ökonomie, Wirtschaftssoziologie, Rechts- und Staatstheorie und Politische Ökologie.

** Beitrag eingereicht am 27.02.2020; nach doppelt verdecktem Gutachterverfahren überarbeitete Fassung angenommen am 30.07.2020.

während die Wälder jedes Jahr rund zwei Milliarden Tonnen CO₂ speichern, werden weiterhin jährlich Millionen Hektar gerodet – was heute als der zweitgrößte Verursacher des Klimawandels gilt.¹ Damit ist einerseits globale Biodiversität stark rückläufig, andererseits nimmt die Ausdehnung von monokulturellen Forstplantagen zu, die ausschließlich für die wirtschaftliche Nutzung angelegt sind (vgl. FAO 2015: 112, 155). Rund um die Welt werden Schnittholz, Spanplatten, Möbelteile, Bauholz, Papierprodukte, Brennholz, Verpackungen und Zellstoff gehandelt. Hinter diesen alltäglichen Produkten verbergen sich quadratkilometergroße Forstplantagen, hektargroße Kahlschlagflächen und riesige Zellstofffabriken.²

Forstprodukte stehen insbesondere seit der ›Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung‹ – der sogenannten Rio-Konferenz – im Jahre 1992 im Fokus der Diskussion um nachhaltige Produktion. Ein zentrales Ergebnis der damaligen Konferenz war die Gründung des ›Forest Stewardship Councils‹ (FSC), der sich zu einem Zertifizierungssystem für nachhaltige Forstprodukte entwickeln sollte. Ziel war es sowohl die weitere Abholzung von Urwäldern zu verhindern als auch eine ökologisch nachhaltige Wirtschaft im Bereich globaler Forst- und Holzprodukte zu etablieren. Damit entstand in diesem ökonomischen Sektor eine neue und in zunehmendem Maße relevante Regulierungsinstanz für globale Güterketten. Dies ist insbesondere deshalb wichtig, weil sich auch europäische Länder zum Absatzmarkt globaler Forst- und Holzprodukte entwickelt haben. So beziehen die Mitgliedsländer der EU ihre Zellstoffimporte heute maßgeblich aus Lateinamerika (vgl. DIW 2016: 13).³

Im Zuge veränderter Landnutzung und der Konversion von Naturwald in monokulturelle Forstplantagen hat sich Chile weltweit zu einem der zehn Länder mit dem größten Anteil an Landfläche, die für Forstplantagen genutzt wird, entwickelt (vgl. Salas et al. 2016: 564). Der chilenische Forstsektor wird von global integrierten, transnational agierenden Großunternehmen dominiert, deren Zertifizierungsprozesse Ende der 2000er Jahre aufgrund von internationalem Druck begonnen wurden. Dies veränderte Produktionsabläufe, Dokumentationsverfahren, ethische, ökologische und soziale Standards sowie unternehmerische Diskurse grundlegend. Wie ich im vorliegenden Artikel zeigen werde, geschah dies durch zivilgesellschaftliche Kampagnen, die ökologische Akteure vor Ort mit Abnehmer*innen auf den Märkten der USA und Europas verband. Ich vertrete die These, dass sich im Rahmen des Forstsektors *erstens* ein komplexes Regime der Regulation herausgebildet hat, bei der nicht nur nationale und internationale Staatlichkeit, sondern mit dem FSC vor allem ein transnational-zivilgesellschaftli-

1 Vgl. dazu Food and Agriculture Organization of the United Nations: <http://www.fao.org/fao-stories/article/en/c/1144016/>, zuletzt abgerufen am 31.12.2019.

2 Insgesamt wurden 2017 weltweit 184 Millionen Tonnen Zellstoff produziert und 64 Millionen Tonnen auf den globalen Märkten gehandelt (vgl. FAO 2019).

3 Während im Jahr 2000 noch die Importe aus Nordamerika dominierten, sind die Zellstoffimporte aus Lateinamerika mit über fünf Millionen Tonnen im Jahr 2014 bei weitem die wichtigsten (vgl. DIW 2016: 13).

cher Akteur eine entscheidende Rolle spielt und dass dieser neue Regulierungsmechanismus *zweitens* systematische Schwächen aufweist.

Mein Beitrag rückt damit neue Formen der Regulierung von globalen Güterketten in den Blick, die vor dem Hintergrund der zunehmenden Rolle transnationaler Konzerne seit geraumer Zeit an Relevanz gewinnen (vgl. Brand/Scherrer 2005). Viele dieser Konzerne erwirtschaften Umsätze, die dem Bruttoinlandsprodukt ganzer Staaten gleichkommen.⁴ In der Literatur zur Regulierung transnationaler Wertschöpfungsketten wurde zunächst zwischen produzenten- und käufergesteuerten Güterketten unterschieden (vgl. Gereffi 1994: 2001). Wie bei den Debatten um Governance (vgl. Maintz 2008; Papadopoulos 2004) wurde zudem deutlich, dass die Regulierung wirtschaftlicher Tätigkeit im nationalen, aber vor allem im internationalen Rahmen von staatlichen auf private Akteure übergeht. Eine zunehmende Rolle spielen im Zusammenspiel mit transnationalen Unternehmen auch NGOs (vgl. Schirm 2013: 268f.). Diese Diagnose liegt dem vorliegenden Beitrag zugrunde. Dabei spielen Formen unternehmerischer Selbstverpflichtung eine Rolle, deren praktische Bedeutung für Verbesserungen schon seit geraumer Zeit bezweifelt wird (vgl. Hiß 2005). Die daran anschließend kritisch diskutierte Zunahme von Unternehmensmacht, insbesondere des politischen Einflusses (vgl. Vetterlein 2017), diskutiere ich im Zusammenhang asymmetrischer Nord-Süd-Abhängigkeiten. Die internationale Forstpolitik hat sich in den vergangenen Jahrzehnten als ein besonders innovatives Feld außerstaatlicher Governance entpuppt (vgl. Pattberg 2005: 356). Private Zertifizierungssysteme wie der FSC bedeuten – wie ich zeigen werde – eine käuferorientierte und privatisierte transnationale Regulierung, die sich vor allem an Werten und Normen des Globalen Nordens orientiert. Am Fall des chilenischen Forstsektors wird deutlich, dass das Handeln globaler Unternehmen zwar kurzzeitig durch zivilgesellschaftliche Akteure und Kampagnen effektiv beeinflusst und verändert werden kann, dass es den Unternehmen langfristig jedoch gelingt, ihren Einfluss auf diese zivilgesellschaftlichen Akteure bedeutend auszudehnen. Dabei wird die Gefahr deutlich, dass sich unabhängige Akteure der *environmental governance* wie der FSC in Partner der unternehmerischen Greenwashing-Politik verwandeln. Nicht nur die Enttäuschung, die Akteure der Zivilgesellschaft seit den vergangenen Jahren bezüglich des FSC verspüren, wird damit erklärbar, sondern auch die grundsätzlichen Schwächen privater und marktbasierter Regulierung.

Der chilenische Forstsektor ist deshalb ein geeigneter Fall, um den FSC als Regulierungsmechanismus zu untersuchen, weil die Wirtschaft des Landes stark durch diesen Sektor geprägt ist, die Produkte großteils exportiert werden und der FSC damit als ein transnationaler Regulierungsmechanismus analysiert werden kann. Hinzu kommt, dass die Region, in der der Sektor seine ökonomischen Aktivitäten entfaltet, seit jeher von sozial-ökologischen Konflikten betroffen ist, für

4 So erwirtschaftet im Jahr 2018 beispielsweise Apple einen Umsatz von über 265 Milliarden US-Dollar und Exxon Mobil einen Umsatz von knapp 280 Milliarden US-Dollar. Dies entspricht dem GDP von Peru, das 2018 bei 222 Milliarden US-Dollar lag: <https://data.worldbank.org/country/PE>, zuletzt abgerufen am 03.01.2020.

die der FSC vorgibt einen Konfliktlösungsmechanismus darzustellen. Meine Forschungsergebnisse basieren auf einer empirischen Untersuchung mit mehreren Feldaufenthalten in Südchile.⁵ Es handelt sich um eine qualitative Studie, die auf 61 leitfadengestützten Interviews mit Expert*innen aus Unternehmen, Verbänden, NGOs und des Staates sowie mit Betroffenen der lokalen Bevölkerung basiert, die in den Jahren 2016, 2017 und 2019 durchgeführt wurden. Einzelne Expert*innen wurden mehrfach in unterschiedlichen Zeitabständen interviewt, um Veränderungen über die mehrjährige Dauer feststellen zu können sowie Nacherhebungen durchzuführen. Zudem beruhte die Forschung auf Dokumentenanalysen – insbesondere von Jahresberichten zentraler Unternehmen, staatlicher Institutionen wie das Infor⁶ sowie Berichten und Dokumenten des FSC, von Zertifizierungsunternehmen und von lokalen Akteuren. Mehrfache und teilweise wiederholte Besuche in ländlichen Gemeinden in La Araucanía ergänzten das Vorgehen durch teilnehmende Beobachtung im Feld. Die Auswertung des empirischen Materials erfolgte inhaltsanalytisch.

Um die Ambiguitäten transnationaler, privat-zivilgesellschaftlicher Regulierung mit ihren demokratischen Potentialen und Schwachstellen auszuloten, entwerfe ich erstens einen theoretischen Rahmen, wie derartige regulierende Akteure konzeptuell eingeordnet werden können. Dies exemplifiziere ich in einem zweiten Schritt am chilenischen Forstsektor mit seinen wichtigsten global agierenden Unternehmen und deren Regulierung durch den FSC Chile. In einem dritten Schritt zeichne ich die Veränderungen des Forstsektors im Rahmen der Zertifizierung nach und gehe viertens darauf ein, wie die Forstunternehmen in den Folgejahren ihren Einfluss auf den FSC ausdehnten und kritische Akteure aus dessen Reihen verdrängten. Abschließend ziehe ich fünftens eine kurze Bilanz, welche Schlussfolgerungen der Fall des FSC Chile für Möglichkeiten nachhaltiger Umgestaltung globaler Produktionsnetzwerke durch Siegel beinhaltet.

2. Globale extraktivistische Güterketten und zivilgesellschaftliche Regulierung

Der verstärkt ins Bewusstsein rückende ökologische Handlungsdruck wirft erneut die Frage auf, wie weltweit integrierte wirtschaftliche Aktivitäten reguliert und kontrolliert werden können. Die Frage der effektiven Regulierung stellt sich bezüglich extraktivistischer Güterketten und hier insbesondere bei der Forst- und der Holzindustrie, da Wälder nicht nur in zunehmendem Maße profitabel genutzt werden, sondern auch äußerst sensible Ökosysteme darstellen, die in Zeiten des Klimawandels und der Suche nach CO₂-Senken eine besondere Rolle spielen und

5 Die Feldaufenthalte wurden im Rahmen des soziologischen Teilprojekts ›Sozial-ökologische Widersprüche kapitalistischer Landnahme: Das Beispiel der Holz- und Wasserwirtschaft in Südchile‹ des Thematischen Netzwerks ›Transnationaler Wandel am Beispiel Patagoniens‹ durchgeführt, das vom BMBF und dem DAAD finanziert und in den Jahren 2015 bis 2020 umgesetzt wurde.

6 Das Infor (Instituto Forestal) untersteht dem Landwirtschaftsministerium und ist das zentrale staatliche Forstinstitut Chiles.

von denen weltweit zudem rund eine Milliarde Menschen ökonomisch abhängen (vgl. FAO 2018: x–xi). Die damalige Steuerung forstwirtschaftlicher Aktivitäten erwies sich spätestens in den 1990er Jahren im Rahmen eines zunehmenden Problembewusstseins bezüglich Degradierung und großflächiger Rodungen von Urwäldern als gescheitert. Angesichts dieser Diagnose erwuchs im Rahmen der ›Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung‹ im Jahre 1992 die Initiative, ein neues internationales Zertifizierungssystem für Forstprodukte zu schaffen. 1993 entstand dann der FSC als erstes weltweites Zertifizierungssystem, das in den Folgejahren als das strengste und neben dem späteren ›Programme for Endorsement of Forest Certification Schemes‹ (PEFC) wichtigste Siegel in diesem Bereich gilt (vgl. Nussbaum/Simula 2005: 6f.). Ich begreife den FSC im Folgenden als *transnationalen, zivilgesellschaftlichen und marktbasierten Regulierungsmechanismus*, den ich kurz von klassischen Regulierungs- sowie staatlichen Steuerungsformen abgrenzen werde.

Klassischerweise wurde Regulierung als staatliche Steuerung in klar definierten Hierarchien und einem nationalen Rahmen begriffen (vgl. Maintz 2008: 46). Auch die französische Regulationstheorie bezog sich im Wesentlichen auf diesen nationalstaatlichen Rahmen, als sie verschiedene Akkumulationsregime und Regulationsweisen unterschied (vgl. Wissel 2007: 44f.). Diese Unterscheidung ist von großer Bedeutung für die Frage nach dem umkämpften Passungsverhältnis zwischen ökonomischen Aktivitäten und politischer Regulation, auf die ich im Folgenden am Beispiel Chiles zurückkommen werde. Akkumulationsregime werden in dieser Theorierichtung als Sets von Produktions- und Konsumnormen verstanden, die unter anderem einen bestimmten Modus kapitalistischen Wachstums, aber auch Verteilungsverhältnisse sowie die Beziehung zwischen kapitalistischem Sektor und nicht-kapitalistischen Bereichen enthalten (vgl. Boyer 1990: 35; Hübner 1989: 23). Die Regulationsweise konstituiert eine Ebene, die die Konflikte, Probleme und Krisen des Akkumulationsregimes bearbeitet und deren Normen gegebenenfalls auch transformieren kann (vgl. Lipietz 1985: 112, 121).⁷ Diese Normen sind allerdings immer auch Grundlagen und Ergebnisse gesellschaftlicher Konflikte, weshalb sie Nicos Poulantzas (1978: 159) als Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse begreift. Diese Kämpfe um Regulation der ökonomischen Aktivitäten finden allerdings nicht nur zwischen staatlichen Institutionen und privaten Unternehmen statt. Vielmehr spielen – wie hegemonietheoretisches Denken im Anschluss an Antonio Gramsci betont – die Zivilgesellschaft, kulturelle Praktiken, Konflikte sowie Interessenvereinigungen der verschiedensten Art in diesem Kontext eine entscheidende Rolle (vgl. Jessop 1992: 233). Dabei stellt weder der Staat noch die Zivilgesellschaft ein neutrales Terrain dar, auf dem jede soziale Gruppe gleichermaßen ihre Interessen artikulieren kann. Regulationsweisen sind stets durch ›strukturelle Selektivitäten‹ (vgl. Offe 1972: 74–78) gekennzeichnet, durch die manchen Akteuren ein privilegierter Zugang gewährt wird.

7 Damit bezeichnet der Begriff der Regulation – weil er auf ein Set von Institutionen, Prozessen und Normen verweist – mehr als derjenige der Regulierung, welcher eher einen bestimmten Prozess anspricht.

Die Reproduktion dieser Selektivität sei aber nicht einfach nur gegeben, sondern müsse aktiv hergestellt werden, weshalb Bob Jessop (1990: 267) von ›strategischer Selektivität‹ spricht. Gesellschaftliche Regulation wird damit als ein komplexes Verhältnis und teilweise kontingentes Ergebnis gesellschaftlicher Auseinandersetzungen verstanden, das die Bedingungen ökonomischen Handelns entscheidend prägt.

Zwar bleiben Nationalstaaten auch im heutigen Mehrebenensystem zentrale Akteure, allerdings treten relevante inter-, supra- und transnationale Akteure hinzu (vgl. Brand et al. 2007). Regulierung wird damit zu einer Form von Governance im Mehrebenensystem. Dabei stellt sich jedoch nicht nur die föderalismustheoretische Frage nach Zuständigkeiten und Zusammenarbeit zwischen Akteuren, deren Handlungskompetenzen sich auf unterschiedlich weit ausge dehnte geographische Räume erstrecken (vgl. Benz 2004: 127f.). Vielmehr treten neue Handlungsakteure wie transnationale Unternehmen oder zivilgesellschaftliche Gruppen hinzu, die sich nicht auf den traditionellen politischen Ebenen verorten lassen (vgl. ebd.: 130). Dies hat auch damit zu tun, dass sich der Gegenstand der Regulierung durch die zunehmend globalisierte Produktion und Vermarktung verändert. Globale Güterketten haben neue Anforderungen an die Politik, aber auch an die Forschung gestellt. Zunächst wurden die Güterketten als ›producer-driven‹ und ›buyer-driven‹ unterschieden, doch diese eher ökonomische Unterscheidung erwies sich bald als zu undifferenziert (vgl. Gereffi 1994; 2001). Güterketten werden heute durch ihr Management mittels sehr unterschiedlicher Governance-Arten regiert, die verschiedene Formen umfassen, welche von eigenen Abteilungen, firmeninterner Hierarchie über Subunternehmer*innen bis zu verschiedenen Arten von Abhängigkeiten der Zulieferer*innen und Handelspartner*innen von ihren Leitunternehmen sowie reiner Marktsteuerung reichen (vgl. Fischer et al. 2010: 13f.; Bair 2010: 33; Gereffi et al. 2005: 82–88).

Doch die Regulierung von Güterketten geht, wie am Beispiel der Zertifizierung der chilenischen Holz- und Forstindustrie deutlich wird, über die unternehmerische Governance entlang der Güterkette hinaus. Häufig verbinden die weltumspannenden Güterketten extraktivistische Aktivitäten⁸ in den Ländern des Globalen Südens – und damit erhebliche ökologische und soziale Kosten – mit weiterverarbeitenden Fabriken in Zwischenländern und schließlich den Absatzmärkten des einkommensstarken Globalen Nordens und deren Konsumnormen (vgl. Lesse nich 2016; Brand/Wissen 2017). Die Expansion globaler extraktivistischer Güterketten brachte an ihren Ursprüngen wie in den ländlichen Gebieten der lateinamerikanischen Länder, insbesondere ab den späten 1990er Jahren, erhebliche Konflikte mit sich (vgl. Svampa 2019: 45–53). Dies verstärkte den Regulierungsdruck, wodurch der Etablierung von Siegeln und Zertifizierungssystemen, mit denen ein käufergesteuerter Druck auf die Produzent*innen ausgeübt werden sollte, zusätzliche Bedeutung zukam. Die Funktionsweise sowie die Stärken und Schwächen

8 Unter Extraktivismus verstehe ich die Ausrichtung eines ökonomischen Sektors auf den Export von geringfügig weiterverarbeiteten sowie in hohem Maße naturintensiven Produkten (vgl. Gudynas 2019: 22).

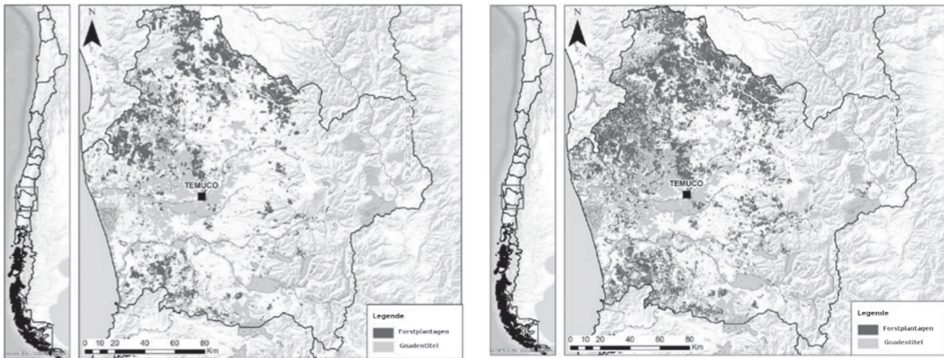
des Zertifizierungssystems FSC werde ich anhand der chilenischen Forstindustrie aufzeigen. Den FSC begreife ich als einen Regulierungsmechanismus, der sich – im Unterschied zur Regulationstheorie – auf der transnationalen Ebene befindet, mittels zivilgesellschaftlicher Akteure funktioniert und der eine spezifische strukturelle Selektivität aufweist, die die produzierenden Unternehmen begünstigt. Im Folgenden gebe ich einen knappen Überblick über diese Produzent*innen und den chilenischen Forstsektor.

3. Der chilenische Forstsektor

Die chilenische Forstwirtschaft basiert auf großflächigen Plantagen schnell wachsender, nicht-heimischer Kiefer- und Eukalyptusarten im Süden des Landes. 60 Prozent der Plantagenfläche befindet sich in den zwei Regionen BioBio und La Araucanía, welche weniger als zehn Prozent der Gesamtfläche des Landes ausmachen (vgl. Infor 2018: 19). Insbesondere seit den 1990er Jahren wurde die Fläche der Forstplantagen im Süden Chiles stark ausgedehnt (siehe Abb. 1). In La Araucanía nehmen die Plantagen heute einen großen Teil der landwirtschaftlichen Nutzfläche zwischen dem hohen Andengebirge im Osten und dem Pazifischen Ozean im Westen ein. Etwa 63 Prozent der Exporte, die auf diese Region entfallen, entstammen dem Forstsektor, der die Region damit sozial, wirtschaftlich und ökologisch prägt.⁹ Die Region La Araucanía befindet sich gleichzeitig im Wallmapu, dem Gebiet der indigenen Mapuche, die auch heute noch einen großen Teil der rund eine Million Bewohner*innen der Region ausmachen. Der chilenische Staat sprach dem indigenen Volk der Mapuche, das er Ende des 19. Jahrhunderts militärisch besiegte, Landrechte – die sogenannten Gnadentitel – auf Flächen in der heutigen Region La Araucanía zu. Weil selbst diese Flächen heute von der Forstwirtschaft mit Plantagen bepflanzt werden, ist seit den späten 1990er Jahren ein heftiger Konflikt zwischen Mapuche und den großen Forstunternehmen entbrannt (vgl. Kaltmeier 2004; Klubock 2014: 34f.).

Wie Abbildung 1 zeigt, wuchs die Plantagenfläche in La Araucanía zwischen 1994 und 2014 bedeutend. Heute stellt die Holz- und Forstindustrie einen der wichtigsten wirtschaftlichen Sektoren Chiles dar. Das flächenintensive Produktionsmodell konnte sich allerdings nur durch die Konversion von Naturwald, landwirtschaftlich genutzter Flächen und sogenannter von Erosion bedrohter Böden in Forstplantagen in diesem Maße ausbreiten. Im gleichen Zeitraum stieg die Produktion von Zellstoff von 800.000 Tonnen auf über fünf Millionen Tonnen jährlich an (vgl. Infor 2018: 84). Da der Großteil der Produkte kaum weiterverarbeitet wird und der Anbau der in großflächigen boden- und wasserintensiven Monokulturen mit kurzen Erntezyklen – zwischen rund zehn und 20 Jahren – einhergeht, lässt sich bezüglich der Ausdehnung der Forstindustrie von einer peripher-extraktivistischen Landnahme sprechen (vgl. Graf et al. 2019). Diese ist dadurch

⁹ Laut der Unternehmensvereinigung ›Corporación Chilena de la Madera‹: <https://www.cormma.cl/quienes-somos/sedes-regionales/sede-la-araucania/>, zuletzt abgerufen am 28.12.2019.



Forstplantagen in der Araucanía 1994

Forstplantagen in der Araucanía 2014

Abbildung 1: Zunahme der Forstplantagen in La Araucanía (Quelle: In Anlehnung an Romero et al. 2017: 41)

gekennzeichnet, dass sich der kapitalistische Sektor zwar zunehmend ausdehnt, er die lokale Bevölkerung aber nur in geringem Maße mittels Arbeitsplätzen integriert und stattdessen sozial-ökologische Folgen zeitigt, die lokale ländliche Produktions- und Lebensweisen negativ beeinträchtigen oder gar unmöglich machen. In La Araucanía beispielsweise leidet die ländliche Bevölkerung an Wassermangel (vgl. Millaman et al. 2016: 128f.). Da die Forstplantagen äußerst schnell wachsen, seien die Eukalyptusbäume und die Kiefern – wie ein Mitarbeiter einer halbstaatlichen Institution¹⁰ berichtet – »in der Wachstumsphase (...) wahre Wasserpumpen« (CONAF-Beschäftigter im Interview), welche bis zu 30 Liter am Tag verbrauchten. Dies senkt nicht nur den Grundwasserspiegel und den Nährstoffgehalt der Böden, sondern verhindert auch traditionelle Anbaumethoden. Ein Bewohner einer Mapuche-Gemeinschaft berichtet, »dass der Eukalyptus (...) die großen Wasservorkommen austrocknet, wo wir seit Generationen (...) unser Wasser holen. Wir haben alles gemacht, was man so in der Landwirtschaft macht, alles, was die Erde hergibt, sei es Mais, Kartoffeln, Gemüse (...), ja, und das ging dann alles verloren, es vertrocknete (...)« (Mapuche im Interview). In den vergangenen Jahren stieg zudem die Zahl der Waldbrände stetig, denn die Trockenheit der Plantagen erhöht die Waldbrandgefahr deutlich (vgl. CR 2015: 15).

Der chilenische Forstsektor wird im Wesentlichen durch zwei Unternehmen dominiert, welche sich auf die Produktion von Zellstoff für den Export konzentrieren.¹¹ Sowohl Forestal Arauco als auch CMPC/Mininco sind chilenische Unternehmen, die eng mit der chilenischen Elite verhandelt sind. Zusammen kon-

¹⁰ Die halbstaatliche CONAF steht für Corporación Nacional Forestal und ist eine vom Staat eingerichtete, aber privatrechtlich verwaltete Institution, die für die Kontrolle des Forstsektors, die Nationalparks sowie für die Löschung von Waldbränden verantwortlich ist.

¹¹ Hinzu kommt noch das von schweizerischem Kapital dominierte dritte Unternehmen Masisa, das jedoch vorwiegend Spanplatten und keinen Zellstoff produziert.

trollieren die Unternehmen fast die Hälfte der gesamten Plantagenfläche des chilenischen Forstsektors.¹² Innerhalb Chiles kommt den beiden Unternehmen, die auch in anderen Sektoren tätig sind, eine umfangreiche ökonomische Bedeutung und großer politischer Einfluss zu (vgl. Graf 2019). Ihre Produktion ist dabei hauptsächlich auf den Export ausgerichtet. Seit 2011 exportieren die Unternehmen des Forstsektors Güter im Wert von mehr als fünf Milliarden US-Dollar jährlich und machen damit konstant rund acht Prozent der gesamten chilenischen Exporte aus.¹³ Da die Produktion intensiv in ökologische Kreisläufe eingreift, die Produkte kaum weiterverarbeitet und maßgeblich für den Export produziert werden, bildet die chilenische Forstindustrie eine global integrierte extraktivistische Güterkette. Diese endet – in zunehmendem Maße unter Weiterverarbeitung in China – in der Regel auf den Binnenmärkten europäischer Länder oder der USA (vgl. Infor 2018: 113).¹⁴ Am untersten Ende dieser extraktivistische Güterkette erzeugt die ökonomische Aktivität des chilenischen Forstsektors allerdings erhebliche sozial-ökologische Konflikte. Dies folgt aus dem Dilemma, dass gerade die Regionen mit der stärksten Konzentration transnationaler Forstunternehmen gleichzeitig die ärmsten und konfliktreichsten Regionen des Landes darstellen (vgl. Aylwin et al. 2013: 7f.). Dies ist allerdings kein Zufall, denn die flächen- und wasserintensiven Forstplantagen wurden von der lokalen Bevölkerung und insbesondere von den indigenen Mapuche in zunehmendem Maße nicht als Chance der Partizipation an globaler Wertschöpfung, sondern als Bedrohung lokaler Produktions- und Lebensweisen sowie ihrer kulturellen Praktiken wahrgenommen (vgl. Graf et al. 2019; Millaman et al. 2016: 11f.; Romero et al. 2017). Seit den späten 1990er Jahren und insbesondere in der jüngsten Vergangenheit haben sich die Auseinandersetzungen zwischen Mapuche-Gemeinschaften, die ihr Territorium zurückfordern, auf der einen und der Forstindustrie sowie staatlichen Akteuren, allen voran der Militärpolizei, auf der anderen Seite verschärft. Auf die weitere Ausdehnung der Forstplantagen, die staatliche Repression und ihre soziale Deprivation reagieren Teile der Mapuche mit dem Inbrandsetzen von Plantagen, Forstmaschinen und Transportfahrzeugen (vgl. Millaman et al. 2016: 10f.; Romero et al. 2017: 35f.). Dieser Konfliktivität sind die chilenischen Forstunternehmen auch im Zuge ihrer Zertifizierung im Rahmen des FSC Chile nicht entkommen, viel-

12 Eigene Berechnung aus Infor (2018: 19) sowie Unternehmensberichten von Forestal Arauco 2018: https://www.arauco.cl/chile/wp-content/uploads/sites/14/2018/04/RESUMEN_PUBLICO_PLAN_MAESTRO_PMOF_2018_FINAL_Marzo_2018.pdf, zuletzt abgerufen am 28.12.2019 und CMPC/Mininco: http://www.mininco.cl/SGAEX/pages/abrearchivo2.asp?arch=archivos/41/Plan_Ordenacion_2017.pdf, zuletzt abgerufen am 28.12.2019.

13 Eigene Berechnung aufgrund von Infor (2018: 107) sowie OEC World: <https://oec.world/de/profile/country/chl/>, zuletzt abgerufen am 28.12.2019.

14 Während nach China hauptsächlich Zellstoff für die Weiterverarbeitung in der Papierindustrie exportiert wird und sich mittlerweile Hauptabnehmer*innen entwickelt hat, sind die USA und Europa wichtige Abnehmer*innen für Spanplatten und andere Holzprodukte. Daten aus: <https://wef.infor.cl/comercio/comerciointernacional.php>, zuletzt abgerufen am 10.06.2020.

mehr haben sich die lokalen und territorialen Konflikte damit internationalisiert und finden – wie ich im Folgenden zeigen werde – nun auch innerhalb des FSC und mit Bezug auf die Käufer*innen im Globalen Norden statt.

4. Die Regulation der Forstwirtschaft durch den FSC in Chile: Von der staatlichen Regulierung zur Zertifizierung

Der chilenische Staat war von Beginn an aktiv an der Entstehung des chilenischen Forstsektors beteiligt. Eine besondere Rolle spielte dabei die Ausdehnung der Forstplantagen der Kiefernart *Pinus radiata* sowie die Errichtung staatlicher Zellstofffabriken Mitte der 1960er Jahre (vgl. Graf 2019: 10f.). Unter der Diktatur von Augusto Pinochet erfolgte dann deren Privatisierung und eine breite Umverteilung von Land hin zu großen land- und forstwirtschaftlichen Unternehmen (vgl. Klubock 2014: 241–244). Bis vor wenigen Jahren wurde die Aufforstung zudem mit speziellen staatlichen Subventionen finanziell unterstützt.¹⁵ Die Verfassung, die in der Zeit der Militärdiktatur erlassen wurde und die in weiten Teilen bis heute gilt, schreibt die Privatisierung natürlicher Ressourcen – wie derjenigen des Wassers – sowie den umfassenden Schutz von Privateigentum fest (vgl. Landherr/Graf/Puk 2019). Die Gleichzeitigkeit der starken flächenmäßigen Ausdehnung des Forstsektors und die geringe Partizipation der lokalen Bevölkerung an diesem Prozess führte von Beginn an zu Konflikten. Der Widerstand indigener Mapuche, der ländlichen Bevölkerung und zivilgesellschaftlicher Akteure wie in- und ausländischer NGOs gegen die großflächige Umwandlung heimischer Wälder in monokulturelle Forstplantagen wurde jedoch selbst nach dem Zusammenbruch der Diktatur ab 1990 nicht von der Politik berücksichtigt. Erst mit der Etablierung des FSC Chile konnten diese Prozesse gestoppt und eine stärkere Partizipation erreicht werden (vgl. Aguayo et al. 2009; Heilmayr/Lambin 2016).

Dem chilenischen Staat selbst ist es bis heute nicht möglich, seine Umweltregulierung effektiv durchzusetzen und die Umgehung der Gesetze durch Forstunternehmen zu verhindern. Ein in den Interviews mehrfach genanntes Beispiel bezieht sich auf ein chilenisches Gesetz, das besagt, dass jede geplante Forstplantage ab einer Größe von 500 Hektar in Zusammenarbeit mit dem Umweltministerium eine Studie zu ihrem Umwelteinfluss anfertigen lassen muss, bevor sie errichtet werden darf. Um dies zu verhindern, zerteilen die Forstunternehmen ihre Plantagen – wie ein im Sektor tätiger Unternehmensberater erläutert – in Einheiten von 499 Hektar und umgehen so das Gesetz bewusst (Unternehmensberater im Interview). Im ländlichen Bereich ist die staatliche Einrichtung der CONAF für die Überprüfung der Forstindustrie zuständig. Die Institution hat jedoch eine zu geringe Zahl an Mitarbeiter*innen, die für diese Aufgabe vorgesehen sind – wie ein Beschäftigter der CONAF im Interview ausführt. Damit lässt sich eine Gleich-

15 Mit dem Gesetz DL 701, das den großen Unternehmen hohe staatliche Subventionen von 75 Prozent der Kosten beim Anlegen von Plantagen versprach, bekamen die Forstunternehmen zwischen 1974 und 2013 schätzungsweise 875 Millionen US-Dollar aus staatlichen Förderungen (vgl. La Tercera 2015).

zeitigkeit bezüglich der starken Förderung extraktivistischer Industrien und der schwachen Kontrolle durch den chilenischen Staat feststellen. Laxe staatliche Gesetze und deren ungenügende Überprüfung ermöglichen damit eine enorme Spannweite üblicher Arbeits- und Umweltstandards, die sich in unmittelbarer räumlichen Nähe zueinander befinden – je nach entsprechender Unternehmenskultur, -zertifizierung und selbstgegebenen Standards. Selbstverpflichtungen der Unternehmen und Zertifizierungen gewinnen in diesem Zusammenhang an Bedeutung. Wie sich im Falle des FSC in Chile zeigt, bestimmen global integrierte Forstunternehmen ihre Verhaltenskodizes im Rahmen des sich herausbildenden polyarchischen Gefüges neu. Die heutige Bedeutung des FSC Chile ist mitunter ein Resultat der dargelegten Regulierungslücke, die staatliche Institutionen in Bezug auf das unternehmerische Agieren im Forstbereich erzeugten.¹⁶

Anfang der 1980er Jahre entstand die ›International Tropical Timber Organization‹ und in den 1990er Jahren startete mit der Rio Konferenz 1992 im Rahmen der Agenda 21 eine globale Initiative zur Durchsetzung einer nachhaltigen Entwicklung. Das Ausbleiben strenger und bindender Vereinbarungen zwischen Nationalstaaten und das Scheitern zivilgesellschaftlichen Drucks auch im Rahmen von Boykottkampagnen führte schließlich mittels Zertifizierungen und Produktsiegeln zur Herausbildung markt-basierter Mechanismen (vgl. Auld et al. 2009: 192f.). Zu Beginn der 2000er Jahre entwarf unter anderem der chilenische Staat in Zusammenarbeit mit der Forstindustrie zunächst ein eigenes Siegel, das ›Sistema Chileno de Certificación de Manejo Forestal Sustentable‹,¹⁷ das, wie viele andere zu dieser Zeit gegründeten Siegel, von Beginn an von Unternehmen und Waldbesitzer*innen dominiert wurde (vgl. Auld et al. 2009: 195). Da dieses Siegel allerdings keine wirklichen Veränderungen im Forstsektor zur Folge hatte, bildete sich in Chile bald eine Initiative, um die Entwaldung und Umwandlungen von Urwäldern in Forstplantagen mittels des strengeren und weniger von den Forstunternehmen dominierten Siegels zu stoppen.

Der ›Forest Stewardship Council‹ (FSC) wurde im Jahre 1993 von europäischen Händlern, US-Stiftungen, dem WWF und einer Reihe weiterer NGOs in Kalifornien gegründet (vgl. Auld et al. 2009: 193).¹⁸ Er entstand als Folge der Rio-Konferenz 1992 mit dem Ziel, nicht nur die Abholzung von Regenwäldern aufzuhalten, sondern auch im Forstsektor selbst ein Gegengewicht zu den großen Unternehmen zu etablieren. Einer der zentralen Organisatoren der Rio-Konferenz war

16 Gleichzeitig ist die fehlende staatliche Durchsetzungskraft gegenüber privaten Akteuren keineswegs allein aus der Schwäche des Staates heraus zu erklären, sondern auch aus dessen grundsätzlichem Interesse an einem Wachstum der extraktiven Industrien (vgl. Pizarro 2020).

17 Was sich als Chilenisches System der Zertifizierung nachhaltiger Forstwirtschaft übersetzen lässt und CERTFOR abgekürzt wird und welches später mit dem internationalen Zertifizierungssystem ›Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes‹ (PEFC) zusammenwuchs.

18 Schon im Jahre 2010 waren weltweit etwa 4,7 Millionen Tonnen FSC-zertifiziert, was in der Folge rund neun Prozent des globalen Gesamtangebots an Zellstoff entsprach (vgl. FOEP 2013: 42).

der schweizerische Unternehmer Stephan Schmidheiny. Das Familienunternehmen Schmidheiny ist Eigentümer von Masisa, einem der drei großen chilenischen Forstunternehmen. Stephan Schmidheiny war – wie ein Forstingenieur berichtet – gleichzeitig wesentlich an der Gründung des FSC beteiligt und trieb den Aufbau des Siegels voran (Forstingenieur im Interview). Masisa strebte durch die Schaffung des Siegels von Beginn an einen privilegierten Zugang zu Märkten im Globalen Norden an, die sich sensibel für ökologische Themen zeigten (ebd.).

Der FSC ist eine Mitgliederorganisation, die auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene eigene Strukturen unterhält und deren höchstes Gremium die alle drei Jahre abgehaltene, internationale Hauptversammlung darstellt, zu der alle Mitglieder und Mitgliedsorganisationen eingeladen werden (vgl. Pattberg 2005: 363). Auf den jeweiligen Ebenen ist der FSC stets in drei Kammern unterteilt, die Umwelt-, Sozial- und Wirtschaftskammer, welchen jeweils eine Stimme zufällt.¹⁹ Zentrale Aufgabe des FSC International ist es, die allgemein gültigen Normen des FSC zu definieren, deren weitere konkrete Ausformulierung dann dem nationalen FSC obliegt.

Der FSC vergibt zwei Typen von Zertifikaten. Die Produkt-Zertifizierung betrifft das Produkt selbst, wobei die Bewirtschaftung der Plantagen und der Wälder auf ihre Regelkonformität geprüft wird. Bei keinen oder geringfügigen Abweichungen kann das Produkt das FSC-Siegel tragen (FSC-Chile-Beschäftigte im Interview). Darüber hinaus müssen sich weiterverarbeitende Betriebe hinsichtlich der FSC-Bestimmungen zur Handels- und Verarbeitungskette zertifizieren lassen. Dabei geht es vor allem um die Rückverfolgbarkeit des Produktes. Erst in der letzten Zeit wird diskutiert, inwiefern auch hier soziale Themen mit einbezogen werden. Die Zertifizierung mündet schließlich in drei Typen von Siegeln: FSC Pure, FSC Mix und FSC Recycling.²⁰

In Chile entstand der FSC Ende der 1990er Jahre allerdings in einem stockenden und allmählichen Prozess, da sich die übrigen und marktdominierenden Unternehmen des Landes gegen den FSC stellten. Erst im Jahre 2010 wurde der FSC Chile offiziell vom FSC International als chilenische Vertretung anerkannt. Der Entstehungs- und Durchsetzungsprozess des FSC Chile, der zwischen diesen Jahren lag, zeigt dabei exemplarisch, welche Bedeutung und zentrale Position den Forstunternehmen selbst, aber auch den Kunden von Forstprodukten in den Zielmärkten Europas und den Vereinigten Staaten zukommt, wenn es darum geht, die großen Unternehmen zu zwingen, Teil der Zertifizierung zu werden.²¹

19 Die drei Kammern entsprechen den Grundprinzipien des FSC, welche in ökologischer Nachhaltigkeit, sozialer Verträglichkeit und ökonomischer Verwertbarkeit bestehen.

20 Im Unterschied zum FSC-Pure-Siegel muss beim FSC-Mix nicht 100 Prozent der verwendeten Fasern aus FSC-Holz stammen. Um das FSC Mix-Siegel zu erhalten, müssen lediglich mindestens 70 Prozent der Holzfasern aus FSC-zertifizierten oder recycelten Rohstoffen bestehen. Das FSC-Recycling-Siegel bedeutet, dass nur recyceltes Material verwendet wurde (vgl. FOEP 2012: 23).

21 Der FSC Chile hat heute rund 90 Mitglieder von denen etwa 54 aktiv sind – wie eine Mitarbeiterin des FSC Chile ausführt. Die Umweltkammer umfasst vor allem NGOs wie den WWF oder die chilenische CODEFF und darüber hinaus Universitäten und

Zertifizierungssysteme wie der FSC können nur auf eine relevante Machtressource zurückgreifen. Diese besteht in der Kontrolle über Marktzugänge. Die mit dem Siegel versehenen Produkte bilden einen besonderen Markt für Kund*innen, die auf nachhaltige Forstprodukte zurückgreifen wollen. Dieses Kund*innenbewusstsein – und damit auch der entsprechende Markt – muss allerdings erst geschaffen werden. Dies war – wie ein Mitarbeiter einer zentralen Umwelt-NGO, die an der Durchsetzung des FSC in Chile beteiligt war, berichtet – der erste Schritt, der auch im Rahmen des FSC Chile gegangen werden musste, denn außer Masisa sei keines der chilenischen Forstunternehmen gewillt gewesen, sich zertifizieren zu lassen (NGO-Mitarbeiter im Interview). Die großen Kund*innen in den Zielländern der chilenischen Forstprodukte mussten folglich dazu gebracht werden, nur noch FSC-zertifizierte Produkte aus Chile nachzufragen. Dies geschah Anfang der 2000er Jahre im Rahmen einer großen Kampagne, die darauf zielte, den Absatzmarkt in den USA hinsichtlich der Umwandlung von Urwäldern in Plantagen zu sensibilisieren. Der angesprochene Umwelt-Aktivist, der an der Kampagne beteiligt war, drückt es im Interview folgendermaßen aus: »Also in Chile hatten wir gar keine politische Macht. Die haben wir auch heute nicht. Also suchen wir nach einem internationalen Bündnis mit NGOs aus den Vereinigten Staaten, um die Macht des Marktes auszunutzen. (...) 2003, nach zweieinhalb Jahren und tausenden, tausenden Briefen (...) an alle Kunden in den USA, die chilenisches Holz kauften, sagten die Unternehmen: ›Wir werden kein weiteres chilenisches Holz kaufen, das nicht FSC-zertifiziert ist.‹ Das war der erste Break, der erste Höhepunkt der Transformation der chilenischen Forstindustrie – Ergebnis des sozialen Drucks« (NGO-Mitarbeiter im Interview). Von diesem Prozess berichtet auch eine Beschäftigte des FSC Chile. Die Kampagne der Umwelt-NGOs, insbesondere in den Vereinigten Staaten, habe starken Einfluss auf die Entscheidung der chilenischen Unternehmen gehabt, die Marktmacht der Zielmärkte anzuerkennen und sich im Rahmen des FSC zu zertifizieren (FSC-Chile-Beschäftigte im Interview). Wie oben angesprochen, war den zivilgesellschaftlichen Akteuren in Chile klar, dass sie allein keineswegs genügend Einfluss hätten, um Druck auf die Unternehmen auszuüben. Also wurden Kontakte und eine gemeinsame Kampagne mit internationalen NGOs, vor allem solchen in den USA, gestartet. Die Kampagne arbeitete – wie der oben zitierte Mitarbeiter der Umwelt-NGO erklärt – vorwiegend mit dem Risiko des Image-Schadens, das die Unternehmen eingingen, würden sie nicht auf die Forderungen der Kampagne zugehen. »Das hat uns eine Macht gegeben, die wir nie hatten«, sagt der NGO-Mitarbeiter im Interview. Diese Kampagne konnte den NGOs in einer besonderen Situation Einfluss auf die Unternehmen verleihen, der ihnen bisher fehlte. So berichtet der zitierte Mitarbeiter weiter, dass sich die chilenischen Unternehmen bis zu der

Berater*innen. Die Sozialkammer besteht ebenfalls vor allem aus NGOs und darüber hinaus aus Vertreter*innen der Indigenen oder Berater*innen. Die Wirtschaftskammer wird durch etwa 25 zertifizierte Forstunternehmen gebildet. Bei Abstimmungen hat jede Kammer gleichermaßen eine Stimme. Damit soll auch die Übermacht der Wirtschaftskammer begrenzt werden. Der FSC Chile selbst hat nur vier Mitarbeiter*innen.

Kampagne nie mit den NGOs an einen Tisch gesetzt hatten, das hätten sie nicht nötig gehabt. Ganz im Gegenteil fühlten diese sich, wie er es ausdrückte, »absolut über jedem Gesetz« stehend (ebd.). Die NGOs wurden darüber hinaus von den Forstunternehmen immer wieder legal und illegal unter Druck gesetzt. Mit dem Druck über die Absatzmärkte kam der chilenischen Zivilgesellschaft erstmals eine entscheidende Machtressource gegenüber den Forstunternehmen zu.²²

Wie der oben zitierte Forstingenieur, der seit der Gründung im FSC tätig ist, im Interview berichtet, bestanden die ursprünglichen Ideen des FSC darin, erstens, ein Siegel zu entwickeln, mit dem die Kunden nachhaltige Produkte von nicht nachhaltigen Produkten aus tropischen und subtropischen Ländern unterscheiden können, und zweitens, den kleinen und mittleren Waldbesitzer*innen und Waldbetreiber*innen durch das Siegel einen Marktvorteil zu verschaffen und damit die lokale Entwicklung voranzutreiben (Forstingenieur im Interview). Allerdings war schon 1996 klar, dass auch die auf Monokulturen basierenden Forstplantagen in die Zertifizierung mit aufgenommen werden und die kleinen Unternehmen ins Hintertreffen geraten würden – alleine schon weil Zertifizierungsprozesse einen großen zeitlichen und finanziellen Aufwand bedeuten. Im Rahmen der internationalen Kampagne der NGOs mussten die großen chilenischen Unternehmen einsehen, dass sie die Produktionslinie der zertifizierten Produktion brauchen, da sie sonst Marktanteile verlieren würden. Dies erfolgte als Ergebnis einer langen intensiven gesellschaftlichen Auseinandersetzung, in der ein alter internationaler Markt verkleinert und ein neuer siegelregulierter Markt hergestellt wurde. CMPC/Mininco trat schließlich 2007/2008 und Forestal Arauco 2013/2014 in den FSC Chile ein. Ersteres Unternehmen schloss im Dezember 2012 und letzteres im September 2013 die Zertifizierung im Rahmen des FSC ab (vgl. Millaman et al. 2016: 5). Der FSC stellt aktuell das wichtigste Siegel im chilenischen Forstsektor dar. Im Jahre 2014 waren fast 70 Prozent aller Plantagenfläche Chiles FSC-zertifiziert (vgl. WWF 2014). Alle drei großen Unternehmen sowie die Mehrzahl aller Exporteure des Forstsektors haben sich mittlerweile von ihm zertifizieren lassen. Um das Siegel des FSC zu erhalten, muss das unternehmerische Handeln auch internationalen Normen entsprechen. Dabei spielen die Konvention 169 der Internationalen Arbeitsorganisation, das Übereinkommen über die biologische Vielfalt der UN sowie die FSC-eigenen Regeln der Respektierung und Anerkennung der Territorien und natürlichen Ressourcen indigener Bevölkerungen eine besondere Rolle (vgl. Millaman et al. 2016: 18). All dies ließe vermuten, dass die konfliktive Spannung im Süden Chiles im Nachgang der FSC-Zertifizierung abgenommen hätte. Diese Tendenz lässt sich aber keinesfalls feststellen (vgl. ebd.: 9f.), was sich als ein erster Hinweis auf bestehende Schwächen des Zertifizierungsmechanismus FSC deuten lässt.

Der FSC stellt – dies lässt sich zusammenfassend sagen – einen *zivilgesellschaftlichen* Regulierungsmechanismus dar, der selbst rechtlich als NGO eingetragen ist

22 Da sich zunächst vorwiegend Produzenten aus dem Globalen Norden im Rahmen des FSC zertifizierten, gewannen diese einen zeitweiligen Marktvorteil vor den Produzenten aus dem Globalen Süden (vgl. Auld et al. 2009: 196f.).

sowie seine Entstehung und Durchsetzungskraft zivilgesellschaftlichen Kampagnen und Akteuren verdankt. Er ist darüber hinaus ein *transnationaler* Akteur, weil er seine Bedeutung durch die Verbindung von Akteuren und Märkten verschiedener Länder erlangt, und er ist zuletzt ein *markt-basierter* Mechanismus, weil seine Relevanz und Durchsetzungskraft aus der Hervorbringung eines eigenen Marktes für Forstprodukte, die als nachhaltig ausgezeichnet sind, resultiert. Aus diesen drei Eigenheiten resultieren – wie ich zeigen werde – sowohl die Stärken als auch die Schwächen des FSC Chile.

5. Veränderungen im Rahmen der Zertifizierung durch den FSC Chile

»Die Erfahrung in Chile war wirklich sehr interessant, denn wir haben Fortschritte gemacht, und ich sag dir: große Fortschritte in Bezug auf die Verbesserung der unternehmerischen Praktiken, dank der Zertifizierung« (Beschäftigte des FSC Chile im Interview). Auch ein ehemaliger Beschäftigter von Forestal Arauco bestätigt diese Aussage und kommt dabei zu einer sehr positiven Einschätzung, wenn er über die Veränderungen nach 19 Jahren sagt: »Persönlich habe ich bis 2006 bei Arauco gearbeitet (...) und ich habe einige Wälder von ihnen kennengelernt und jetzt, vor zwei, drei Jahren, war ich wieder in einem Wald von ihnen und, wirklich, ich war überrascht davon, was sie alles gemacht haben, all das Wassermanagement, die Qualität der Wege, die sie konstruiert haben, also, sie haben wirklich bemerkenswert den Umweltschutz verbessert. (...) Was die Unternehmen heute machen, ist sehr gut, (...) aber sie sind eben riesig, es ist unmöglich keine Effekte zu haben, die Leute nicht zu beeinträchtigen, unmöglich« (ehem. Beschäftigter bei Forestal Arauco im Interview).

In all diesen Prozessen haben die Unternehmen – laut einem ehemaligen Beschäftigten von CMPC/Mininco – begonnen, ihr Verhältnis zu den lokalen Gemeinschaften, ihre Wertschöpfungskette, ihren lokalen Bewirtschaftungsplan, ihre Umweltstandards etc. zu systematisieren (Interview mit ehem. Beschäftigten von CMPC/Mininco). Auch der Beschäftigte der CONAF verweist auf die Zertifizierungen als einen wichtigen Motor der Veränderung der Unternehmenspolitik in Chile (CONAF-Beschäftigter im Interview). Das Gefühl der Unternehmen, nicht mehr machen zu können, was sie wollen, sondern durch den FSC verstärkt ins Scheinwerferlicht einer kritischen Öffentlichkeit geraten zu können, ist eine der wesentlichen Ursachen dafür – wie ein Gründungsmitglied des FSC betont. Ein Mapuche-Aktivist sagt, es hätte vor allem eine Veränderung dahingehend stattgefunden, dass die Unternehmen nun punktuelle Verträge mit einzelnen lokalen Gemeinschaften eingehen (Mapuche-Aktivist im Interview). Auch wenn die Unternehmen oft noch relativ uneinheitlich mit den lokalen Gemeinschaften umgehen, so haben sie sich doch neu aufgestellt und verfolgen nun eine proaktive Politik des guten Miteinanders im Rahmen ihrer Corporate-Social-Responsibility-Programme. So hat beispielsweise Forestal Arauco mit AcercaRedes eine eigene Stiftung gegründet, die sich der ländlichen sozialen Entwicklung benachbarter Gemeinden widmet.

Auf lokaler Ebene gibt es aber auch skeptischere Stimmen. Für sie hätte sich sicherlich etwas verändert, jedoch nur innerhalb eines gewissen Rahmens und nur als Ergebnis intensivierten Drucks – wie ein Mitglied einer Umweltorganisation erzählt. Er schließt mit einer skeptischen Einschätzung: »Es gibt jetzt mehr Militär auf den Grundstücken der Forstunternehmen, viel mehr Militär (...) und weit weniger Akzeptanz als vor fünf Jahren. Das forstwirtschaftliche Modell hat trotz der Zertifizierung eine sehr geringe soziale Akzeptanz« (NGO-Mitglied im Interview). Es lässt sich eine große Spanne unterschiedlicher Einschätzungen ausmachen. Dennoch stimmen die meisten darin überein, dass sich die Beziehung zwischen Forstunternehmen und lokaler Bevölkerung mit der Zertifizierung zwar intensiviert, aber nicht unbedingt in allen Fällen verbessert hat.

Die Entstehung des FSC Chile war zunächst das Ergebnis eines erhöhten Handlungsbedarfs bezüglich der Konversion heimischer Wälder in Plantagen durch die Großunternehmen des Forstsektors. Gleichzeitig intensivierte sich deren Konflikt mit den indigenen Mapuche und wurde in den letzten Jahren durch dauerhaften Wassermangel und eine enorme Anzahl an Waldbränden noch deutlich verstärkt (vgl. Astorga/Buschel 2019: 15). Anfangs vermochte es der FSC, den chilenischen Forstunternehmen einen neuen Handlungsrahmen und neue Standards aufzudrängen und die lokale Bevölkerung stärker zu integrieren. Doch schon bald wurde deutlich, dass auch das strenge Zertifizierungssystem keine grundlegenden Veränderungen im chilenischen Forstsektor bewirken konnte (vgl. Millaman 2016: 20f.; Astorga/Burschel 2019: 84f.). Dies mag zunächst überraschen, geben doch die internationalen Regeln des FSC strikte Vorgaben bezüglich der sensiblen kulturellen und sozial-ökologischen Beziehungen zwischen Forstunternehmen und lokaler Bevölkerung. So besagt das Prinzip 3, dass die Unternehmen die »gesetzlichen und gewohnheitsmäßigen Rechte der indigenen Gruppen hinsichtlich Besitz, Nutzung und Bewirtschaftung von Land, Territorien und Ressourcen« anzuerkennen und zu respektieren haben. Prinzip 4 der internationalen Normen betont, dass die Waldbewirtschaftung »zur Erhaltung oder Verbesserung des sozialen und wirtschaftlichen Wohlergehens der lokalen Bevölkerung« beitragen soll. Prinzip 6 forderte lange Zeit den Erhalt der biologischen Vielfalt, Wasserressourcen und Ökosysteme sowie die Unversehrtheit des Waldes, wurde nun geändert und soll nur noch die »Ökosystemdienstleistungen und die Umweltgüter des Waldes« erhalten. Und das später hinzugekommene Prinzip 10 forderte, dass Plantagen die Naturwälder nur ergänzen dürfen, um für deren Entlastung zu sorgen – ein Passus, der zuletzt gestrichen wurde (siehe Tabelle 1 im Anhang).²³ Wie können die chilenischen Forstunternehmen, denen permanent vorgeworfen wird, genau diese Normen zu missachten, dennoch zertifiziert sein?²⁴

23 Siehe: <https://www.fsc-deutschland.de/de-de/der-fschr/prinzipien>, zuletzt abgerufen am 11.06.2020, im Vergleich zu den Regeln aus dem Jahre 2018: <https://web.archive.org/web/20180316150405/http://www.fsc-deutschland.de:80/de-de/der-fschr/prinzipien>, zuletzt abgerufen am 11.06.2020.

24 Es stellt sich zudem die Frage, warum Unternehmen selbst bei schweren Rechtsverstößen ihre Mitgliedschaft im FSC nicht verlieren. So flog 2015 auf, dass das Forst- und

6. Strukturelle Selektivität und die Macht der Unternehmen im FSC Chile

Die unternehmenskritische chilenische Zivilgesellschaft hat durchgehend mit knappen finanziellen Mitteln zu kämpfen. Dies gilt insbesondere, seitdem das Land der OECD beigetreten ist und für viele Geldgeber*innen nicht mehr als armes Land gilt. Die NGOs, welche als eine wichtige oppositionelle Kraft gegenüber den Forstunternehmen gelten, leiden daher unter einem Mangel an Ressourcen, sodass es ihnen schwerfällt, eigene Studien in Auftrag zu geben, Expert*innen sowie Reisen von Aktivist*innen zu wichtigen internationalen Treffen des FSC zu bezahlen oder eigene Expert*innen zu beschäftigen (NGO-Beschäftigte im Interview). Schon die finanziellen Ressourcen der oben beschriebenen Kampagne, die die Abnehmer*innen in den USA kontaktierte, waren insgesamt äußerst gering. Die Beteiligten flogen – wie ein Mitglied einer der wichtigen chilenischen NGOs berichtet – beispielsweise auf eigene Kosten in die USA, um dort die Verhandlungen zu führen (NGO-Mitglied im Interview). Demgegenüber beschäftigen die chilenischen Forstunternehmen eine Vielzahl an Expert*innen, pflegen hervorragende Kontakte in die politische Elite des Landes und stellen für die lokale Bevölkerung, aber auch für kritische Ingenieure im Forstbereich den einzigen Arbeitgeber dar (vgl. Graf 2019). Ein interviewter Unternehmensberater berichtet von einem Mitglied aus dem universitären Bereich, das ein wissenschaftliches Projekt leitet, das direkt von einem der Forstunternehmen finanziert wird (Unternehmensberater im Interview). Zudem sind die Kommunikationswege zwischen dem FSC Chile und den großen Forstunternehmen kurz. Zwischen den Forstunternehmen und den hauptamtlichen Beschäftigten des FSC Chile besteht eine enge Verbindung. Jene werden stets über Veränderungen und Prozesse informiert, die im FSC ablaufen – ein kurzes Telefonat genügt, so eine FSC-Mitarbeiterin. Doch die chilenischen Unternehmen unterhalten nicht nur enge Kontakte zum FSC Chile. Die großen Unternehmen haben stets die Möglichkeit, mit dem Direktor des FSC International zu sprechen und Druck auf den FSC Chile auszuüben (Unternehmensberater im Interview). Dabei sind nicht nur die Kommunikationswege zwischen FSC und den verschiedenen Akteuren wichtig, sondern auch diejenigen, die sich auf die Zertifizierungsunternehmen beziehen. Der Zugang zu diesen Kanälen ist noch ungleicher verteilt. So berichtet der zitierte Unternehmensberater davon, dass die im Internet angegebenen Kontaktmöglichkeiten der Zertifizierungsunternehmen selbst für ihn häufig nicht funktionieren. Darüber hinaus seien die Webseiten der Zertifizierungsunternehmen oft nur auf Englisch einzusehen (Unternehmensberater im Interview). All dies führt dazu, dass nicht nur die informellen, sondern selbst die formellen Kommunikationswege für die unterschiedlichen Akteure ungleich verteilt sind.

Papierunternehmen CMPC/Mininco durch eine jahrelange illegale Preisabsprache den chilenischen Binnenmarkt von Klopapier und anderen Produkten mit einem anderen Unternehmen aufgeteilt hatte. Ein Versuch daraufhin die Mitgliedschaft des Unternehmens im FSC Chile wegen illegaler Aktivitäten zu suspendieren, scheiterte an internen Prozessen.

Die lokale Bevölkerung mit ihren Interessen, genauso wie die der Beschäftigten und die Umweltinteressen, seien in den Versammlungen drastisch unterrepräsentiert. Zurückzuführen ist das – neben den selektiven Kommunikationswegen – vor allem auf den hohen Zeitaufwand der Vorbereitung und Teilnahme (NGO-Mitglied im Interview). Dies führt zu einem grundlegend asymmetrischen Verhältnis zwischen zentral organisierten, hoch qualifizierten und gut finanzierten Spezialist*innenteams der Unternehmen auf der einen und dezentralen, ehrenamtlichen und prekär finanzierten Initiativen auf der anderen Seite, wie es für die chilenische politische Landschaft an sich charakteristisch ist (vgl. Landherr/Graf 2017). Die Dominanz der Unternehmen innerhalb des FSC Chile ergibt sich folglich auch nicht vorwiegend aus den formalen Prozessen, sondern aus informellen Abhängigkeiten sowie aus den gesamtgesellschaftlichen (finanziellen) Ungleichheiten.

Diese angesprochene Asymmetrie hat auch innerhalb des FSC Chile Auswirkungen. Die Auslegung der internationalen Normen und das Verfassen nationaler, spezifischer Standards wird beispielsweise zwischen den drei Kammern des FSC Chile bzw. deren Mitgliedern – der Umwelt-, Sozial- sowie der Wirtschaftskammer – ausgehandelt. Der Prozess der Entwicklung der nationalen Standards, an dem sich zunächst hauptsächlich die chilenischen NGO und Masisa beteiligten, begann schon 1999 und dauerte bis ins Jahr 2006 (Forstingenieur im Interview). Dennoch wird der Standard immer wieder überarbeitet, heute unter Beteiligung der großen Unternehmen und ihrer Expert*innen. Dabei gewannen die großen Unternehmen zunehmend an Einfluss innerhalb des FSC Chile. Eine Mitarbeiterin einer NGO berichtet: »[D]ie Idee ist, dass man die Standards und alles mit den drei Kammern diskutiert, und die Teilnahme ist äußerst ungleich, weil die hauptsächlichste Beteiligung derzeit bei den Unternehmen liegt. Die Unternehmen haben Technik-Teams, Spezialisten, sie haben bezahlte Leute, die mit Reisegeld ausgestattet sind, mit allem, kann man sagen, und während die Zivilgesellschaft in Chile immer schwächer wird, weil zum Beispiel die NGOs früher mit vielen Projekten und Ressourcen arbeiten konnten, damals hatten wir ein professionelles Team, um an diesen Prozessen teilzunehmen, die über dein Projekt auch ein bisschen hinausgingen (...) und das gibt es heute nicht mehr.«

Der FSC selbst ist von Spenden abhängig. Darüber hinaus hängt die Finanzierung des FSC International wesentlich von dem Geschäftsumsatz ab, den Unternehmen mit zertifizierten Produkten machen. Für jedes Produkt, das mit dem FSC-Siegel versehen ist, erhält der FSC eine Systemgebühr (vgl. FOEP 2013: 47). Im Jahr 2015 konnten durch die Annual Administration Fee fast 30 Millionen Euro eingenommen werden (vgl. FSC 2018). Die Einnahmen durch die Akkreditierungseinrichtung ASI, Spenden und Mitgliedsbeiträge sind demgegenüber zu vernachlässigen. Insgesamt macht der FSC International im Jahr 2015 damit einen operativen Gewinn von fast 3,7 Millionen Euro (vgl. FSC 2015). Allerdings können Finanzierungsstrukturen vor Ort gänzlich anders aussehen. So wird der FSC Chile neben Beiträgen seiner Mitglieder auch vom FSC International kofinanziert. Ein langjähriges Mitglied des FSC Chile berichtet, dass die großen Unternehmen des Forstsektors ab und zu ganze Versammlungen des FSC Chile finanzierten (FSC-Mitglied im Interview). Doch diese informellen und losen

Abhängigkeiten im Forstbereich arbeitender Ingenieur*innen, Expert*innen oder Berater*innen des FSC Chile sowie zivilgesellschaftlicher Organisationen von der Zusammenarbeit oder der finanziellen Unterstützung durch die Forstunternehmen bilden nur den breiteren Rahmen, in dem sich weitere für die unternehmerischen Interessen günstige strukturelle Selektivitäten herausbilden.

Damit sich ein Unternehmen zertifizieren kann, muss es ein privates Zertifizierungsunternehmen bezahlen. Die Zertifizierungen sind teuer, wie ein Berater, der selbst in diesem Bereich tätig ist, berichtet. Für kleine und mittlere Unternehmen stelle dies durchaus ein Finanzierungsproblem dar. Bis die Zertifizierung ausgestellt werden kann, vergehe etwa ein Jahr. Danach kämen mit einer jährlichen Überprüfung und einer Hauptüberprüfung alle fünf Jahre weitere Kosten auf das Unternehmen zu (Unternehmensberater im Interview). Die hohen Kosten führen dazu, dass es kleineren und mittleren Unternehmen schwerfällt, die Zertifizierung zu finanzieren. Im ›kritischen Papierbericht‹ heißt es daher über die FSC-Zertifizierung: »Der administrative Aufwand und die Kosten für die Zertifizierung sind hoch (...). In der Regel kann nur ein geringer Mehrpreis für FSC-zertifizierte Produkte erhoben werden. Gerade für kleine Betriebe kann der FSC damit zur Dauerschraube werden« (FOEP 2013: 47). Damit scheint sich der FSC – entgegen seiner ursprünglichen Zielsetzung – zu einem Mechanismus entwickelt zu haben, der größere Unternehmen privilegiert. Da das Verhältnis zwischen Forstunternehmen und Zertifizierungsunternehmen in der Regel dauerhaft ist, lässt sich aufgrund der ökonomischen Abhängigkeit des Zertifizierungsunternehmens vom Auftraggeber keinesfalls von einer unabhängigen Überprüfung sprechen. Vielmehr besteht hier, wie auch im Bereich tätige Berater berichten, ein offener Interessengegensatz (Unternehmensberater im Interview). Zudem zertifizieren in Chile im Wesentlichen nur fünf verschiedene Unternehmen. Mehr als die Hälfte der zertifizierten Fläche entfällt dabei auf nur ein einziges Zertifizierungsunternehmen (vgl. Venegas 2014: 2). Da die Prüfer*innen der Zertifizierungsunternehmen zudem oftmals aus dem Ausland kommen und die lokalen Kulturen, die Situation und die Sprache nicht kennen, sind sie auf äußerst formalisierte Prozesse und klar identifizierbare Indikatoren angewiesen. Die übliche Informalisierung des Prozesses führe, wie der oben zitierte Unternehmensberater berichtet, dazu, dass die Expert*innen und Übersetzer*innen zu einem verzerrenden Filter zwischen Zertifizierungsunternehmen und lokaler Bevölkerung würden, der vonseiten des Forstunternehmens kontrolliert würde. In extremen Fällen gäben die zuständigen Zertifizierer*innen die Verantwortung ganz an lokale Expert*innen ab (Unternehmensberater im Interview). Das bedeutet, dass hier der Einfluss des Forstunternehmens und die Willkür gegenüber den Standards und ihrem Verhältnis zur lokalen Realität stark zunimmt. Die kurze Zeit, die diese in regelmäßigen Abständen erfolgenden, kostenintensiven Prüfungen dauern, bedeutet zudem, dass nur eine geringe Zahl an Stakeholdern wirklich konsultiert wird, was insbesondere auf die lokale Bevölkerung zutrifft. Wichtig ist hierbei zu verstehen, dass der FSC selbst keine eigenen Kontrollorgane betreibt, die die Einhaltung der Normen prüfen könnten. Der einzige Akteur, der diese Prüfungen durchführt, ist das Zertifizierungsunternehmen. Die Zivilgesellschaft kann nur versuchen, durch Skandali-

sierung besonders drastischer Verstöße ein gesondertes Verfahren zu initiieren. Da die lokale Bevölkerung in der Regel weder das zuständige Zertifizierungsunternehmen noch die entsprechenden Beschwerdeverfahren kennt, handelt es sich hierbei um eine Selektivität der Interessenartikulation, die die Stimme der lokalen Bevölkerung innerhalb des Zertifizierungssystems deutlich schwächt.

Der Verband Deutscher Papierfabriken (VDP) stellt seit 1998 Kriterien für glaubwürdige Zertifizierungssysteme auf (vgl. PEFC 2020). Dabei erkennt er auch das Siegel PEFC an und begründet dies unter anderem damit, dass der FSC noch nicht genug Fläche zertifiziert hätte, um die Nachfrage nach Papier zu befriedigen. Große Abnehmer*innen können nur dann vollständig auf den FSC setzen, wenn das Angebot mit FSC-zertifizierten Rohstoffen groß genug ist. Damit entsteht ein Druck auf den FSC, eine große Menge an Produkten zu zertifizieren. Ziel des FSC ist es, im Jahre 2020 mindestens 20 Prozent der Forstprodukte zu zertifizieren (vgl. AIFBN 2018). Doch der FSC ist auch – wie oben dargestellt – aufgrund seiner Finanzierungsstruktur von einem großen Umsatz mit zertifizierten Produkten abhängig. Sinkt dieser Umsatz, so erhält der FSC weniger Geld. Damit ergibt sich aus der grundsätzlichen Funktionsweise des FSC ein bestimmter Rahmen für dasjenige, was innerhalb des FSC überhaupt verhandelbar ist: Erstens, das Geschäftsmodell der Forstunternehmen darf nicht gefährdet, sondern muss transformiert werden; zweitens, der FSC ist selbst an der Profitabilität und einem hohen Umsatz mit FSC-zertifizierten Produkten und damit an einem Wachstum der Forstindustrie interessiert. Damit ergibt sich für den FSC Chile ein Rahmen des Mach- und Sagbaren für die Diskurse, die sich innerhalb des FSC Chile abspielen. Die wichtige Diskussion, ob eine Forstwirtschaft, die lokale Lebens- und Produktionsweisen verdrängt, ganze Gebiete in großflächige Monokulturen verwandelt sowie ökologische Kreisläufe gefährdet, überhaupt als nachhaltige Forstwirtschaft anerkannt werden dürfen, fällt aus diesem Rahmen. Ein wichtiger Verantwortungsträger im FSC Chile sagt im Interview: »Die, die im FSC sind, würden dir alle sagen, ›die Plantagen sind da und sie werden bleiben.« Das, was wir machen können, ist, zu versuchen, dass sie nicht größer werden« (Verantwortungsträger des FSC Chile). Der transnationale und marktbasierende Regulierungsmechanismus des FSC, der die globalen Absatzmärkte als Machthebel nutzt, ist die einzig mögliche Form, ausreichend Druck gegenüber den Forstunternehmen zu entfalten. Gleichzeitig erweist sich der FSC aber auch als sehr beschränktes Mittel, da Diskurse, Forderungen und Initiativen, die das Problem grundsätzlich angehen wollen, strukturell ausgeschlossen sind.

7. Nachhaltige Forstwirtschaft durch Zertifizierung? – Eine kritische Bilanz

Wie ich am Fall des FSC Chile deutlich gemacht habe, gelingt es transnationalen, marktbasierenden und zivilgesellschaftlichen Regulierungsmechanismen der Zertifizierung, Veränderungen im Bereich des Unternehmensmanagements durchzusetzen. Andererseits weisen sie jedoch systematische Schwächen auf, die deren demokratisierende, ökologische und kontrollierende Wirksamkeit infrage stellen. Dies

hat zunächst damit zu tun, dass es sich beim FSC um einen transnationalen Mechanismus handelt, dessen Stärke vorwiegend daraus resultiert, an die Abnehmer der Forstexporte in den Zielländern zu appellieren. Druck mittels des FSC aufzubauen, gelingt lediglich, wenn das Zertifizierungsunternehmen droht, den Forstunternehmen das Siegel zu entziehen. Dies geschieht allerdings nur in sehr seltenen Fällen – was vorwiegend mit der strukturellen Selektivität und der mit ihr einhergehenden privilegierten Stellung der Unternehmen innerhalb des FSC sowie deren enger Verbindung zu den Zertifizierungsunternehmen zusammenhängt. Weil der FSC ein zivilgesellschaftlicher Regulierungsmechanismus ist, ist er zudem stets mit mangelnden Ressourcen ausgestattet, welche es der lokalen Bevölkerung sowie NGOs nicht erlauben, genügend öffentlichen Druck von außen oder innerhalb des FSC aufzubauen. Darüber hinaus sind Siegel marktbasierter Regelungsmechanismen, die kundenorientiert und auch nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten funktionieren. Unternehmen können nicht gezwungen werden, sich zu zertifizieren, dies geschieht nur, wenn es der Markt in den Zielländern erforderlich macht, das heißt, weil es ökonomisch rentabel ist, sich zertifizieren zu lassen, und wenn der Druck von den Absatzmärkten in den Zielländern groß genug ist. Die daraus resultierenden Anforderungen an Veränderung und Wachstum transformieren, wie ich gezeigt habe, das grundsätzlich auf großflächige Plantagen ausgerichtete Forstmodell der peripher-extraktivistischen Landnahme in Chile keineswegs. Meine zentralen Befunde zeigten, dass sich dieses Modell erstens durch eine mangelhafte soziale und ökologische Nachhaltigkeit auszeichnet und zweitens die großen Unternehmen durch die Zertifizierung noch begünstigt werden. Daran anschließend bestehen auch die zentralen Konflikte im Forstbereich fort, was insbesondere die indigenen Mapuche und ihr Recht auf die Verwaltung ihres Territoriums betrifft, in dem die Forstindustrie tätig ist. Schließlich wird bei einer Analyse der strukturellen Selektivitäten und Asymmetrien bezüglich des Einflusses auf und im FSC Chile deutlich, dass die lokale Bevölkerung sowie die chilenische Zivilgesellschaft systematisch benachteiligt ist. Darüber hinaus ist festzustellen, dass sich kleinere Forstbetreiber die Zertifizierung innerhalb des FSC kaum leisten können. Damit wird abschließend deutlich, dass der FSC Chile ein Regulierungsmechanismus geworden ist, der die Marktchancen und das nachhaltige Image chilenischer Großunternehmen auf den internationalen Absatzmärkten fördert, nicht aber die nachhaltige Forstwirtschaft.

Zudem geben Regulierungsmechanismen wie der FSC der Zivilgesellschaft in Ländern des Globalen Südens nur mit Druck auf die Entscheidungen der Abnehmer*innen des Globalen Nordens einen wichtigen Machthebel in die Hand, um das Handeln der Großunternehmen vor Ort zu verändern. Damit erinnert diese Form der Regulation an Gary Gereffis käufergesteuerte Güterkette, bei der die Käufer*innen produktive Aktivitäten zwar nicht direkt steuern, die Ansprüche, die auf Absatzmärkten gelten, aber die Zertifizierung erzwingen. Die Konsumnormen der Zielmärkte in Europa und den Vereinigten Staaten mit ihren Ansprüchen an nachhaltige Forstprodukte prägen somit Produktions- und Lebensbedingungen in peripheren Gebieten wie demjenigen im Süden Chiles. Damit steht der FSC allerdings auch in der neokolonialen Kontinuität globaler Nord-Süd-Abhängigkei-

ten. Die konkreten produktiven Aktivitäten der Unternehmen werden im Rahmen der Zertifizierung mit Blick auf die Interessen, Normen und Werte der Konsument*innen im Globalen Norden verändert. Die Kundenzufriedenheit sowie das Vertrauen der Großabnehmer stehen im Fokus der Zertifizierung. Die in peripheren Gebieten direkt betroffene, lokale Bevölkerung ist nicht Ausgangspunkt der Regulierung. Deren fundamentale Interessen bleiben aufgrund struktureller Selektivitäten nach wie vor außen vor. Dies hat zur Folge, dass zwar die Ersetzung von Urwäldern durch Plantagen deutlich zurückgegangen ist, die Folgen von Klimawandel sowie Wasserknappheit, Landmangel und Gefahren durch großflächige Waldbrände, die durch die Monokulturen bedingt sind, weiter andauern. Dies gilt gleichermaßen für den Konflikt mit den indigenen Mapuche, in dem sich die Forstunternehmen gar als Hauptkonfliktpartei etabliert haben.

All dies hat auch die kritischen Forstingenieur*innen Chiles mit ihrer relevanten Vereinigung ›Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo‹ (AIFBN) veranlasst, im Jahr 2017 aus dem FSC Chile auszutreten. Die zitierte Studie von Rosamel Millaman et al. über das Verhältnis zwischen Mapuche-Gemeinschaften und den Forstunternehmen kommt daher auch zu dem Schluss, dass der FSC Chile aufgrund der Fortdauer der Konflikte in der Krise steckt (vgl. Millaman et al. 2016: 20). In mancherlei Hinsicht verstärkt das sehr ungleiche politische System Chiles (vgl. Landherr/Graf 2017) die strukturellen Selektivitäten im FSC Chile, allerdings multiplizieren diese Rahmenbedingungen strukturelle Selektivitäten nur, die meines Erachtens keinesfalls alleine ein chilenisches Problem sind, sondern systematische Schwächen eines privaten, marktbasierten Regulierungsmechanismus aufzeigen. Sie gründen vielmehr – wie oben dargelegt – im grundsätzlichen Design dieser Governanceform durch Zertifizierungen, die an den Interessen der Großabnehmer orientiert sind, auf privatem Engagement beruhen und zudem einer Konkurrenz mit anderen Siegeln wie dem PEFC und damit eigenen Wachstumszwängen unterliegen. Auch wirklich unabhängige Zertifizierer würden nur bedingt Abhilfe schaffen, da die strukturellen Selektivitäten auch die Festlegung der Normen betrifft. Die am chilenischen Falle ausgeführten systematischen Schwächen des FSC betreffen in der Folge auch eine Reihe anderer Länder. Zwar lassen sich Fälle finden, in denen der FSC die Entwaldung – wie in Chile – zumindest verlangsamt (vgl. Tritsch et al. 2020), andererseits betreffen die Zweifel am FSC als Garant nachhaltiger Forstwirtschaft selbst Länder im Globalen Norden (vgl. Niedziałkowska/Shkaruba 2018). Entscheidend für die Durchsetzung nachhaltiger Forstwirtschaft sind schließlich staatliche Akteure, die Stärke der Zivilgesellschaft sowie der Organisationen der lokalen Bevölkerung, das legt die Forschung nahe (vgl. Burns et al. 2016) und müsste Gegenstand künftiger Studien sein.

Literaturverzeichnis

- Aguayo, M./Aníbal, P./Azócar, G./Parra, O. (2009): Cambio del uso del suelo en el centro sur de Chile a fines del siglo XX. Entendiendo la dinámica espacial y temporal del paisaje. *Revista Chilena de Historia Natural*, Vol. 82/No. 3, 361–374.

- AIFBN – *Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo* (2018): Sello FSC-Chile. Las Fallas del Proceso de Certificación Forestal. Link: <https://bosquenativo.cl/?tag=fsc-chile> (last access on January 1st, 2020).
- Arauco (2015): Memoria Anual. Link: http://www.altoparana.com/_file/file_6231_16502-memoria_arauco-2015.pdf (last access on December 28th, 2019).
- Astorga Schneider, L. E./ Burschel, H. (2019): Desafíos climáticos, sociales y ambientales. Chile necesita un nuevo modelo forestal, Santiago: LOM Ediciones.
- Auld, G./Balboa, C./ Bernstein, S./Cashore, B. (2009): The Emergence of Non-State Market Driven (NSMD) Global Environmental Governance. A Cross Sectoral Assessment, in: Delmas, M. A./Young O. R. (Eds.): Governance for the Environment. New Perspectives, Santa Barbara: Cambridge University Press, 183–218.
- Aylwin, J./Yáñez, N./Sánchez, R. (2013): Pueblo Mapuche y Recursos Forestales En Chile. Documento de Trabajo. Observatorio Ciudadano y IWGIA.
- Bair, J. (2010): Globaler Kapitalismus und Güterketten. Rückblick und Ausblick, in: Fischer, K./Reiner, C./Staritz, C. (Hrsg.): Globale Güterketten. Weltweite Arbeitsteilung und ungleiche Entwicklung, Wien: Verlag Promedia/Südwind, 24–42.
- Benz, A. (2004): Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen, in: Benz, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Governance, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 127–146.
- Boyer, R. (1990): The Regulation School. A Critical Introduction, New York: Columbia University Press.
- Brand, U./Scherrer, C. (2005): Contested Global Governance. Konkurrierende Formen und Inhalte globaler Regulierung, in: Behrens, M. (Hrsg.): Globalisierung als politische Herausforderung. Global Governance zwischen Utopie und Realität, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 115–129.
- Brand, U./Görg, C./Wissen, M. (2007): Verdichtungen zweiter Ordnung, in: PROKLA, Jg. 147/H. 2, 217–234.
- Brand, U./Wissen, M. (2017): Imperiale Lebensweise. Zur Ausbeutung von Mensch und Natur im globalen Kapitalismus, München: Oekom Verlag.
- CR – *Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia* (2015): Informe a la Nación. La megasequía 2010–2015, Santiago, Concepción, Valdivia: Una lección para el futuro.
- DIW – *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung* (2016): The Pulp and Paper Overview Paper. Sector Analysis for the Climate Strategies Project on Inclusion of Consumption in Carbon Pricing. Link: https://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.534645.de/cs-pulp-and-paper.pdf (zuletzt abgerufen am 28.12.2019).
- FAO – *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (2015): Global Forest Resources Assessment 2015, Rom: FAO.
- FAO – *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (2018): The State of the World's Forests 2018. Forest Pathways to Sustainable Development, Rome: FAO.
- FAO – *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (2019): Facts and Figures. Link: <http://www.fao.org/forestry/statistics/80938/en/> (last access May 16th, 2019).
- Fischer, K./Reiner, C./Staritz, C. (2010): Einleitung. Globale Güterketten, weltweite Arbeitsteilung und ungleiche Entwicklung, in: Fischer, K./Reiner, C./Staritz, C. (Hrsg.): Globale Güterketten. Weltweite Arbeitsteilung und ungleiche Entwicklung, Wien: Verlag Promedia/Südwind, 7–23.
- FOEP – *Forum Ökologie und Papier* (2012): Papier. Wald und Klima schützen. Link: https://www.blauer-engel.de/_downloads/publikationen/Papierbroschuere.pdf (zuletzt abgerufen am 10.06.2020).
- FOEP – *Forum Ökologie und Papier* (2013): Kritischer Papierbericht 2013. Link: http://www.foep.info/dokumente/upload/6c397_kritischer_papierbericht_2013_neu.pdf (zuletzt abgerufen am 02.01.2020).
- FSC – *Forest Stewardship Council* (2015): Preliminary Audited Results 2015. Link: https://ic.fsc.org/annual-review/2015/media/files/Prelim_audited_results_2015.pdf (last access on January 2nd, 2020).

- FSC – Forest Stewardship Council (2018): FSC Annual Report. Financial Report. Link: https://annual-reports.fsc.org/sites/annual-reports.fsc.org/files/2019-12/FSC%20Annual%20Report%202018%20-%20Financial%20report%20-%20English_0.pdf (last access on January 2nd, 2020).
- Gereffi, G. (1994): The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains. How U.S. Retailers Shape Overseas Production Networks, in: Gereffi, G./Korzeniewicz, M. (Eds.): Commodity Chains and Global Capitalism, Westport, Connecticut, London: Praeger.
- Gereffi, G. (2001): Beyond the Producer-driven/Buyer-driven Dichotomy. The Evolution of Global Value Chains in the Internet Era, in: IDS Bolletin, Vol. 23/No. 3, 30–40.
- Gereffi, G./Humphrey, J./Sturgeon, T. (2005): The Governance of Global Value Chains, in: Review of International Political Economy, Vol. 12/No. 1, 78–104.
- Graf, J. (2019): Extraktivismus im Süden Chiles. Hierarchischer Kapitalismus und territoriale Macht im chilenischen Forstsektor. Working Paper der DFG-Kollegforscher_innengruppe Postwachstumsgesellschaften.
- Graf, J./Schmalz, S./Sittel, J. (2019): Grenzen kapitalistischen Wachstums. Sozial-ökologische Konflikte im Süden Chiles, in: Dörre, K./Rosa, H./Becker, K./Bose, S./Seyd, B.: Große Transformation? Zur Zukunft moderner Gesellschaften, Wiesbaden: Springer Link: 181–193.
- Gudynas, E. (2019): Extraktivismen. Erscheinungsformen und Nebenwirkungen, in: Ramírez, M./Schmalz, S. (Hrsg.): Extraktivismus. Lateinamerika nach dem Ende des Rohstoffbooms, München: Oekom Verlag, 19–38.
- Heilmayr, R./Lambin, E. F. (2016): Impacts of Nonstate, Market-Driven Governance on Chilean Forests, in: Proceedings of the National academy of sciences of the United States of America, Vol. 113/No. 11, 2910–2915.
- Hiß, S. B. (2005): Durch Reden zum Handeln?! Zur Rolle freiwilliger Unternehmensinitiativen bei der Verbreitung von Sozialstandards, in: zfwu – Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik, Jg. 6/H. 2, 215–230.
- Hübner, K. (1989): Theorie der Regulation. Eine kritische Rekonstruktion eines neuen Ansatzes der Politischen Ökonomie, Berlin: Edition Sigma.
- Infor – Instituto Forestal (2018): Anuario Forestal 2018. Boletín Estadístico No 163. Santiago.
- Jessop, B. (1990): State Theory. Putting the Capitalist State in its Place, Cambridge: Polity Press.
- Jessop, B. (1992): Regulation und Politik, in: Demirović, A./Krebs, H.–P./Sablowski, T.: Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess, Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, 232–262.
- Kaltmeier, O. (2004): ¡Marichiweu! – Zehnmal werden wir siegen! Eine Rekonstruktion der aktuellen Mapuche-Bewegung in Chile aus der Dialektik von Herrschaft und Widerstand seit der Conquista, Münster: Edition ITP-Kompass.
- Klubock, T. M. (2014): La Frontera. Forests and Ecological Conflict in Chile's Frontier Territory. Durham: Duke University Press.
- La Tercera (2015): DL 701: En 40 años 70 % de aportes fueron a grandes forestales. Link: <http://www.latercera.com/noticia/dl-701-en-40-anos-70-de-aportes-fueron-a-grandes-forestales/> (last access on December 31st, 2019).
- Landherr, A./Graf, J. (2017): Neoliberale Kontinuität im politischen Wechselwind, in: PROKLA. Zeitschrift für Kritische Sozialwissenschaft, Jg. 47/H. 189, 569–585.
- Landherr, A./Graf, J./Puk, C. (2019): Das Modell Chile, in: Ramírez, M./Schmalz, S. (Hrsg.): Extraktivismus in Lateinamerika, München: Oekom Verlag, 79–98.
- Lessenich, S. (2016): Neben uns die Sintflut. Die Externalisierungsgesellschaft und ihr Preis, Berlin: Hanser Verlag.
- Lipietz, A. (1985): Akkumulation, Krisen und Auswege aus der Krise. Einige methodische Überlegungen zum Begriff »Regulation«, in: PROKLA – Zeitschrift für politische Ökonomie und sozialistische Politik, Jg. 15/H. 58, 109–137.

- Maintz, R. (2008): Von der Steuerungstheorie zu Global Governance, in: Schuppert, F. G./Zürn, M. (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. PVS – Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41, 43–60.
- Millaman, R. et al. (2016): Chile's Forestry Industry. FSC Certification and Mapuche Communities. Link: <https://ga2017.fsc.org/wp-content/uploads/2017/10/Chiles-Forestry-Industry-FSC-Certification-and-Mapuche-Communities-FINAL.pdf> (last access on January 2nd, 2020).
- Nussbaum, R./Simula, M. (2005): The Forest Certification Handbook, London, Sterling: Earthscan.
- Offe, C. (1972): Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur Politischen Soziologie, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Papadopoulos, Y. (2004): Governance und Demokratie, in: Benz, A. (Hrsg.): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 215–237.
- Pattberg, P. H. (2005): The Forest Stewardship Council. Risk and Potential of Private Forest Governance, in: The Journal of Environment & Development, Vol. 14/No. 3, 356–374.
- PEFC – Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes (2020): PEFC – Im Vergleich. Link: <https://pefc.de/uber-pefc/im-vergleich> (zuletzt abgerufen am 03.01.2020).
- Pizarro Hofer, R. (2020): Chile. Rebelión contra el Estado subsidiario, in: El Trimestre Económico, Vol. 87/No. 346, 333–365.
- Poulantzas, N. (1978): Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus, Hamburg: VSA Verlag.
- Romero, H. et al. (2017): Quinto Mito. La Desigualdad genera Conflictos, in: Garretón, Matías et al. (Eds.): Observatorio de Conflictos 2015–2016: disputando mitos, Santiago: COES, 35–44.
- Salas, C. et al. (2016): The Forest Sector in Chile. An Overview and Current Challenges, in: Journal of Forestry, Vol. 114/No. 5, 562–571.
- Schirm, S. A. (2013): Internationale Politische Ökonomie. Eine Einführung, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Svampa, M. (2019): Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias. Calas, Bielefeld: Bielefeld University Press.
- Tritsch, I. et al. (2020): Do Forest-Management Plans and FSC Certification Help Avoid Deforestation in the Congo Basin?, in: Ecological Economics, No. 175, 1–13.
- Venegas, A. (2014): Evaluation of Benefits and Impacts of FSC Forest Management Certification in Chile ›13 Years of Certification‹. Executive Summary, Unveröffentlichte Version.
- Vetterlein, A. (2017): CSR Revisited. Über die Möglichkeiten und Grenzen sozialer Verantwortung von Unternehmen, in: PVS – Politische Vierteljahresschrift, H. 52, 383–408.
- Williams, M. (2005): Deforesting the Earth. From Prehistory to Global Crisis. An Abridgement, Chicago, London: University of Chicago Press.
- Wissel, J. (2007): Die Transnationalisierung von Herrschaftsverhältnissen. Zur Aktualität von Nicos Poulantzas' Staatstheorie, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- WWF – World Wide Fund For Nature (2014): Cerca de un 70 % de la superficie de plantaciones forestales de Chile se encuentra certificada bajo el sello FSC. Link: <http://www.wwf.cl/?214561/Cerca-de-un-70-de-la-superficie-de-plantaciones-forestales-de-Chile-se-encuentra-certificada-bajo-el-sello-FSC> (last access on January 2nd, 2020).

– Anhang –

Prinzip 1: Einhaltung der Gesetze	Der Forstbetrieb hält sämtliche geltenden Gesetze, Verordnungen und internationale Verträge, Konventionen und Vereinbarungen, die auf nationaler Ebene ratifiziert sind, ein.
Prinzip 2: Arbeitnehmerrechte und Arbeitsbedingungen	Der Forstbetrieb erhält oder verbessert die soziale und wirtschaftliche Situation aller im Forstbetrieb Beschäftigten.
Prinzip 3: Rechte indigener Völker	Die gesetzlichen und gewohnheitsmäßigen Rechte der indigenen Gruppen hinsichtlich Besitz, Nutzung und Bewirtschaftung von Land, Territorien und Ressourcen, die durch Bewirtschaftungsmaßnahmen betroffen sind, sind vom Forstbetrieb zu identifizieren und aufrecht zu erhalten.
Prinzip 4: Beziehungen zur lokalen Bevölkerung	Der Forstbetrieb trägt zur Erhaltung oder Verbesserung des sozialen und wirtschaftlichen Wohlergehens der lokalen Bevölkerung bei.
Prinzip 5: Leistungen des Waldes	Der Forstbetrieb bewirtschaftet den Wald so, dass durch entsprechende Bereitstellung von Produkten und Dienstleistungen die wirtschaftliche Tragfähigkeit sowie die Fülle der sozialen und ökologischen Leistungen des Waldes langfristig erhalten oder verbessert werden.
Prinzip 6: Auswirkungen auf die Umwelt	Der Forstbetrieb erhält die Ökosystemdienstleistungen und die Umweltgüter des Waldes oder stellt diese wieder her. Negative Umweltauswirkungen durch die Bewirtschaftung werden vermieden, behoben oder abgeschwächt.
Prinzip 7: Management	Der Forstbetrieb hat ein Management, das Leitbild und Ziele im Verhältnis zu Umfang, Intensität und Risiko der Bewirtschaftung definiert. Dieses setzt er basierend auf Monitoring-Ergebnissen um und aktualisiert es, um ein adaptives Management zu fördern. Er gestaltet die damit verbundene Planung und Verfahrensdokumentation so, dass sie in ausreichendem Maß Beschäftigte anleitet, betroffene und interessierte Stakeholder informiert und als Grundlage für betriebliche Entscheidungen dienen kann.
Prinzip 8: Monitoring & Bewertung	Der Forstbetrieb weist nach, dass er die Fortschritte bei der Erreichung von Betriebszielen sowie die Auswirkungen von Bewirtschaftungsmaßnahmen und den Zustand des Waldes kontrolliert und auswertet, um adaptives Management umzusetzen. Dies erfolgt im Verhältnis zu Umfang, Intensität und Risiko der Bewirtschaftung.
Prinzip 9: Besondere Schutzwerte	Der Forstbetrieb erhält oder verbessert den Zustand besonderer Schutzwerte im Wald durch die Anwendung des Vorsorgeprinzips.
Prinzip 10: Bewirtschaftung von Plantagen	Die Auswahl und Umsetzung von Bewirtschaftungsmaßnahmen, die durch oder für den Forstbetrieb im Wald ausgeführt werden, müssen den wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Zielen des Forstbetriebes entsprechen und mit sämtlichen Prinzipien und Kriterien des FSC konform sein.

Tabelle 1: Die zehn internationalen Normen des FSC (Quelle: <https://www.fsc-deutschland.de/de-de/der-fscr/prinzipien/>, zuletzt abgerufen am 10.06.2020).

Zitierte Interviews

Gesprächspartner	Datum
Mitarbeiter der Forstbehörde	14.03.2016
Mitarbeiter eines großen Forstunternehmens	14.03.2016
Unternehmensberater im Forstbereich	05.04.2016
Mitarbeiterin einer NGO und Mitglied des FSC	13.04.2016
Wichtiger Verantwortungsträger im FSC Chile	21.04.2016
Mitarbeiter einer NGO und Kleinunternehmer im Forstbereich	24.04.2016
Mitarbeiter einer NGO, die in Chile und international im Forstbereich tätig ist	26.04.2020
Aktivist und öffentliche Person	20.05.2016
Forstingenieur und Mitglied des FSC Chile	02.06.2016
Unternehmensberater im Forstbereich	21.06.2016
Mitarbeiter einer NGO sowie FSC Mitglied	02.06.2016
FSC Mitarbeiterin	19.07.2016

Tabelle 2: Verwendete Interviews (Quelle: eigene Darstellung)

Ausgewertete Dokumente und Sekundärdaten

- Jahresberichte der Forstunternehmen Forestal Arauco, CMPC/Mininco und Masisa der Jahre 2014–2018
- Interne sowie öffentlich zugängliche Dokumente und Berichte des Forest Stewardship Council (FSC) der Jahre 2016 und 2017
- Erhebung des chilenischen Zensus aus dem Jahre 2017
- Jahresberichte des chilenischen nationalen Forstinstituts (Infor) von 2015 bis 2018
- Karten der Landnutzung in der Region La Araucanía (Chile) des Observatorio Regional de la Universidad Católica de Temuco des Jahres 2016