

Jeromin, Ulrich

**Article — Digitized Version**

## Production-sharing: Eine neue Form der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern : das indonesische Beispiel

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Jeromin, Ulrich (1965) : Production-sharing: Eine neue Form der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern : das indonesische Beispiel, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 45, Iss. 7, pp. 355-361

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133503>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## „Production-sharing“

Eine neue Form der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern — Das indonesische Beispiel

Ulrich Jeromin, Hamburg

Wenn auch die bisherigen Erfahrungen Indonesiens mit dem „production-sharing“ nicht überwältigend zu sein scheinen, so spricht das eher gegen die allgemeine politische Lage des südostasiatischen Inselreiches als gegen das von Sukarno propagierte neuartige Investitionsschema als solches. Zu dieser Schlußfolgerung kommt der Autor des folgenden Beitrags, der die Frage untersucht, inwieweit das mit „production-sharing“ bezeichnete Finanzierungsverfahren für Kapitalanlagen im Ausland als Instrument der Entwicklungspolitik eingesetzt werden kann.

Der von der Bundesregierung und anderen mit der Aufgabe der Entwicklungshilfe betrauten Organisationen und Institutionen mit Eifer propagierten Einschaltung des Privatkapitals in Form von Direktinvestitionen bei der wirtschaftlichen Entwicklung überseeischer Länder steht die Tatsache gegenüber, daß die meisten potentiellen Empfänger diesem angestrebten Kapitalexport zurückhaltend, wenn nicht gar ablehnend gegenüberstehen. Das trifft nicht nur für die Staaten zu, die ihre Entwicklung über eine rein oder überwiegend sozialistische Wirtschaftsform vorantreiben wollen, in denen daher selbst für das einheimische Privatkapital nur ein stark eingegrenzter Entfaltungsspielraum verbleibt. Auch Regierungen, die eine mehr oder weniger freie Unternehmerwirtschaft aufbauen wollen, sind in der Regel nicht bereit, ausländische Investitionen im eigenen Land uneingeschränkt zuzulassen.

Diese Haltung wird im wesentlichen durch zwei Faktoren bestimmt. Einmal fürchtet man in den Entwicklungsländern, daß die aus den Investitionen resultierenden Gewinne ins Ausland rücküberwiesen und somit die Zahlungsbilanz belasten würden — und dies nicht, wie bei Krediten, lediglich bis zur restlosen Tilgung, sondern weiter in alle Zukunft hinein. Hiergegen ließe sich sicherlich — und das dürfte manchem, der eine solche Befürchtung äußert, auch klar sein — einig einwenden. Entscheidender für die Ablehnung des privaten Auslandskapitals ist daher auch der zweite Grund: Aus den Erfahrungen der kolonialen Vergangenheit sieht man die fremde politische und wirtschaftliche Beherrschung als ein einheitliches Ganzes an, mit der das unterworfen Land ausgebeutet werden soll. Der politischen Unabhängigkeit, die erungen worden ist, soll jetzt die wirtschaftliche Unabhängigkeit, d. h. die Befreiung von der Vorherrschaft des fremden Kapitals, folgen. Dazu gehört nicht nur der Versuch, sein weiteres Eindringen zu verhindern; in vielen Fällen ist man darüber hinaus auch bemüht, bereits bestehende Investitionen zu nationalisieren.

Hiergegen zu argumentieren würde nicht viel einbringen. Da es sich um weitgehend emotionell bedingte Haltungen handelt, wäre eine Gewähr für deren Änderung selbst dann nicht gegeben, wenn es gelänge, diese Bedenken zu zerstreuen. Wesentlich einträglicher dürfte es deshalb sein, von dieser Haltung als einer feststehenden Tatsache auszugehen und neue Formen der Zusammenarbeit zu entwickeln, die für beide Seiten, für Kapitalgeber und -empfänger, annehmbar sind.

### AUFTEILUNG DES INVESTITIONSERTRAGES

Als eine solche neue Form verkündete Präsident Sukarno im August 1962 das „production-sharing“.<sup>1)</sup> Es gilt seitdem zunächst in Indonesien als Grundlage für Verträge mit ausländischen Privatfirmen. Von indonesischer Seite ist aber versucht worden, auch andere Entwicklungsländer für dieses Schema zu gewinnen. Der Grundgedanke des „production-sharing“ läßt sich kurz etwa folgendermaßen wiedergeben: Der ausländische Investor stellt dem Entwicklungsland technische Produktionsmittel zur Verfügung und sorgt für deren Installation sowie für einen reibungslosen Produktionsprozeß. Er exportiert also Sachleistungen und technisches Wissen, und er ist für das Anlernen einheimischer Fachkräfte verantwortlich. Was das Neue am „production-sharing“ gegenüber der herkömmlichen Art von Investitionen ausmacht, ist aber die Form der Bezahlung für die zur Verfügung gestellten Sach- und Dienstleistungen bzw. Kredite zu deren Beschaffung. Sie erfolgt grundsätzlich aus der Produktion der Investition, durch einen bestimmten, zur freien Verfügung des Investors stehenden Anteil an dem erwarteten Produkt der erstellten Anlage. Die Produktion wird also zwischen dem ausländischen Kontrahenten und seinem einheimischen Partner, der für die Finanzierung in Landeswährung aufkommt, aufgeteilt. Da so das Projekt die Zahlungsbilanz nicht belastet — „die Investition liquidiert sich selbst“ —,

<sup>1)</sup> Statement by President/Commander in Chief, Supreme Command of Economic Operation. On: Loan or Credit on the Basis of Production Sharing. Djakarta, 3. August 1962.

kann das erste Argument gegen die Beteiligung von Auslandskapital am Entwicklungsprozeß nicht mehr vorgebracht werden.

Neben dieser Bezahlung der Investition aus deren Produktion hat die indonesische Regierung einen zweiten Punkt zwingend vorgeschrieben: Die Anlage geht von Anfang an in das Eigentum der indonesischen Stelle über, die mit dem ausländischen Investor den Vertrag schließt. Diese Stelle kann die Zentralregierung, eine Regionalbehörde oder ein indonesisches privates oder genossenschaftliches Unternehmen sein. Mit dem Eigentum verbunden ist die oberste Geschäftsleitung, die indonesisch sein muß. Die Beschäftigung ausländischer Fachkräfte wird nur erlaubt, wenn und solange das unbedingt notwendig ist. Dadurch entfällt bei Investitionen nach diesem Schema auch die Furcht vor einem zu großen ausländischen Einfluß, der als zweiter Grund für die weit verbreitete Abneigung der Entwicklungsländer gegen fremde Investitionen genannt worden ist.

Wenn auch der ausländische Investor an diese beiden Punkte gebunden ist, so kann über die anderen Vertragsmodalitäten verhandelt werden. „Production-sharing“ soll nach dem Willen der indonesischen Regierung ein loses Schema sein. Deshalb hat man auch auf ein starres Investitionsgesetz verzichtet. Wie noch zu zeigen sein wird, hat man sogar bei den beiden Zwangsvorschriften inzwischen gewisse Zugeständnisse möglich gemacht.

### KREDIT ODER BETEILIGUNG?

Die beiden klassischen Formen der Finanzierung sind die Aufnahme von Krediten durch und die direkte Beteiligung an Unternehmungen. Die indonesische Regierung hat sich bei der Zuordnung des „production-sharing“ eindeutig festgelegt, indem sie in der Erklärung des Präsidenten von „Krediten auf der Basis der Produktionsteilung“ spricht. Andere offizielle Verlautbarungen fügen dem Wort Kredit noch den Zusatz „Art“ oder „besondere Art“ bei<sup>2)</sup>, wenn sie das „production-sharing“ erklären wollen, womit einmal der Unterschied zu klassischen Darlehnsformen betont wird, zum anderen aber auch zum Ausdruck kommt, daß die Zuordnung doch nicht so eindeutig ist. Inwieweit sich das „production-sharing“ von klassischen Finanzierungsformen unterscheidet, soll im folgenden Vergleich deutlich werden:

Die drei Kriterien, die wir in diesem Zusammenhang zu untersuchen haben, sind Eigentum, Geldrückfluß und Sicherheit.

#### Eigentum

Eine Beteiligung bedeutet immer den Erwerb von Miteigentum, das auch von einem entsprechenden Einfluß auf die Geschäftsleitung begleitet sein müßte. Beides ist von Indonesien grundsätzlich ausgeschlossen wor-

<sup>2)</sup> So beispielsweise Industrieminister Saleh. Vgl. Far East Trade, Bd. 17 (1962), Nr. 10, S. 1177.

den, so daß die Entscheidung für die Bezeichnung „Kredit“ hier konsequent ist. Allerdings ist das keine Regelung, die sich zwangsläufig aus dem Grundgedanken der Produktionsteilung ergibt. Denkbar wäre auch ein für die Dauer des Vertrages begrenztes Miteigentum, das die volle Nationalisierung zwar nicht sofort, aber in absehbarer Zeit gewährt.

#### Geldrückfluß

Die Frage, wie Rückzahlung und Verzinsung der auf der Basis der Produktionsteilung aufgenommenen Mittel zu regeln sind, ist ohne Zweifel für beide Seiten von zentralem Interesse. Indessen fällt auf, daß die indonesische Regierung hierzu nur ganz allgemeine Richtlinien erlassen hat. In den „Grundsätzen für Kredite auf der Basis der Produktionsteilung“, die der Erklärung des Präsidenten vom August 1962 als Anhang beigefügt sind, wird in Abschnitt VIII lediglich etwas über die Vertragsdauer gesagt, wobei die vorzunehmende enge Verbindung zwischen den Regelungen über Beginn und Ende der Rückzahlungen und die Art des finanzierten Projekts unterstrichen wird.

Einen Anhaltspunkt über die Bemessung der Höhe der Vergütung bringt erst ein Kabinettsbeschluß vom 12. Januar 1965. Unter Punkt I heißt es dort, daß sich die Regierung nach den in dem Lande, aus dem der Kredit kommt, üblichen Bedingungen richten wolle. Eine derartige Regelung kann nicht mehr als eine Orientierungshilfe sein. Es wird offensichtlich, daß sich die indonesische Regierung hier die Möglichkeit freihält, Zugeständnisse in dem Maße gewähren zu können, wie sie die Wichtigkeit von bestimmten Projekten für die Entwicklung des Landes einschätzt.

Theoretisch besteht die Möglichkeit, daß man sich über die Regelung des Geldrückflusses auf einer sehr breiten Skala zwischen den beiden Extremfällen Gewinn- bzw. Tilgungs-/Zinscharakter einigt. Die beiden extremen Regelungen sind etwa folgende:

Dem ausländischen Investor wird für die Gewährung eines Darlehns in Form von Devisen oder Gütern für eine Reihe von Jahren ein bestimmter Prozentsatz der aus der Investition zu erwartenden Produktion zugesagt, über den er frei verfügen kann. Er wird seinen Anteil entweder auf dem Weltmarkt verkaufen oder in eigenen Fabriken weiter verarbeiten. Hier trägt der Investor ein echtes unternehmerisches Risiko, denn einmal ist der Umfang der zukünftigen Produktion ungewiß, zum anderen kann sich der Weltmarktpreis ändern. Da es sich in der Regel um die Erzeugung von Rohstoffen handeln dürfte, ist dieses Risiko besonders hoch, denn sowohl die zukünftige Gewinnung von Naturprodukten als auch deren Preisentwicklung werden von sehr vielen Unsicherheitsfaktoren beeinflusst. — Bei diesem Modell handelt es sich um Produktionsteilung im eigentlichen Sinne, zu der eine gewisse Risikoübernahme mit Gewinnchancen durch den ausländischen Investor gehört.

Offenbar bevorzugt die indonesische Regierung aber mehr solche Verträge, die sich dem anderen der beiden Extreme nähern. Hierbei wird der Produktionsanteil des ausländischen Investors zum jeweils herrschenden Weltmarktpreis verrechnet und so lange als Zinszahlung sowie Tilgung verbucht, bis der Kredit zurückgezahlt ist. Es kann aber auch die gesamte Erzeugung des Unternehmens auf dem Weltmarkt abgesetzt werden, entweder von einer gemeinsamen oder einer nur einem Partner gehörenden Vertriebsgesellschaft. Dem ausländischen Kreditgeber steht dann nicht mehr ein Anteil an der Produktion zu, sondern er er- oder behält einen bestimmten Prozentsatz des Verkaufserlöses in Form von Devisen als Tilgungsrate bzw. Zinszahlung.

Diese Form ist dem klassischen Kredit schon sehr weit angenähert, und das ist wahrscheinlich auch der Grund, weshalb sie von der indonesischen Regierung bevorzugt wird. Eine Möglichkeit für den Darlehensgeber, neben der Verzinsung aus der Investition Gewinne zu erzielen, besteht nicht mehr. Andererseits ist auch das Risiko sinkender Weltmarktpreise von ihm genommen, denn in diesem Falle erhält er entweder einen entsprechend größeren Produktionsanteil oder einen gleichbleibenden über eine längere Frist.

#### Sicherheit

In diesem Zusammenhang kann nur das echte wirtschaftliche oder technische Risiko interessieren, nicht jedoch das ebenso bedeutsame, aber einem anderen Problemkreis angehörende politische.<sup>3)</sup> Jeder, der Geld in einem Projekt nach dem Muster des „production-sharing“ investiert, muß sich fragen, was geschieht, wenn das Unternehmen als Folge schlechter Geschäftsleitung ein Mißerfolg wird.

Bei einer klassischen Beteiligung erhält der Investor ein entsprechendes Mitspracherecht an der Unternehmensführung, woraus man erwarten kann, daß er auch das Risiko mitträgt. Dem Risiko stehen Gewinnchancen gegenüber. Zwar ist es auch nicht ungewöhnlich, daß dieser Einfluß auf die Geschäftsleitung genommen wird, wie beispielsweise bei vielen Formen der stimmrechtslosen Aktien. Das dürfte aber nur dann möglich sein, wenn sich ein Unternehmen bereits ein großes Vertrauen erworben hat. Klassische Kredite andererseits werden wohl stets nicht nur durch das zu finanzierende Objekt gesichert, sondern der Kreditnehmer haftet mit seinem gesamten Vermögen.

Über die Sicherung der nach dem „production-sharing“ vorgenommenen Investitionen Grundsätzliches zu sagen ist schwierig, denn, ebenso wie bei der Regelung des Geldrückflusses, besteht auch hier eine breite Skala der Möglichkeiten, auf der eine Einigung denkbar ist.

<sup>3)</sup> Für die Abdeckung des politischen Risikos werden auch bei den Verträgen nach dem „production-sharing“, wie bisher schon in großem Umfang, die Regierungen der kapitalexportierenden Länder Sorge tragen müssen.

Kann der ausländische Geldgeber tatsächlich nur aus dem Erfolg des finanzierten Projektes befriedigt werden, wie es aus dem Grundgedanken der Teilung der Produktion aus einer gemeinsamen Bemühung zu folgern ist, dann ergibt sich, jedenfalls nach der indonesischen Regelung, der Widerspruch, daß der eine Partner auf die Größe dieses Erfolges, auf das Eintreten eines Erfolges überhaupt, keinen oder nur einen beschränkten Einfluß hat. Ohne Zweifel ist hier eine Inkonsequenz gegeben.

Haftet der einheimische Partner für Tilgung und Verzinsung des Darlehens, dann wird er zum Kreditnehmer im klassischen Sinne. Ein Ausschluß des Geldgebers aus der Geschäftsleitung dürfte hier eher gerechtfertigt sein, jedoch wird dem Wunsch des Gläubigers nach Kreditkontrolle, d. h. nach Überwachung der sachgerechten Verwendung des Darlehensbetrages, in irgendeiner Form Rechnung getragen werden müssen. Das Risiko des Gläubigers hängt außer von der Zahlungsfähigkeit des einheimischen Partners vor allem auch von den Devisenbestimmungen ab. Den ausländischen Kreditgeber muß neben der Frage, ob und von wem er im Falle eines Fehlschlages des Projekts seine Forderung ersetzt erhält, vor allem interessieren, ob er diesen Betrag dann auch ins Ausland transferieren kann und zu welchem Kurs.

Das führt zu einer Devisengarantie durch den Staat bzw. die Zentralbank. Sie ist in Indonesien vorgesehen, und zwar in den „Grundsätzen für Kredite auf der Basis der Produktionsteilung“, dem bereits erwähnten Anhang zur Erklärung des Präsidenten vom August 1962. Abschnitt IV bringt hierzu eine ganz allgemein gehaltene Zusage der Regierung, die Kreditvereinbarungen nach dem „production-sharing“ zu erfüllen. Sie klingt nach einer automatischen Sicherstellung des ausländischen Kreditgebers. Wenn sie so gemeint wäre, würde das einer völligen Aushöhlung des „production-sharing“ gleichkommen. In dem ebenfalls bereits erwähnten Kabinettsbeschuß vom 12. Januar 1965 sind jedoch einschränkende Richtlinien erlassen worden. Danach müssen für eine Rückzahlungsgarantie durch die indonesische Zentralbank folgende Punkte erfüllt sein:

- Das Projekt muß in Übereinstimmung mit dem Entwicklungsplan der Regierung als „wichtig“ gelten.
- Die Selbstliquidierung ohne Belastung der Zahlungsbilanz bzw. der Devisenreserven muß angemessen gewährt sein.
- Es muß eine tüchtige Geschäftsleitung vorhanden sein.

Trotz dieser Einschränkungen bleibt der Eindruck erhalten, daß hier das „production-sharing“ abgebaut wird. Der Grundsatz der Selbstliquidierung der Investition wird durchbrochen. Und bis zu der Form, bei der die Regierung als Kreditnehmer herkömmlicher Art auftritt und mit den erlangten Mitteln für die

Entwicklung wichtige, devisenbringende Investitionen vornimmt, ist es von da nur noch ein kleiner Schritt. Die Gefahr, daß alles bleibt wie bisher und nur noch mit Vorbehalten von einer neuen Form der Zusammenarbeit gesprochen werden kann, wird offensichtlich. Wahrscheinlich ist es die Furcht, dem ausländischen Partner ein zu großes Mitspracherecht in der Geschäftsleitung einräumen zu müssen, die Indonesien zur Bevorzugung dieser kreditnahen Form des „production-sharing“ bringt.

### VORTEILE UND NACHTEILE DES „PRODUCTION-SHARING“

Vorteile und Nachteile sind relative Begriffe, die Aussagewert nur im Vergleich zu anderen Möglichkeiten haben. Auch hier bieten sich als Maßstab wieder die beiden klassischen Finanzierungsformen, Kredit und Beteiligung, an. Außerdem können natürlich Vor- und Nachteile für die beiden Partner unterschiedlich sein.

#### Für das Entwicklungsland

Für das Entwicklungsland ergeben sich gegenüber der Form der ausländischen Beteiligung an inländischen Unternehmen aus diesem Schema die beiden großen Vorteile, die, wie einleitend ausgeführt, überhaupt erst zu seiner Schaffung geführt haben:

- Schonung der Zahlungsbilanz vor einer dauernden Belastung durch Gewinntransferierungen, da sich die Investitionen selbst liquidieren.
- Vermeidung des unerwünschten ausländischen Eigentums und damit ausländischer Beeinflussung der Wirtschaft des Landes.

Aber auch gegenüber der traditionellen Form der Kredite lassen sich für das Entwicklungsland Vorteile aufführen:

- Vermeidung der gewöhnlichen Verpflichtungen, die mit herkömmlichen Auslandsanleihen verbunden sind. Dazu gehört der starre Schuldendienst. Auch Devisen, wenn sie überhaupt zu zahlen sind, werden nur in dem Maße fällig, in dem sie verdient werden (Zahlungsbilanzargument, das natürlich auch hier gilt).
- Durch die Art der Verzinsung wird der ausländische Partner am Erfolg der Investition direkt interessiert. Er wird sich also nicht damit begnügen, die Anlage lediglich zu erstellen, und es dann dem einheimischen Partner überlassen, was er damit macht, sondern er wird sich für die Dauer des Vertrages um einen reibungslosen Produktionsprozeß bemühen. Dazu gehören die technische Beratung, die Heranbildung einheimischer Fachkräfte sowie die Versorgung mit Ersatzteilen. Das mangelnde Interesse, das Firmen des Ingenieurbaus bei den bisherigen Kreditregelungen am weiteren Schicksal der von ihnen erstellten Anlagen haben, ist sicherlich ein wesentlicher Grund für deren oftmals nur geringen Erfolg.

„Production-sharing“ vereinigt somit für die Entwicklungsländer sowohl die Vorteile der Kredite als auch der Beteiligungen. Wesentliche Nachteile bringt es ihnen kaum. Zu erwähnen wäre höchstens die eingeschränkte Verfügbarkeit über Kreditmittel und Produktionserlöse. Die einen sind voll, die anderen zum Teil zweckgebunden.

#### Für den ausländischen Investor

Es wäre falsch, wollte man nun die Folgerung ziehen, daß den vielen Vorteilen, die „production-sharing“ den Empfängerländern bringt, ebenso viele Nachteile für die Geldgeber gegenüberstehen müssen. Auch für sie kann diese Form der Zusammenarbeit unter Umständen attraktiv sein. Im Vergleich zu einer Direktinvestition bzw. Beteiligung bietet ihnen „production-sharing“ vor allem folgende Vorteile:

- Ein Verlust der Investition durch Nationalisierung ist ausgeschlossen, da das Eigentum von vornherein in einheimischen Händen liegt. Im indonesischen Beispiel kann die Regierung die volle Garantie über die Durchführung der Verträge übernehmen.
- Es ergeben sich keine Schwierigkeiten mit der Gewinntransferierung.
- Der einheimische Partner kommt für die Ausgaben in der Landeswährung auf. Der ausländische Investor braucht sich demnach mit den Problemen der Betriebskosten und der Besteuerung, die Investitionen in Entwicklungsländern sehr oft stark belasten, nicht zu befassen.
- Die Möglichkeit der Einfuhr von Ersatzteilen und aller für die Produktion notwendigen Materialien gegen eine angemessene Erhöhung des Produktionsanteils ermöglicht ein kontinuierliches Arbeiten der Anlagen. In Entwicklungsländern bleiben Kapazitäten oft ungenutzt, weil keine Devisen für die Einfuhr solcher Hilfsmittel vorhanden sind.

Gegenüber Krediten herkömmlicher Art vermindert „production-sharing“ vor allem das Risiko, daß Forderungen einfrieren, weil keine Devisen für die Begleichung der Schulden vorhanden sind.

Der große Nachteil des „production-sharing“ für den ausländischen Geldgeber ist die bereits erwähnte Tatsache, daß ihm keine oder nur eine beschränkte Einflußmöglichkeit auf die Geschäftsleitung zugestanden wird. Das steht einmal im Widerspruch zu seinem Interesse, das er durch die Regelung der Vergütungen am Erfolg des finanzierten Unternehmens haben muß, darüber hinaus aber auch zu seiner Verpflichtung, für Planung und Durchführung der Investition und der anschließenden Produktion zu sorgen.

In Indonesien hat gerade diese Regelung sehr viele ausländische Bewerber von Investitionen abgeschreckt.<sup>4)</sup> Das ist wohl auch der Grund, weshalb die

4) Nachrichten für Außenhandel, Nr. 21, 25. 1. 1963.

Regierung jetzt zu Zugeständnissen bereit ist. Ein gewisses Mitspracherecht in der Geschäftsleitung kann neuerdings eingeräumt werden. Sehr weit ist Indonesien aber von der bisherigen Position noch nicht abgerückt.<sup>5)</sup>

#### DENKBARE ANWENDUNGSMÖGLICHKEITEN

Seiner Grundidee nach ist „production-sharing“ lediglich für exportorientierte Produktionszweige geeignet, denn sein Hauptmerkmal ist ja, daß das finanzierte Projekt die Devisen (bzw. Exportprodukte), die für den Schuldendienst notwendig sind, selbst verdient.

Exportorientierte Produktion dürfte in Entwicklungsländern in erster Linie die Gewinnung von Rohstoffen betreffen. Als Partner kommen deshalb zunächst Weiterverarbeiter aus den Industrieländern in Frage.

Sie werden sich zu Investitionen bereitfinden, wenn sie die gewünschten Produkte dadurch zu günstigeren Bedingungen erlangen können als bei anderweitiger Beschaffung. Ob das der Fall ist, hängt natürlich von den im Einzelfall vereinbarten Bedingungen ab. Darüber Grundsätzliches zu sagen, ist nicht möglich. Es ist allerdings zweifelhaft, ob sich von dieser Seite viele Interessenten finden werden, wenn, wie es offenbar Indonesien bevorzugt, die Zusammenarbeit auf der Basis erfolgt, daß Tilgung und Verzinsung der Investition durch Verrechnung der gelieferten Produkte zu Weltmarktpreisen vorgenommen wird. In diesem Fall wäre ein direkter Kauf auf dem Weltmarkt sogar vorteilhafter, weil dafür eine vorherige Kapitalinvestition nicht erforderlich ist.

Dagegen können solche Vereinbarungen für Handelsgesellschaften durchaus attraktiv sein. Ihnen bietet sich eine doppelte Möglichkeit, Gewinne zu erzielen. Einmal verkaufen sie die Anlagen an den inländischen Partner, zum anderen übernehmen sie den Absatz der Produkte. Es besteht die Möglichkeit, daß sie nicht nur ihren eigenen Anteil vertreiben, sondern auch den des einheimischen Kontrahenten. Außerdem kann eine solche Zusammenarbeit über den Zeitpunkt der Darlehnstilgung hinaus verlängert werden. Natürlich hängt auch hier die Attraktivität eines derartigen Vertrages davon ab, wie hoch die Gewinnmarge ist, die dem ausländischen Händler zugestanden wird.

Schwierigkeiten dürfte allerdings die Tatsache bereiten, daß es im allgemeinen nicht die Aufgabe von Handelsgesellschaften ist, Kapital in Produktionsbetrieben festzulegen. In den meisten Fällen sind sie dazu gar nicht in der Lage. Reine Handelsgesellschaften als Partner von „production-sharing“-Projekten dürften deshalb nur dann in Frage kommen, wenn der Betrag der Investition im Verhältnis zum Wert der

Produktion gering bleibt, wenn also das festzulegende Kapital nicht zu groß ist.

Firmen des Ingenieurbaus, die den Export der von ihnen zu erstellenden Anlagen finanzieren, dürfte „production-sharing“ unmittelbar keinen Vorteil bringen. Einmal werden auch sie den zu kreditierenden Betrag nicht selbst aufbringen können und auf die Finanzierungshilfe einer Exportbank angewiesen sein. Beide werden mit dem ihnen zustehenden Anteil der Produktion nichts anzufangen wissen, so daß auch noch eine Handelsgesellschaft einzuschalten wäre, die die Erzeugnisse auf dem Weltmarkt vertreibt und aus den Devisenerlösen den Schuldendienst leistet. Ist diese Handelsgesellschaft ein staatliches Unternehmen des Entwicklungslandes und besteht außerdem noch eine Regierungsgarantie für die Erfüllung des Vertrages, dann ist dieser Grenzfall gegeben, wo sich „production-sharing“ von der bisherigen Kreditform eigentlich nur noch dem Namen nach unterscheidet.

Am besten dürften Konzerne, die Gesellschaften verschiedener Art in sich vereinigen, die Chancen des „production-sharing“ auszunutzen in der Lage sein. Als Beispiel können Erdölunternehmen angeführt werden, die in der Regel sowohl im Aufschluß und in der Gewinnung als auch im Handel und in der Weiterverarbeitung tätig sind. Den Konzernen gleichzusetzen sind Konsortien von Firmen verschiedener Art. Hierzu ist das japanische Zuckerprojekt auf Ceram, zu dessen Durchführung sich drei Maschinenfabriken und Firmen des Ingenieurbaus, zwei Handelsgesellschaften sowie eine Zuckerraffinerie zusammenfanden, ein Beispiel.<sup>6)</sup>

Wenn hier im Zusammenhang mit den Exportprodukten nur von Rohstoffen gesprochen worden ist, dann geschah das im Hinblick auf die konkrete Situation, wie sie heute in den meisten Entwicklungsländern gegeben ist. Natürlich wären auch Vereinbarungen denkbar, daß auf der Basis des „production-sharing“ Industrie-Halbfabrikate zur Weiterverarbeitung im Ausland oder Fertigerzeugnisse für den Weltmarkt produziert werden. Ähnliche Projekte verfolgte Krupp in Polen und Ungarn. Jedenfalls für Indonesien dürften solche Betriebe in Anbetracht des gegenwärtigen Entwicklungsstandes noch in ferner Zukunft liegen.

Von der Grundkonzeption her müßten Projekte für den Binnenmarkt von vornherein für „production-sharing“ als ungeeignet ausscheiden. Jedoch kann dieses Schema sehr elastisch angewandt werden. So wurde schon bald von indonesischer Seite der Vorschlag unterbreitet, Kombinationen vorzunehmen zwischen solchen Unternehmen, die für den Binnen- und solchen, die für den Außenmarkt produzieren. So könnte, wie als Beispiel angeführt wurde, ein auf der Basis des „production-sharing“ errichteter Betrieb

<sup>5)</sup> Vgl. Einzelheiten in: Japan Trade Monthly, Nr. 215 (1964), S. 6, sowie Far Eastern Economic Review, Bd. 44 (1964), Nr. 11, S. 573, und Bd. 47 (1965), Nr. 4, S. 171.

<sup>6)</sup> Vgl. Punkt III des o. a. Kabinettsbeschlusses vom 12. Jan. 1965.

Reifen für den einheimischen Bedarf herstellen, während die Kredite für die Beschaffung der Maschinen mit Lieferungen von Kautschuk getilgt werden.<sup>7)</sup> Es müßte dann aber sichergestellt werden, daß die Investitionen aus dem Darlehen nicht nur für die Errichtung der Reifenfabrik, sondern auch dazu verwendet werden, die Kautschukerzeugung entsprechend zu steigern. Geschieht das nämlich nicht und wird zur Zahlung der Tilgungsraten und der Zinsen die bisherige Kautschukproduktion herangezogen, dann wird der Grundgedanke des „production-sharing“, daß jede Neuinvestition sich aus dem eigenen Produktionsergebnis liquidiert, verlassen.

Eher fielen darunter noch Vereinbarungen über devisensparende Investitionen, wie sie Jugoslawien der indonesischen Regierung vorgeschlagen hat. Belgrad wollte eine Zementfabrik für den nationalen Bedarf Indonesiens errichten. Anstatt laufend Devisen für Zementimporte auszugeben, sollte Djakarta an Jugoslawien eine jährliche Abschlagszahlung leisten. Dieses Projekt ist allerdings gescheitert, als deutlich wurde, daß sich Indonesien scheute, die Verpflichtung zu einer laufenden festen Devisenzahlung zu übernehmen.<sup>8)</sup>

#### BISHERIGE ERFAHRUNGEN MIT „PRODUCTION-SHARING“ IN INDONESIEN

Die einzige bekannt gewordene Statistik über die Investitionen auf der Basis der Produktionsteilung stammt von Ende 1963. Damals teilte das indonesische Komitee für Kreditfragen nach dem „production-sharing“ mit, daß es 14 Projekten mit einem Wert von 6 Mill. \$ zugestimmt habe. Weitere Projekte mit einem Gesamtbetrag von 32,5 Mill. \$ würden geprüft und wahrscheinlich angenommen werden.<sup>9)</sup> In diesen Zahlen war aber offensichtlich ein indonesisch-japanischer Erdölvertrag mit einer Investitionssumme von über 50 Mill. \$ nicht enthalten, vermutlich weil er schon abgeschlossen worden war, bevor das Komitee (Ende 1962) nach der Erhebung des „production-sharing“ zur Regierungspolitik errichtet worden ist.<sup>10)</sup>

Das Resultat der neuen Regierungspolitik kann also nach dieser einjährigen Erfahrung nicht als überwältigend bezeichnet werden. Zu diesem Ergebnis kommen auch Kommentatoren, die von einem nur „vorsichtigen Interesse“ der ausländischen Investoren sprechen.<sup>11)</sup> Indessen besagt das noch nicht viel, da man einer neuen Einrichtung stets eine gewisse Anlaufzeit zugestehen muß.

Bemerkenswert ist, daß in Pressemeldungen als ein „Feind“ des „production-sharing“ die Bürokratie bezeichnet worden ist.<sup>12)</sup> Zwar liegt der große Vorteil dieses Schemas in der Möglichkeit, in den Vereinba-

rungen elastisch zu sein. Um dies wirksam durchzuführen zu können, ist also ein Stab von Beamten vonnöten, der nicht nur die fachlichen Fähigkeiten zur Beurteilung der Möglichkeiten eines Projektes besitzen, sondern darüber hinaus auch bereit sein muß, Entscheidungen zu treffen und Verantwortung zu übernehmen. Ist diese ausgebildete Beamtenschaft nicht vorhanden — und das ist in Indonesien offensichtlich der Fall —, dann wäre es unter Umständen sicherlich vorteilhafter, ein strafferes Schema aufzustellen, nach dem die Verträge abzuschließen sind, und dafür einige Grade der Elastizität zu opfern.

Zu den Mängeln der öffentlichen Verwaltung, die „production-sharing“-Projekte in Indonesien behinderten, sind auch die Rivalitäten zwischen der Zentralregierung und den Regionalbehörden zu zählen. Es scheint vorgekommen zu sein, daß letztere selbst auf sehr nützliche Investitionen verzichteten, bloß weil sich Regierungsstellen aus Djakarta einzuschalten versuchten.<sup>13)</sup>

Das Haupthindernis, das am meisten diskutiert wurde und das offensichtlich sehr viele Bewerber abschreckte, war aber der Ausschluß der Geldgeber aus der Geschäftsleitung.<sup>14)</sup> In diesem Punkt denkt die indonesische Regierung inzwischen aber elastischer. Sie ist neuerdings zu gewissen Konzessionen, zur Gewährung eines beschränkten Mitspracherechts, bereit, wie aus dem bereits angeführten Punkt III der Kabinettsentscheidung vom 12. Januar 1965 hervorgeht.

Der gleiche Kabinettsbeschuß bringt auch weitere Erleichterungen zur Förderung des „production-sharing“, zu erwähnen sind vor allem: die Befreiung solcher Güter, die direkt für den Bau der Anlagen nach dem „production-sharing“-Schema bestimmt sind, von Zöllen und Abgaben (Punkt IV) sowie die Möglichkeit, eine Einfuhrerlaubnis für marktgängige Waren zu erhalten, die auf dem indonesischen Binnenmarkt abgesetzt werden können, um die Rupiah-Finanzierung zu erleichtern (Punkt V der Kabinettsentscheidung).

Sicherlich erfolgte der Erlaß der neuen Förderungsmaßnahmen nicht ohne Grund. Nach den vorliegenden Pressemeldungen zu urteilen, dürfte das Bemühen um ausländische Investitionen in Indonesien im vergangenen Jahr kaum einen größeren Erfolg gehabt haben als im Jahre 1963.

Das Investitionsklima in Indonesien hat sich inzwischen wieder sehr verschlechtert, nachdem es mit dem Beginn des 8-Jahres-Planes 1961 sowie nach der Lösung der Neu-Guinea-Krise Ende 1962 und der darauf folgenden Erklärung Sukarnos zur wirtschaftlichen Lage vom 28. März 1963<sup>15)</sup> eine Zeitlang so aussah, als würde Indonesien jetzt verstärkte Anstrengungen unternehmen, die wirtschaftliche Stagnation zu über-

7) Vgl. Daniel Wolfstone: Back Door for Investors? In: Far Eastern Economic Review, Bd. 39 (1963), Nr. 3, S. 98.

8) Ebenda.

9) Far East Trade, Bd. 18 (1963), Nr. 12, S. 1327.

10) Vgl. über diesen Vertrag: Nachrichten für Außenhandel, Nr. 237, 14. 10. 1960.

11) Far Eastern Economic Review 1963 Yearbook, S. 129.

12) Far Eastern Economic Review 1964 Yearbook, S. 198.

13) Far Eastern Economic Review, Bd. 39 (1962), Nr. 2, S. 50.

14) Vgl. u. a. Panglaykim: Indonesian Production-Sharing. In: Far Eastern Economic Review, Bd. 40 (1963), Nr. 5, S. 270, und Nachrichten für Außenhandel, Nr. 21, 25. 1. 1963.

15) Vgl. „Economic Declaration“, in: Republic of Indonesia, Department of Foreign Affairs: Indonesia 1963, S. 69 ff.

winden. Statt dessen begann die neue Krise um Malaysia, die bis an den Rand kriegerischer Auseinandersetzungen führte. In Indonesien wurden inzwischen teilweise unter dem Druck der kommunistisch beherrschten Gewerkschaften zunächst britische und amerikanische, inzwischen aber auch alle anderen ausländischen Besitzungen unter Staatskontrolle gestellt.

Daß dies keine Bedingungen sind, die zu Investitionen anreizen, ist einleuchtend. Bisher haben, neben den sehr aktiven Ostblockstaaten, hauptsächlich Japaner Darlehen nach dem „production-sharing“ an Indonesien gegeben, und das wahrscheinlich auch nur, weil sie in ihrer Tätigkeit im südostasiatischen Raum von ihrer Regierung stark unterstützt werden, die ihre Beziehungen zu den Nachbarstaaten zu intensivieren bemüht ist. Aber auch von japanischen Firmen ist bekannt, daß sie wegen der unsicheren politischen Verhältnisse in Indonesien, vor allem wegen der Übernahme ausländischen Besitzes durch den Staat, vor Bindungen in diesem Land zurückschreckten.<sup>16)</sup>

Unter diesen Umständen ist die Meldung, daß Indonesien bisher Projekten im Gesamtwert von 100 Mill. \$ zugestimmt hat<sup>17)</sup>, nur mit Vorsicht aufzunehmen. Wahrscheinlich sind in dieser Zahl, im Gegensatz zu den Ende 1963 veröffentlichten Beträgen, die vereinbarten japanischen Erdölinvestitionen mit 50 Mill. \$ enthalten. Dann würde sich für 1964 ein Zuwachs von 10 bis 15 Mill. \$ errechnen, was durchaus möglich erscheint. Ein eindeutiger Vergleich der beiden Angaben ist aber nicht möglich, da bei der neueren Zahl nichts über die Behandlung der „wahrscheinlichen“ Projekte bekannt ist.

#### INSGESAMT EIN INTERESSANTER VORSCHLAG

In der praktischen Erprobung in Indonesien hat sich „production-sharing“ somit bisher als kein durchschlagender Erfolg erwiesen. Ist das Schema damit insgesamt für alle Entwicklungsländer als unbrauchbar abzutun?

Das wäre eine übereilte Schlußfolgerung. Gegen den Grundgedanken, ausländische Privatinvestitionen in Entwicklungsländern nur dann vorzunehmen, wenn die Gewähr dafür gegeben ist, daß die finanzierten Projekte die mit ihrer Durchführung verbundenen (Devisen)-Belastungen auch selbst verdienen — darauf läuft „production-sharing“ letzten Endes hinaus —, ist nichts einzuwenden. „Production-sharing“ soll, wie es in der Erklärung des Präsidenten vom August 1962 heißt, garantieren, „daß sowohl die Gefühle, Wünsche und Meinungen weiter Kreise der Gesellschaft als auch das Ansehen eines Staates, der nach Gerechtigkeit und Wohlstand strebt“, berücksichtigt werden. Das Schema ist damit einseitig auf die Bedürfnisse der Entwicklungsländer ausgerichtet, es ent-

hält Minimalforderungen, jedenfalls Indonesiens, die erfüllt sein müssen, wenn fremden Kapitalgebern Investitionen gestattet werden sollen.

Dagegen ist nichts einzuwenden. Das allein wäre sicherlich auch noch kein Grund für die ausländischen Investoren, sich zurückzuhalten. Sukarno betonte bei der Verkündung des „production-sharing“ außerdem den Wunsch Indonesiens, mit privaten Gesellschaften „nach den Normen der Geschäftswelt“<sup>18)</sup> zusammenzuarbeiten. Es scheint, daß hiergegen in erster Linie verstoßen worden ist. Das ist nicht so sehr eine Frage der Gestaltung eines formalen Schemas, sondern dazu gehört die Anerkennung, daß Privatunternehmen nach Gewinn streben müssen, und vor allem, daß Kreditgeber besonders auf die Sicherheit ihrer Forderungen zu achten haben. Sie ist aber gegenwärtig in Indonesien nur unvollkommen garantiert.

Daher liegt es sicherlich nicht an dem Schema selbst, wenn dem „production-sharing“ bisher der durchschlagende Erfolg versagt geblieben ist, sondern vor allem an den äußeren Umständen, die in Indonesien während seiner Erprobungszeit herrschten. Die Drohung einer kriegerischen Verwicklung schreckte Investoren stets ab. Hinzu kommen die unsicheren inneren Verhältnisse, einmal der starke Einfluß der kommunistischen Partei, zum anderen die nicht aufgegebene feindliche Haltung gegenüber bereits bestehenden Auslandsinvestitionen.

Allgemein betrachtet kann „production-sharing“ jedoch ohne Zweifel eine Basis bieten für die Entwicklung eines größeren gegenseitigen Vertrauens. Denn gerade dadurch, daß es weitgehend die Wünsche der kreditempfangenden Länder berücksichtigt, entfallen die Gründe für eine weitere Diskriminierung des Auslandskapitals.<sup>19)</sup> Damit wären dann auch die Voraussetzungen für eine bessere Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern und privaten Investoren gegeben.

Sicherlich werden mit „production-sharing“ nicht alle Schwierigkeiten zu überwinden sein. Das Schema hat spezielle Vorteile, die es für gewisse Projekte, vor allem in der Gewinnung von Rohstoffen für einen internationalen Markt, geeignet machen. Es ist sehr elastisch, so daß es auch an weniger geeignete Vorhaben sinnvoll angepaßt werden kann. Es gibt aber auch Probleme, die mit „production-sharing“ nicht gelöst werden können, ohne daß der Grundgedanke der Selbstliquidierung aufgegeben würde. Insgesamt dürfte es sich hierbei jedoch um einen interessanten Vorschlag handeln, der sicherlich zu schade ist, aus der Diskussion zu kommen, bloß weil in Indonesien als dem Land, das diesen Vorschlag besonders propagiert, im Augenblick Bedingungen herrschen, die Investitionen ganz allgemein abträglich sind.

<sup>18)</sup> Daniel Wolfstone: a. a. O., S. 96.

<sup>19)</sup> Bei der erwähnten Unterstellung des ausländischen Besitzes unter Staatskontrolle sind die „production-sharing“-Projekte nicht angetastet worden.

<sup>16)</sup> Vgl. Asahi Evening News, Nr. 3478, 25. 4. 1965.

<sup>17)</sup> Handelsblatt, 22. April 1965.