

Schneider, Hans Karl

Article — Digitized Version

Energiepolitik in Frankreich, Konzeption und Vollzug

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schneider, Hans Karl (1964) : Energiepolitik in Frankreich, Konzeption und Vollzug, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 44, Iss. 4, pp. 149-157

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133386>

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.

ABHANDLUNGEN

Energiepolitik in Frankreich - Konzeption und Vollzug

Prof. Dr. Hans K. Schneider, Münster

Die jeder sektorwirtschaftspolitischen Konzeption anhaftende Subjektivität schränkt die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Zielen und Maßnahmen — hier der Energiepolitik — ein auf die Methodik, auf die Wahl der empirischen Hypothesen und Prämissen. In diesem Sinne versteht der folgende Beitrag seine Aufgabe, die französische Energiepolitik zu diskutieren. Zwar ist das Zielsystem der Energieplanung in Frankreich nicht vollständig auf andere Volkswirtschaften übertragbar. Ihre Methodik jedoch könnte weitgehend auch in solchen Ländern angewandt werden, die sich um eine marktwirtschaftliche Lösung des Energieproblems bemühen. Aufschlußreich ist auch die Darlegung der Praxis der französischen Energiepolitik. Es handelt sich hierbei um einen Musterfall staatlichen Dirigismus.

Die Aufgabe, eine sektorale Wirtschaftspolitik zu konzipieren oder ein bereits vorliegendes Programm für einen bestimmten Sektor zu beurteilen, stellt sich für den Volkswirt nicht isoliert dar, sondern als Teilstück des gesamtwirtschaftspolitischen Problems.

DIE BESTIMMUNG EINER SEKTORWIRTSCHAFTSPOLITISCHEN KONZEPTION

Ziele der Energiewirtschaftspolitik

Als Ziele der Energiewirtschaftspolitik (bzw. als ihr Hauptziel und die dieses einschränkenden normativen Nebenbedingungen) wird der Volkswirt nur solche Ziele und Normen gelten lassen, die er aus allgemeinen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Wertvorstellungen ableitet. Das für den Sektor relevante Ziel- und Normensystem zu konkretisieren, ist also die erste Teilaufgabe wert- und sachgerechter Energiepolitik. Hier beginnen aber auch schon die Schwierigkeiten. Ein einziges allgemein akzeptiertes und überdies widerspruchsfreies System genereller Wertvorstellungen existiert nicht. Außerdem ist es sachlich schwierig, ein generelles Ziel- und Wertsystem in Normen für einen einzelnen Sektor zu übersetzen. Aus diesen Gründen dürfte es wohl immer Auffassungsunterschiede darüber geben, welche Definitionsmerkmale ein bestimmtes Ziel für den Energiesektor (z. B.: „maximaler Beitrag des Sektors zum Sozialprodukt“) kennzeichnen, ferner, ob es absolut gesetzt oder nur eingeschränkt verfolgt werden soll, wobei Art und Ausmaß der Einschränkungen verschieden sein können.

Das bedeutet: Es gibt keinen Weg zur streng objektiven Bestimmung sektoraler Ziele und Normen, und

die Annahmen, die der Volkswirt insofern trifft, sind nie frei von seiner eigenen subjektiven Entscheidung.

Bestimmung der Instrumente

Weitere Schwierigkeiten, vor denen der Volkswirt bei der Konzeption einer Sektorwirtschaftspolitik steht, ergeben sich bei der zweiten Teilaufgabe. Sobald ein System von Zielen und sonstigen Normen für den Sektor formuliert ist, erhebt sich die Frage, welches Bündel von Maßnahmen diesem System in der jeweiligen Situation bzw. Kette von Situationen konform ist. Eingeschlossen in diese Fragestellung ist die Dosierung der Maßnahmen, und diese wiederum verlangt die Anwendung von Optimierungskriterien. Derartige Kriterien lassen sich nur im Gesamtzusammenhang des Normensystems bestimmen; im strengen Sinne objektiv wird ihre Wahl deshalb nicht sein können. Davon abgesehen verlangt die Bestimmung der geeigneten Maßnahmen einen hinreichenden Stand der Information. Sowohl singuläre Aussagen in der Form von Beobachtungsfeststellungen werden benötigt als auch allgemeines empirisches Wissen. Der Stand unserer Information ist jedoch in allen Sektoren — auch im Energiesektor — noch recht unbefriedigend. So müssen wir für den Energiesektor heute noch beachtliche Lücken vor allem der folgenden Art feststellen:

1. Die von der Natur gelieferten Daten sind durchaus nicht gewiß (einige Energievorräte, Bedingungen ihrer Erschließung).
2. Über die Technik der Zukunft (Atomenergie) bestehen noch unklare Vorstellungen.
3. Über das Verhalten der Individuen und Gruppen (z. B. Haushaltsenergieverbraucher, einzelne Produzentengruppen) und das der Außenhandelsmonopole (Sowjetöl) können vielfach nur Vermutungen angestellt werden.

4. Die Wirkungsweise (einschließlich der Nebenwirkungen) ist bei manchen energiepolitischen Maßnahmen nicht genau bekannt; ungewiß sind vor allem die Wirkungen, die sich bei Änderungen des institutionellen Rahmens ergeben.

Schwächen der Information wären von geringerer Bedeutung, wenn kurze Reaktionszeiten der Energieanbieter und -verbraucher und kurze Ausreifungszeiten der Energieinvestitionen eine in ihrem Kern kurzfristige Energiewirtschaftspolitik erlauben würden. Abweichungen von Realität und Gewünschtem ließen sich schnell beseitigen, und es bestünde weniger die Gefahr, daß langfristige Entwicklungen eintreten, die den gesetzten Zielen und Normen zuwiderlaufen. In der Wirklichkeit liegen die Verhältnisse genau umgekehrt. Die Anpassungszeiten sind im Energiesektor z. T. sehr lang, und das gleiche trifft für die Ausreifungszeiten der meisten Energieinvestitionen zu. Folglich muß die Energiewirtschaftspolitik ihren Zielen und Maßnahmen eine langfristige Perspektive zugrunde legen. Gleichzeitig aber muß sie in der Lage sein, aleatorisch und konjunkturell bedingten Anpassungsaufgaben gerecht zu werden, ohne dadurch ihre langfristigen Ziele aufzugeben.

Wenn es notwendig ist, für die Energiewirtschaftspolitik eine langfristige Grundorientierung zu wählen, so wird eine solche Politik offenbar allen Schwächen unzureichender Information über die Zukunftsgrößen ausgesetzt sein. Das bedeutet nicht, daß eine andere Grundorientierung gewählt werden könnte (hierüber dürfte es eigentlich keine Meinungsverschiedenheiten geben). Es bedeutet vielmehr, daß die Größen, von denen eine aus zwingenden Gründen langfristig orientierte Energiewirtschaftspolitik auszugehen hat bzw. die sie durch ihre Aktionen beeinflussen will, in einem teilweise hohen Maße ungewiß sind. Ungewißheit aber läßt unterschiedliche Schätzungen der Zukunftsgrößen zu, d. h. divergierende Prämissen und Hypothesen der Voraussage, und hierbei werden immer subjektive Vorstellungen eine Rolle spielen.

Daraus folgt: Selbst wenn Einmütigkeit über die Ziele und sonstigen Normen der Energiewirtschaftspolitik bestünde, wird es noch Auffassungsunterschiede über die Art der Instrumente, zumindest über ihre Dosierung geben. Auch in die Bestimmung des Maßnahmenkatalogs — also nicht allein in die Interpretation der Normen — werden somit subjektive Urteile eingehen, und es ist durchaus nicht sicher, daß die Abweichungen in den subjektiven Urteilen lediglich Abweichungen in der Beurteilung des Faktischen darstellen. Soweit „interessierte Kreise“ sich an der Schätzung beteiligen, ist es vielmehr kaum vorstellbar, daß sie hierbei ihre besonderen Wünsche unbeachtet ließen. Neutrale Sachverständige werden, falls ihnen sonst gleichwertige Informationsquellen offenstehen, vermutlich die Zukunft realistischer einschätzen — Anspruch auf strenge Objektivität können aber auch ihre Aussagen nicht erheben.

Gedanken zur Wahl einer sektorwirtschaftspolitischen Konzeption

Aus den vorstehenden Darlegungen folgen: die Unmöglichkeit einer im Bereich des Faktischen streng objektiven und die Unwahrscheinlichkeit einer im Bereich der Normen intersubjektiv allgemein akzeptierten energiewirtschaftspolitischen Konzeption. Viele Beiträge zu Auseinandersetzungen über die „richtige“ energiewirtschaftspolitische Konzeption leiden darunter, daß sie das Problem entschieden zu einfach sehen: indem sie eine Objektivität vortäuschen, die in Wahrheit nicht erreichbar ist, und indem sie explizit oder implizit mit Normen arbeiten, die — nahezu selbstverständlich — als allgemeinverbindlich unterstellt werden. Wir wollen uns bemühen, dieser Gefahr zu entgehen, und haben zu diesem Zweck die Überlegungen zur Wahl einer sektorwirtschaftspolitischen Konzeption angestellt.

Damit haben wir den Standpunkt fixiert, den wir in unserer Diskussion der französischen Energiewirtschaftspolitik einnehmen werden: Eine streng objektive Auseinandersetzung mit der französischen Energiekonzeption muß auf die Methodik des französischen Vorgehens beschränkt bleiben; es sei denn, die Ziele wären (aus logischen Gründen) inkonsistent. Die Ziele und Normen entziehen sich insofern der wissenschaftlichen Kritik, als es ihre allgemeine Relevanz, ihre „Gültigkeit“ anbetrifft; wir werden uns hier auf eine informative Darstellung beschränken. Ob die Prognosewerte „richtig“ sind, läßt sich im strengen Sinne nicht überprüfen; immerhin gestattet es die sehr weitgehende Explizierung der faktischen Prämissen und der empirischen Hypothesen im französischen Planungswerk, einige Voraussagen einer wenigstens begrenzten Kritik zu unterziehen.

Wie läßt sich die energiewirtschaftspolitische Konzeption in Frankreich eruieren? Es scheint leicht zu sein, diese Frage zu beantworten. Die Ziele der Energiewirtschaftspolitik, die Diagnose der aktuellen Situation, die Prognosen der künftigen Entwicklungen und schließlich auch die Gedanken über zielkonforme Aktionen der Wirtschaftspolitik finden sich im staatlichen Entwicklungsplan. Die Ausarbeitung des Entwicklungsplanes für die Energiewirtschaft ist Aufgabe einer Kommission, die von einem hohen Ministerialbeamten geleitet wird. Zwei Vizepräsidenten der Kommission sind gleichfalls Ministerialbeamte, der dritte gehört dem staatlichen Atomenergiekommissariat an. Neun weitere Staatsbeamte sind ex officio-Mitglieder. Von den restlichen 32 Kommissionsmitgliedern besitzen fast zwei Drittel führende Positionen in den staatlichen Energieunternehmen, die anderen sind Gewerkschaftsmitglieder (8), Professoren usw. Die Kompetenz einer so zusammengesetzten Kommission für den Entwurf der amtlichen Energiepolitik ist wohl kaum zu bezweifeln.

Offen bleibt allerdings, wie weit der Auftrag der Kommission reicht. Man könnte sich z. B. vorstellen, daß er auch die Festlegung der geeigneten Instrumente einschließt; dann wäre die Konzeption vollständig, unmittelbar anwendbar. Das ist in Frankreich jedoch nicht der Fall. Die Planung legt das Handeln der Energiewirtschaftspolitik nicht vollständig fest. Sie setzt dieser zwar bestimmte Bedingungen und gibt ihr die Orientierung, läßt ihr aber noch Freiheiten in der Wahl der konkreten Mittel. Die Vorstellungen, die diese Mittelwahl bestimmen, bilden folglich das noch fehlende Teilstück der energiewirtschaftspolitischen Konzeption. Diese Vorstellungen sind jedoch — im Gegensatz zu denen der Planung — meist nicht explizit, und der Rückschluß vom Handeln auf die Ideen, die das Handeln leiten, ist oft fragwürdig.

Damit stellt sich uns die schwierige und nur unvollkommen lösbare Aufgabe, auch die Praxis der Energiewirtschaftspolitik zu charakterisieren.

DIE KONZEPTION DER FRANZÖSISCHEN ENERGIEPOLITIK IM IV. PLAN

Das Entwicklungsprogramm für die Energiewirtschaft ¹⁾ ist in Frankreich Bestandteil der allgemeinen Wirtschafts- und Sozialplanung, die den einzelnen Sektoren Zielwerte für Nachfrage, Inlandserzeugung und Investition, Import und Export setzt. Während die allgemeine Planung sich z. Z. auf einen Zeitraum von vier Jahren erstreckt, d. h. als mittelfristig bezeichnet werden kann, umfaßt die Planung des Energiesektors nahezu eineinhalb Jahrzehnte. ²⁾

Das „fundamentale Ziel“ ³⁾ der französischen Energieentwicklung ist die Befriedigung des Energiebedarfs zu „günstigsten Preisen“ ⁴⁾, was im Generalbericht der Sektorkommission wie folgt präzisiert wird ⁵⁾:

Höhe und Qualität der künftigen Energienachfrage ergeben sich aus Projektionen, die an die vorausgeschätzte und gewünschte Entwicklung der wichtigsten

Energieverbrauchssektoren bzw. an die Bruttoinlands-erzeugung angehängt sind. ⁶⁾ Da die Vorausschätzungen dieser sektoralen Entwicklungen auf einer als Ziel gesetzten Expansionsrate der Gesamtwirtschaft basieren, handelt es sich bei ihnen — und ebenso folglich bei der Vorausschätzung der Energienachfrage — letztlich um die Projektion von Zielwerten. Die Energieplanung geht nun von den Voraussagewerten für die künftige Energienachfrage aus. Ihre allgemeine Aufgabe lautet dann ⁷⁾: Es ist die Zeitreihe der minimalen künftigen Ausgaben für die Gesamtwirtschaft (und damit verbunden: die Höhe der einzelnen Energieproduktionen und die Größen des Energieaußenhandels) zu bestimmen, die es erlauben, die gegebene Energienachfrage nach Höhe und Qualität zu befriedigen. Wesentlich hierbei ist, daß nicht ein neuer optimaler Zustand der Energiewirtschaft, sondern der optimale Rhythmus der energiewirtschaftlichen Entwicklungen gesucht wird.

Nebenziel: Versorgungssicherheit

Das fundamentale Ziel ist nicht absolut gesetzt, sondern durch Nebenziele bzw. normative Nebenbedingungen eingeschränkt. So wird es von den französischen Energieplanern für notwendig erachtet, die Sicherheit der Energieversorgung in zweifacher Hinsicht zu berücksichtigen. ⁸⁾ Für den als möglich angesehenen Fall einer wirtschaftlichen Isolierung des Landes als Folge eines begrenzten militärischen Konflikts müsse dafür Vorsorge getroffen werden, daß ein lebensnotwendiges Minimum des Energiebedarfs aus der inländischen Energieproduktion gedeckt werden könne (ca. 40 % des uneingeschränkten Verbrauchs im Jahre 1975). Als logische Schlußfolgerung ergibt sich, daß die bei einseitiger Verfolgung des Hauptziels nicht aufrechtzuerhaltende, für die Verwirklichung dieses Nebenziels jedoch benötigte Steinkohle- und Ölförderung (gegebenenfalls auch Wasserkrafterzeugung) durch geeignete Maßnahmen geschützt werden muß.

Der andere Aspekt der Versorgungssicherheit orientiert sich am Muster des Suez-Konflikts. Um Versorgungsempässe und damit verbunden einen Rückschlag in der wirtschaftlichen Expansion des Landes zu verhindern, der sich durch einen politisch bedingten Ausfall bedeutender Ölimporte ergeben müßte, wird gleichfalls eine eingeschränkte Verfolgung des Hauptziels empfohlen. Sicherheit auch dieser Art bedingt höhere Kosten: Kosten für die zusätzliche Lagerung von Öl oder Kosten einer Reserveflotte, zusätzliche Kosten für Mehrfachfeuerungsanlagen von Kraftwerken oder einer verstärkten Ölsuche im Inland. Die Wahl des Mittels wird als eine wirtschaftliche Optimierungsaufgabe aufgefaßt, was bedeutet, daß die dem Hauptziel entsprechenden Kriterien auch bei der Entscheidung dieser Teilfrage Anwendung finden.

¹⁾ Siehe Rapport Général de la Commission de l'Énergie, Paris, Imprimerie Nationale 1961, 385 Seiten. Eine bedauerlicherweise mit sinnentstellenden Fehlern behaftete Übersetzung des Teiles des IV. Planes, der die Energiewirtschaft betrifft, befindet sich in der Schrift des RKW: Die französische Wirtschaftsplanung. Übersetzung ausgewählter Teile des IV. französischen Wirtschaftsplanes (1963-1965), Berlin-Köln-Frankfurt/Main, 1962, S. 9 bis 23.

Ein Vergleich des Originaltextes im Gesetzesentwurf zum IV. Plan der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Frankreich (Assemblée Nationale, Dokument Nr. 1573, Band III, S. 387 ff.) zeigt, daß die wichtigsten Ergebnisse des Generalberichts der Sektorkommission in den Gesetzesentwurf übernommen worden sind. Die Methodik, deren sich die Kommission bei ihren Arbeiten bediente, läßt sich jedoch nur aus dem Generalbericht selbst entnehmen. Es handelt sich hierbei um den bei weitem längsten und zugleich am besten ausgearbeiteten aller Sektorkommissionsberichte. Er ist mit dem Bericht der Sektorkommission für die Kohlenwasserstoffe abgestimmt. Eine Reihe von Arbeitsergebnissen dieser Kommission sind in dem Bericht der Energiekommission ohne besonderen Kommentar übernommen worden.

²⁾ Über die Prinzipien der französischen Wirtschaftsplanung und deren Methoden vgl. K. H. Albrecht, „Planifikateure am Werk“, Düsseldorf 1964; Hans K. Schneider, „Planification als normatives Informationssystem und als Koordinationsprinzip“, in: Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft (erscheint demnächst).

³⁾ Siehe Gesetzesentwurf, a. a. O., S. 387.

⁴⁾ A. a. O., S. 387. Wörtlich: „aux meilleurs prix“.

⁵⁾ Generalbericht, a. a. O., S. 33.

⁶⁾ Ebenda, S. 81—135.

⁷⁾ Ebenda, S. 33.

⁸⁾ Ebenda, S. 41—67.

Einschränkende sozialpolitische Erfordernisse

Eine zweite Art von normativen Einschränkungen des Hauptziels betrifft die sozialpolitischen Erfordernisse bei der Stilllegung von Zechen. Diese Einschränkung scheint jedoch im IV. Plan nicht wirklich effektiv zu sein; höchstens für eine einzige Region (centre midi) könnte es aus sozialpolitischen Gründen vielleicht angezeigt sein, den zeitlichen Rhythmus der aus Kostengründen zweckmäßig erscheinenden Stilllegungen zu verlangsamen.⁹⁾

UBERTRAGBARKEIT DER ZIELE?

Vergleichen wir das Zielsystem der französischen Energiewirtschaftspolitik mit den Zielvorstellungen in anderen Ländern und denen der europäischen Organisationen (EWG, EGKS), so läßt sich feststellen, daß das Hauptziel im grundsätzlichen allgemein akzeptiert wird. Für die Nebenziele (bzw. die normativen Einschränkungen des Hauptziels) trifft das zweifellos nicht zu. Vor allem die französischen Vorstellungen über die notwendige Versorgungssicherheit finden — zu Recht oder zu Unrecht, das sei hier dahingestellt — durchaus keine allgemeine Zustimmung. Außerhalb Frankreichs dürfte insbesondere der Fall einer wirtschaftlichen Isolierung, wie er sich als Folge eines begrenzten militärischen Konflikts ergeben könnte, von vielen als höchst unreal angesehen werden. Ob die französischen Energieplaner ihn wirklich für realistisch halten oder ob seiner Wahl nicht vielleicht eine anders motivierte Vorwegentscheidung über die aufrechtzuerhaltende Inlandsförderung an Kohle zugrunde liegt, entzieht sich einer Beurteilungsmöglichkeit von außen.¹⁰⁾

DIE WAHL DES VORGEHENS

Die französischen Energieplaner halten es z. Z. noch nicht für durchführbar, die gewünschte mittel- und langfristige Entwicklung der Energiewirtschaft mit Hilfe einer wissenschaftlich strengen Methode zu bestimmen, d. h. mathematisch zu programmieren.¹¹⁾ Statt dessen verwenden sie eine „vereinfachte Methode“, die es erlaubt, das Gesamtproblem in Teilprobleme zu zerlegen. Leitbild ist ein Modell der vollständigen Konkurrenz¹²⁾, allerdings nicht das statische, das sich auf einen bestimmten Zustand bezieht, sondern ein dynamisiertes Modell. Eine optimale Entwicklung der Energiewirtschaft ist diesem Modell zu-

9) Ebenda, S. 180 f.

10) Im Generalbericht der Energiekommission wird eine minimale Kohleförderung von 38 bis 47 Mill. t genannt, die in normalen Zeiten aus Sicherheitsgründen bestehen bleiben müsse (S. 50). Der französische Industrieminister verlangt mehr: „Die französische Regierung wird die höchstmögliche Förderung in Frankreich aufrechterhalten.“ (Zitiert nach H. Burckhardt, „Der Steinkohlenbergbau an der Jahreswende 1963/64“, in: Zechenkurier, Nr. 33, 10. 1. 1964.)

11) Ebenda, S. 34. Diese Methode würde darin bestehen, daß für eine Zielfunktion (hier: die Gegenwartswerte der Zeitreihen der künftigen Ausgaben alternativer Produktionsprozesse) unter Beachtung bestimmter Einschränkungen normativer (Nebenziele) und faktischer Art (Angebotsmöglichkeiten der einzelnen Energieproduktionen; Höhe und Struktur der künftigen Energienachfrage usw.) der Optimumwert (hier: das Minimum) gesucht wird.

12) Ebenda, S. 34.

folge dadurch gekennzeichnet, daß sich die zunächst unbekanntem Preise und die „Grenzkosten in der Entwicklung“ entsprechen. Um die mögliche und gewünschte Entwicklung der Energiewirtschaft zu bestimmen, wird im Bericht in der folgenden Weise vorgegangen¹³⁾:

— Zunächst werden die Grenzkostenverläufe sämtlicher bedeutender Energieerzeugungen im Inland und der verschiedenen Energieimporte vorausgeschätzt. Dadurch wird ein Feld von Hypothesen über die künftige Preisentwicklung definiert.

— Im Rahmen dieser Preishypothesen wird die Entwicklung in den einzelnen Energiebereichen untersucht, um schließlich diejenige Preishypothese zu bestimmen, welche am besten die eventuellen Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage lösen könnte.

Wenn die Franzosen auch das von ihnen benutzte Verfahren als „vereinfacht“ bezeichnen und einige methodische Schwächen freimütig zugeben, so erreicht es doch einen sehr hohen Grad der Formalisierung. Die Parteien des Generalberichts, die sich mit den Fragen der Versorgungssicherheit und mit den Problemen der konjunkturellen Anpassungen befassen, sind nur demjenigen zugänglich, der die mathematische Wirtschaftstheorie und die Ökonometrie beherrscht.

Methodik der Grenzkostenbestimmung

Die Grenzkostenbestimmung geht von einheitlichen Prämissen aus: von einem einheitlichen Kalkulationszinsfuß, von einer bestimmten Entwicklung der Löhne und der anderen Kostenarten und außerdem von bestimmten Annahmen über die fiskalische Belastung der Energieträger. Insgesamt soll durch die Wahl der Kostenansätze erreicht werden, daß die volkswirtschaftlich maßgeblichen Kosten in die Rechnungen eingehen. Ob das wirklich erreicht oder überhaupt erreichbar ist, muß allerdings bezweifelt werden; denn viele Kostenverfälschungen bei den Vorprodukten lassen sich praktisch nicht eliminieren, während andere in der französischen Planung einfach übernommen werden (z. B. die unterschiedlichen Steuerbelastungen von Kohle und Öl).¹⁴⁾

Das Kernstück der französischen Planung und zugleich die für den Wissenschaftler und auch für den Wirtschaftspolitiker besonders aufschlußreichen Ausführungen bilden die fundierten Untersuchungen über die Grenzkostenverläufe in der Entwicklung, eine Art „langfristiger“ Grenzkosten. Diese sind als die auf die Energieeinheit (t, kWh, cbm) bezogene Veränderung der künftigen diskontierten Gesamtausgaben der Erzeugung (eines Imports) definiert.

Ausschlaggebend ist also zunächst die Zukunftsorientierung in der Kostenbestimmung. Nicht irgendwelche Kosten, die mit in der Vergangenheit getätigten Ausgaben zusammenhängen, können die Basis für die

13) Ebenda, S. 34.

14) Ebenda, S. 36.

Wahl einer optimalen künftigen Entwicklung abgeben, sondern allein die Kostendifferenzen, die alternativen möglichen Entwicklungen und den mit ihnen verbundenen künftigen Ausgabenreihen entsprechen. Für diejenigen Erzeugungen und Angebote, die bei wachsender Energienachfrage eine Ausdehnung erfahren, stellen sich die Grenzkosten in der Entwicklung als „Grenzkosten der Expansion“ dar. Sie entsprechen annähernd den Durchschnittskosten der letzten zur Versorgung notwendigen Produktionseinheit (Kraftwerk, Raffinerie) und enthalten somit auch Abschreibungen und andere Kostenelemente, die kurzfristig als fix angesehen werden; sie decken sich jedoch nicht mit den Durchschnittskosten sämtlicher Produktionseinheiten der betreffenden Erzeugung. Bei den anderen Erzeugungen, jenen also, die aus naturbedingten Gründen oder auch wegen der Überlegenheit von Konkurrenten einen Rückgang erfahren werden, leiten sich die Grenzkosten aus der Zeitreihe der künftigen Ausgabeinsparungen ab, die mit der rückläufigen Produktion verbunden sind. Diese Schrumpfung- oder „Regressionsgrenzkosten“ enthalten im allgemeinen nicht Abschreibungen und sonstige Kostenelemente, die bei unveränderter oder steigender Produktion in den Grenzkosten zu berücksichtigen sind. Im Falle der französischen Kohle, für die die Regressionshypothese angenommen wird, setzen sie sich vielmehr in der Hauptsache aus den Lohn- und Materialkosten zusammen.¹⁵⁾ Sie werden außerdem noch um die Umstellungskosten für die Bergarbeiter verringert, die bei der Stilllegung von Zechen anfallen und von der Allgemeinheit getragen werden (6 NF je t).¹⁶⁾ Da die Wettbewerbsfähigkeit der französischen Steinkohle gegenüber Importkohle und Öl in der Planung auf der Basis dieser weit unter den Durchschnittskosten liegenden Regressionsgrenzkosten beurteilt wird, erklärt es sich, wenn der Umfang der wirtschaftlich zweckmäßig erscheinenden Stilllegungen weit geringer ist, als es Kenner der französischen Bergbauverhältnisse vermuten würden.

Methodisch ist das Vorgehen bei der Kostenbestimmung jedoch korrekt. Es entspricht dem gewählten Hauptziel, indem es darüber Aufschluß liefert, welchen Veränderungen die künftigen Gesamtkosten der Volkswirtschaft für ihre Energieversorgung unterliegen, wenn die entwicklungsfähigen Erzeugungen bzw. Importangebote ausgedehnt und die anderen eingeschränkt werden. Daß der gewählte Kostenbegriff zielkonform ist, steht unseres Erachtens deshalb außer Zweifel, weil bei der Lösung jeder Extremumaufgabe (hier: Minimalisierung der Gesamtkosten) mit Grenzkosten gearbeitet werden muß. Der Anspruch freilich, auf diese Weise Anhaltswerte zu gewinnen, die es erlauben, das Gesamtkostenminimum des Energiesektors für die Volkswirtschaft zu finden, läßt sich

nur für korrekte Ansätze der so definierten Kosten vertreten. Wir denken hier nicht nur an Unvollkommenheiten, die sich in fehlerhaften Kostenpreisen der Energieerzeugungen ausdrücken, und an die grundsätzlichen Probleme, die ein Kostenansatz für die Importe aufwirft; sie sind praktisch nicht eliminierbar. Wichtiger scheinen uns die Annahmen zu sein, auf denen die Grenzkostenschätzungen für die ausländischen Konkurrenzenergieangebote und die inländische Energieerzeugung sowie die des übrigen Frankensraumes beruhen.¹⁷⁾ Der Lohnanstieg im französischen Bergbau, ins Verhältnis gesetzt zur geschätzten Produktivitätsentwicklung, ist, wie es sich in der Zwischenzeit gezeigt hat, in der Planung bei weitem unterschätzt worden: Die Regressionsgrenzkosten der französischen Kohle haben seit 1959 — entgegen der Annahme eines jährlichen Anstiegs um 1% (bis 1965) — um 3 bis 4% pro Jahr zugenommen. Daraus folgt, daß — für sonst gleiche Annahmen — über die Hälfte der französischen Förderung wirtschaftlich nicht aufrechterhalten werden könnte.

Da das Hauptziel einer kostenoptimalen Energieversorgung nicht absolut gesetzt ist, es vielmehr nur unter den genannten Einschränkungen realisiert werden soll, werden entsprechende Korrekturen der Grenzkosten notwendig. Betrachten wir den Fall einer Lieferunterbrechung bei den Energieimporten.

Handelt es sich um den Fall einer Lieferunterbrechung von weniger als ein Jahr, so läßt sich die gewünschte Sicherheit der Energieversorgung dann mit den niedrigsten Zusatzkosten erreichen, wenn importiertes Rohöl gelagert wird. Denn die Lagerung von Importkohle führt in diesem Fall ebenso zu höheren Zusatzkosten wie die Nutzung einer Reserveflotte, die sich im übrigen ja auch nur zur Abwehr ganz besonderer Krisenfälle eignet.¹⁸⁾ Offenbar wird die Annahme einer relativ kurzfristigen Lieferunterbrechung als die realistische angesehen.¹⁹⁾ Dementsprechend werden die Grenzkosten des importierten Rohöls um 10 NF je t, was der Annahme einer neunmonatigen Lieferungsunterbrechung entspricht, erhöht.²¹⁾

Als Ergebnis der französischen Kostenanalyse ist festzuhalten, daß die Grenzkosten der Energieimporte (ohne Erdgas, das hier nicht berücksichtigt wird), ab Zeche, ab Hafen oder ab Raffinerie gerechnet, „kaum Aussichten haben, niedriger zu sein als der aktuelle französische Kohlenpreis“.²²⁾ Auch die Einbeziehung der Transportkosten im Inland und der Verteilungskosten ändert nichts daran, daß die Importkohle, gleich welcher Provenienz, keine langfristige Konkurrenzüberlegenheit gegenüber der Inlandskohle

17) Ebenda, S. 73 ff.

18) Ebenda, S. 73.

19) Ebenda, Anhang 1, S. 235—250.

20) Ebenda, S. 68.

21) Ebenda, S. 74.

22) Ebenda, S. 76.

15) Ebenda, S. 71 und Anhang Nr. 2, S. 253 ff. Hier finden sich auch detaillierte Angaben über die Methodik der Grenzkostenrechnung bei rückläufiger Erzeugung.

16) Ebenda, S. 71.

aufweisen wird. Diese Erweiterung des Kostenvergleichs und die Mitberücksichtigung der Nutzungsbedingungen bei den Energieverbrauchern führen jedoch zu anderen Schlußfolgerungen hinsichtlich des Konkurrenzverhältnisses von Kohle und Öl: In den Haushaltsverwendungen werde das Öl mehr und mehr zu Lasten der Kohle vordringen, auf lange Sicht könne die Kohle dem Öl Wettbewerb nur in der Elektrizitätswirtschaft und in der Industrie widerstehen. Die Verwendung von Steinkohle und Koks in der Eisenverhüttung wird durch die Ölkonkurrenz beim derzeitigen Stand der Technik gleichfalls nicht in Frage gestellt.

Aus den Untersuchungen über die Regressionsgrenzkosten der französischen Bergwerke ergibt sich, daß diese bei mehr als vier Fünftel der Gesamtförderung in der Nähe des aktuellen Steinkohlenpreises liegen; ein Gleiches treffe für die Masse der europäischen Bergwerke zu.²³⁾ Daraus folgt, daß eine verhältnismäßig geringe Senkung des Steinkohlenpreises, falls sie dauerhaft ist, und ebenso eine relativ geringe Erhöhung der Grenzkostenkurve (die bereits eingetreten ist) ein geradezu enormes Ausmaß der Stilllegungen von Zechen wirtschaftlich zweckmäßig erscheinen lassen müßten.

Die der weiteren Analyse im Generalbericht der Energiekommission zugrunde gelegten Preishypothesen basieren auf den Ergebnissen der Grenzkostenuntersuchung. Die Energieplaner erwarten, daß das Preisverhältnis der Kohle zum Öl sich allmählich noch weiter zum Nachteil der Kohle entwickeln wird.²⁴⁾ Welche Konsequenzen sich daraus für die Substitution der Kohle ergeben werden, können aber auch sie nur grob abschätzen. Lediglich für die Wärmekraftwerke halten die Planer eine exaktere Aussage über den Einfluß von Veränderungen in der Preisrelation auf die Verbrauchsanteile von Steinkohle und Öl für möglich, da hier ein Wirtschaftlichkeitskalkül ausschlaggebend ist, dessen technische Größen hinreichend genau bekannt sind. Es zeigt sich, daß ein Rückgang des Heizöl/Kohle-Preisverhältnisses um 20% gegenüber 1960 statt um 10%, die als sicher angesehen werden, den Kohleverbrauch der Elektrizitätswerke bis 1965 nur minimal, bis 1975 aber um 14 bis 18 Mill. t pro Jahr verringern dürfte.²⁵⁾

Bestimmung der Angebotsmengen einzelner Energieträger

Eine Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse über die Grenzkostenverläufe auf der einen Seite und über die künftigen Nachfragegrößen auf der anderen Seite ermöglicht es, die den vorgegebenen Zielen entsprechenden Angebotsmengen der einzelnen Energieträger zu bestimmen.²⁶⁾ Damit ist auch die Grundlage

²³⁾ L. G o u n i , „Rapport Général de la Commission de l'Énergie“, in: *Revue Française de l'Énergie*, 13. Jg., Oktober 1961 — September 1962, S. 347. (Gouni ist der Generalberichterstatter der Energiekommission für den IV. Plan).

²⁴⁾ Generalbericht, a. a. O., S. 79.

²⁵⁾ Ebenda, S. 126 f.

²⁶⁾ Ebenda, 5. Teil, 1. Kap., S. 165—198.

für die Voraussage der künftigen Investitionsprogramme und der mit ihnen verbundenen Ausgaben geschaffen.²⁷⁾

Für die inländische Kohlenförderung wird festgestellt, daß der Absatz der Förderung von 1965 ohne weiteres — von einer allgemeinen Konjunkturkrise allerdings abgesehen — gesichert ist, falls die aus Kostengründen zweckmäßig erscheinenden Stilllegungen nicht verzögert werden.²⁸⁾ Bis 1975 wird ein Förderrückgang von mindestens 8, höchstens 20 Mill. t — je nach Wachstum der Bruttoinlandserzeugung — als möglich angesehen. Die Fragwürdigkeit derartig langfristiger Vorausschätzungen wird jedoch mehrfach betont.

Es erübrigt sich hier, auf Einzelheiten der verschiedenen Programme für die Entwicklung der einzelnen Energiesparten einzugehen. Nur ein Einzelergebnis, das zur Klärung der Energiekonzeption im IV. Plan beiträgt, sei herausgegriffen. Der Anteil der inländischen Gewinnung von Primärenergie wird nach den französischen Untersuchungen ständig zurückgehen, der Anteil der Frankzone (außerhalb Frankreichs) hingegen laufend zunehmen (wachsende Förderung von Öl und Erdgas in der Sahara). Bis 1975 wird eine vollständige Versorgung mit Primärenergie aus dem französischen Nahrungsraum erwartet. Das erklärt, warum im IV. Plan, anders als in den vorangegangenen Plänen, die Rücksichtnahme auf die Devisenbilanz als Restriktion des Hauptziels nicht auftaucht.

Auch eine langfristig orientierte Energiewirtschaftsplanung kann nicht darauf verzichten, die aus Konjunkturschwankungen und akzidentellen Einflüssen sich ergebenden Anpassungsprobleme für den Energiesektor zu untersuchen. Um die langfristig angestrebten Ziele nicht zu gefährden, muß verhindert werden, daß kurzfristige Phänomene die langfristig wirksamen Entscheidungen der Energieanbieter und -nachfrager verändern. Ein lediglich vorübergehender, sagen wir auf zwei oder drei Jahre begrenzter Preisverfall für schweres Heizöl z. B. kann die Substitution der Kohle durch das Öl im Tempo wesentlich beschleunigen. Das bedeutet nicht einfach das zeitliche Vorwegnehmen einer ohnehin zwangsläufigen Entwicklung. Vielmehr wird sich bei Normalisierung der Heizölpreise zeigen, daß manche Umstellungen wirtschaftlich verfehlt sind — aber zunächst nicht rückgängig gemacht werden können, weil einmal getroffene Entscheidungen im Energiesektor langfristig wirksam sind. Oder: Ein nur wenige Jahre anhaltender Preisrückgang der Importkohle kann, wenn er sich im Inland voll durchsetzt, ein langfristig zu hohes Ausmaß der Stilllegungen von Zechen bewirken.

Es ist mithin unerlässlich, Entscheidungsregeln zu gewinnen, deren Anwendung es ermöglicht, konjunkturellen und akzidentellen Einflüssen zu begegnen, ohne die Ziele der langfristig orientierten Energie-

²⁷⁾ Ebenda, 5. Teil, 2. Kap., S. 199—233.

²⁸⁾ Ebenda, S. 175.

wirtschaftspolitik aufzugeben. Daß es erhebliche praktische Schwierigkeiten bereitet, derartige Einflüsse in der Praxis von den strukturellen zu trennen, entbindet nicht von dieser Aufgabe. In der Konzeption der französischen Energiepolitik nehmen die Überlegungen zum Problem der konjunkturellen und sonstigen Störungen deshalb auch einen breiten Raum ein.²⁹⁾ Es wird die Frage gestellt, ob es sich vom Standpunkt der Gesamtwirtschaft gesehen empfiehlt, die Energieangebote durch Lagerung, durch Zusatzinvestitionen in der Erzeugung oder durch eine flexible Importpolitik an Schwankungen der Nachfrage anzupassen. Obwohl diese Untersuchungen nicht zu einer völligen Klärung des Problems führen — zu viele Größen sind unbekannt —, bringen sie doch interessante Teilergebnisse.

So wird überzeugend nachgewiesen, daß eine optimale Lösung es ausschließt, daß eine Energieart bzw. eine Gruppe von Energieanbietern allein die Last der Anpassung trägt. In der Beweisführung spielt das Argument eine Rolle, daß die Fixkosten der Inlandskohle, vom Standpunkt der Gesamtwirtschaft gesehen, höher sind als die des Öls. Es wird weiter gezeigt, daß die Lagerbildung von Kohle immer dann das beste Mittel der Anpassung darstellt, wenn die Vollbeschäftigung der erhaltungswürdigen Teile des inländischen Bergbaues in Frage gestellt ist. Drittens wird dargelegt, daß langfristige Importe von Kohle, die konjunkturellen Schwankungen ihres Absatzes unterliegen, unterlassen werden sollten.

VOLLSTÄNDIGKEIT DER KONZEPTION IN DER PLANUNG?

Eine vollständige energiewirtschaftspolitische Konzeption enthält außer den Zielen, ferner, einer Diagnose der jeweiligen Ausgangslage und den Voraussagen über die Erwartungsgrößen („Problemprognose“) noch einen Katalog der Instrumente, die gemäß Auskunft einer „Wirkungsprognose“ (Wissler) geeignet zu sein scheinen, die gesetzten Ziele zu erreichen. Kann in dem Programm der Energiekommission, das die mögliche und gewünschte Entwicklung der französischen Energieversorgung bis in Details entwirft, dementsprechend eine vollständige energiewirtschaftspolitische Konzeption gesehen werden? Das Zielsystem ist in ihm expliziert; das Programm diagnostiziert auch die Ausgangslage (worauf hier nicht eingegangen wurde); es prognostiziert die für eine energiewirtschaftspolitisch relevanten Erwartungsgrößen, und es liefert schließlich auch darüber Aufschlüsse, welche Aktionen der staatlichen Wirtschaftspolitik im Urteil der Energiekommission notwendig sind, um das wirkliche Geschehen den angestrebten Entwicklungen anzugleichen. Als Konzeption der langfristig angestrebten Entwicklung ist das Energieprogramm demnach vollständig.

Die als notwendig erachteten Aktionen der Wirtschaftspolitik sind im Bericht jedoch nur in ihrer

Wirkungsweise konkretisiert.³⁰⁾ Da aber ein und dieselbe Wirkung vielfach durch recht verschiedenartige Instrumente hervorgerufen werden kann, bleibt offen, welche Maßnahmen institutioneller und prozesspolitischer Art ergriffen werden müssen. Den Stellen der Wirtschaftspolitik verbleiben mithin noch recht beachtliche Wahlmöglichkeiten, soweit es die Art der von ihnen zu treffenden Maßnahmen angeht — nicht jedoch deren Wirkungsweise. Gebunden an die Bedingung der im Plan festgelegten Wirkungsweise, können sie sich z. B. für ein System dirigistischer Maßnahmen entscheiden oder auch für ein marktwirtschaftliches System, das sie in Übereinstimmung mit den langfristigen Zielen lenken, ohne das Mittel des Zwanges anzuwenden. Gleichviel wie entschieden wird: Die der Wahl der Instrumente zugrunde liegenden Vorstellungen bilden ein Teilstück der energiewirtschaftspolitischen Gesamtkonzeption. Von einem Teilstück der Gesamtkonzeption kann allerdings nur die Rede sein, wenn dadurch die Konzeption der Planung widerspruchsfrei ergänzt wird. Folgt die Praxis der Energiewirtschaftspolitik hingegen eigenen Vorstellungen und Zielen, so ergibt sich keine in sich widerspruchsfreie Gesamtkonzeption. Dann gibt es eine Konzeption der Planung, und es gibt eine Konzeption der praktischen Energiewirtschaftspolitik, und beide sind nicht (nicht vollständig) aufeinander abgestimmt. Der praktische Vollzug der Energiewirtschaftspolitik steht im Gegensatz zu der Planung.

DIE MITTEL DER FRANZÖSISCHEN ENERGIEWIRTSCHAFTSPOLITIK

Es wäre nun folgerichtig, die praktische Energiewirtschaftspolitik³¹⁾ in Frankreich während der Zeitdauer des IV. Planes zu analysieren, um festzustellen, inwieweit sie den im Plan und — detaillierter — im Generalbericht der Energiekommission entwickelten Maximen entspricht. Hierbei ergeben sich jedoch beträchtliche Schwierigkeiten. Erstens befinden wir uns noch mitten in der Ausführung des IV. Planes; manche Aktionen laufen noch, die bis 1965 geplanten Stilllegungen von Zechen sind allerdings abgeschlossen. Zweitens sind die Informationen über die Handlungen der Wirtschaftspolitik im Energiesektor während des IV. Planes noch lückenhaft. Aus diesen Gründen muß die folgende Darstellung darauf verzichten, die praktizierte Energiewirtschaftspolitik ausschließlich während des bisherigen Ablaufs des IV. Planes zu behandeln. Statt dessen wird sie eine mehr grundsätzliche Auseinandersetzung mit den Prinzipien der bisherigen Energiepraxis bringen, die nicht auf die Zeitdauer des IV. Planes begrenzt ist. Da der Stil der

³⁰⁾ Ausführlicher ist der Gesamtbericht lediglich in der Diskussion der Handlungen, durch die eine Abschwächung der akzidentellen Schwierigkeiten erreicht werden soll (ebenda, S. 158 ff.). Hier kritisiert er offen die bisher ergriffenen Maßnahmen und wirft der Wirtschaftspolitik vor, zu autoritär vorzugehen.

³¹⁾ Viele Informationen zur Praxis der französischen Energiewirtschaftspolitik verdanke ich Herrn Dipl.-Volkswirt Albert Gilsbach, Energiewirtschaftliches Institut an der Universität Köln. Vgl. auch Burgbacher-Wessels (Herausgeber), „Die Energiewirtschaft im Gemeinsamen Markt“, bearbeitet von Dieter Müller, Baden-Baden 1963, S. 194 bis 205.

²⁹⁾ Ebenda, 4. Teil, S. 135 bis 162.

französischen Energiewirtschaftspolitik in der Praxis sich u. W. in der jüngeren Zeit nicht verändert hat, dürfte die Darstellung auch heute aktuell sein.

Den Schlüssel zum Verständnis der französischen Energiepraxis liefert die offizielle Einstellung zum Marktmechanismus und zum Wettbewerb. Die französische Wirtschaftspolitik begegnet dem durch Wettbewerb gesteuerten Marktmechanismus mit tiefer Skepsis. Sie hält die Koordination der Einzelpläne von Unternehmungen und Verbrauchern, wie sie sich auf den nicht regulierten Märkten über den Preisbildungsprozeß ergibt, in zahlreichen Bereichen der Wirtschaft für ungeeignet, um die allgemeinen Ziele der Wirtschaftspolitik zu erreichen. Das spontane Handeln der Wirtschaftssubjekte orientiere sich überwiegend an kurzfristigen Phänomenen, und die ihm zugrunde liegenden Ziele deckten sich sehr oft nicht mit denen, die für die Gesamtwirtschaft maßgeblich seien. Außerdem versage die private Initiative immer dann, wenn es sich um Aufgaben handele, die im Interesse der Gesamtwirtschaft wahrgenommen werden müßten, andererseits aber kurzfristig keine hinreichende Rendite erwarten lassen. Aus diesen Gründen wird eine umfassende Aktion des Staates als unerläßlich angesehen. Durch sie soll das Handeln der Wirtschaftssubjekte reguliert und, falls erforderlich, auch aktiviert werden, wobei die Wahl des Mittels fast ausschließlich als eine Frage der Zweckdienlichkeit angesehen wird. Jedenfalls spielen a-priori-Entscheidungen über die Wirtschaftsordnung nahezu keine Rolle.

Die Energiewirtschaft zählt zu den Wirtschaftszweigen, für die aus den genannten Gründen eine lückenlose staatliche Kontrolle besteht. Diese Kontrolle erstreckt sich nicht nur auf die nationalisierten Teile der Energiewirtschaft: auf den Bergbau, die öffentliche Elektrizitäts- und Gasversorgung, sondern auch auf die Öl- und Erdgaswirtschaft, in der der französische Staat sich gleichfalls unternehmerisch betätigt (Staatsbeteiligungen). Kein Bereich energiewirtschaftlicher Betätigung ist dem staatlichen Einfluß entzogen.

Das Schwergewicht der staatlichen Maßnahmen liegt eindeutig bei der direkten Regulierung von Mengen und Preisen:

- a) Die jährlichen Investitionsprogramme und zum Teil auch die Lieferprogramme (Kohle) der nationalisierten Unternehmen werden von der Regierung genehmigt. Die Investitionsprogramme entsprechen in der Regel den Investitionszielen, die der Plan den einzelnen Energieproduktionen setzt.³²⁾
- b) Die Ölimporte unterliegen der staatlichen Aufsicht, die sich auf ein Gesetz aus dem Jahre 1928 stützt.³³⁾

³²⁾ J. und A. M. Hackett, „Economic planning in France“, London 1963, S. 243. Hier finden sich einige Angaben zum Vorgehen bei der Genehmigung der elektrizitätswirtschaftlichen Investitionen.

³³⁾ Dieses Gesetz vom 30. März 1928 ist in den Jahren 1955 und 1958 durch Verordnungen ergänzt und erweitert worden.

Die Regulierung der Öleinfuhren ist Bestandteil eines staatlichen Kontrollsystems, das Einfuhren, Rohölverarbeitung und Fertigproduktvertrieb umfaßt.

Den Raffinerien werden feste Produktionskontingente zugewiesen, die sie berechtigen, entsprechende Rohölmengen zu importieren. Die Einfuhr (auch die Verarbeitung und der Vertrieb) von Sahara-Öl war bis 1961 nicht kontingentiert, weshalb es viele Raffinerien vorzogen, Sahara-Öl trotz seines höheren Preises in größeren Mengen zu kaufen. Seit 1961 sind auch das Sahara-Öl und das in Frankreich geförderte Öl in das Kontrollsystem einbezogen.

Die Einfuhr von Fertigprodukten ist lizenzpflichtig. Hierbei ist zwischen den Vertriebsgesellschaften der Raffinerien und den Nur-Importeuren zu unterscheiden. Die Raffinerien gehören, einer Fiktion des Gesetzes von 1928 zufolge, zum Zollausland; jeglicher Kauf von Fertigprodukten ist folglich Import. 90 % der von den Vertriebsgesellschaften der Raffinerie-Unternehmungen getätigten Käufe müssen bei französischen Raffinerien erfolgen. Die Importe der Nur-Importeure unterliegen nicht dieser Einschränkung, sind aber gleichfalls lizenzpflichtig.

Die Verteilung der Kontingente versetzt die Regierung in die Lage, die Marktanteile der einzelnen Gesellschaften zu beeinflussen. Ihr ist vorgeworfen worden, sie bevorzuge die Gesellschaften mit Staatsbeteiligung zu Lasten der internationalen Ölgesellschaften, indem sie ersteren höhere Lizenzmengen für das im Vergleich zum Sahara-Öl z. Z. billigere Mittelost-Öl zuweise.

Die Kohleinfuhr ist einem Einfuhrmonopol übertragen, der ATIC.³⁴⁾ In dieser Organisation, die Einfuhrlicenzen vergibt und die Einfuhrprogramme abwickelt, hat sich der Staat das ausschlaggebende Mitspracherecht gesichert. Die Zulassung zum Direktimport ist davon abhängig, daß eine Mindestmenge französischer Kohle abgenommen wird.

Die Hauptaufgabe der ATIC kann auf Grund ihrer bisherigen Tätigkeit darin gesehen werden, den Kohleimport so der jeweiligen Entwicklung der Inlands-Kohlennachfrage anzupassen, daß die inländische Förderung einen möglichst stabilen Absatz findet.

- c) Die Investitionskontrolle erstreckt sich in der Mineralölwirtschaft einmal auf den Bau von Raffinerien, bisher allerdings nicht auf Erweiterungsinvestitionen; Erweiterungen werden aber ab 1. 9. 1965 ebenfalls genehmigungspflichtig. Investitionskontrolle und Lizenzpflicht sind aneinander gekoppelt. Ebenfalls der Investitionsaufsicht unterworfen sind ferner die Investitionen in Vertriebs-einrichtungen (Tankstellennetz) und der Bau von Pipelines. Die Regierung kann die Ölunternehmungen auch dazu zwingen, neue Raffinerien und Leitungen zu bauen. Endlich ist die Lagerung bestimmter Mindestmengen vorgeschrieben.

Wesentlich sind auch die Rechte, die der Code minier von 1956 der Regierung verleiht. Auf Grund dieses Gesetzes kann der Staat die Ölsuche lenken, die Ausnutzung verliehener Schürfrechte erzwingen und nach Pfändung verlangen, daß die Produktion unverzüglich aufgenommen wird.

- d) Die Investitionskontrolle erfaßt schließlich auch die Neu- und Umbauten von Brennstoffverwertungsanlagen. Diese bedürfen einer Prüfung und Genehmigung durch die Bezirksverwaltungen der nationalisierten Unternehmungen.
- e) Zur staatlichen Preiskontrolle in den nationalisierten Bereichen läßt sich zusammengefaßt feststellen, daß sie hauptsächlich als ein Mittel der Inflations-

³⁴⁾ Association technique de l'Importation Charbonnière.

bekämpfung eingesetzt worden ist. Die Kostensteigerungen der nationalisierten Unternehmungen fanden nur unvollständig Berücksichtigung, was zur Folge hatte, daß sich bedeutende Verluste ergaben. Diese wurden durch Subventionen und staatliche Kapitaldotationen teilweise gedeckt.

Die Preisbildung für das Mineralöl ist kompliziert. Neben freien Preisen für einzelne Erzeugnisse bestehen Höchstpreise (Heizöl), Festpreise und Rahmenpreise. Da die Mengenregulierung die Handlungsmöglichkeiten der Ölgesellschaften entscheidend begrenzt, wird verständlich, daß diese kein wirtschaftliches Interesse an einer systematischen Preisunterbietung der Kohle haben. Die Heizölpreise liegen daher wesentlich höher als in der Bundesrepublik und sichern zusammen mit den übrigen Preisregelungen hohe Gewinne.

Die Maßnahmen der Zoll- und Steuerpolitik spielen in Frankreich eine mehr subsidiäre Rolle. Die Zollsätze sind niedrig und üben keinen nennenswerten Einfluß auf das Verhältnis der Inlandserzeugung zum Import aus. Die steuerlichen Belastungen der im Substitutionswettbewerb stehenden Energieträger sind bisher (obwohl das französische Steuersystem allgemein den Grundsatz der strikten Wettbewerbsneutralität zu befolgen bemüht ist) nicht vereinheitlicht.³⁵⁾

Die Kraftstoffbesteuerung dient im übrigen wie in fast allen Ländern hauptsächlich einem fiskalischen Zweck. Ihre Einnahmen decken in Frankreich annähernd 10 % des Staatshaushalts. Inwieweit die hohe fiskalische Belastung von Benzin und Dieselöl — die höchste in Europa — den Absatz dieser Produkte bremst und damit den Anreiz zur Heizölerzeugung erhöht, läßt sich schwer beurteilen. Jedenfalls beeinträchtigt sie die Absatzmöglichkeiten des Saharaöls, das auf Grund seiner Beschaffenheit vorwiegend „weiße Produkte“ enthält.

VERSUCH EINER GESAMTBEURTEILUNG

Stellen wir uns die Frage: Stimmt die Konzeption der Energiewirtschaftspolitik im Vollzug mit der Konzeption der Planung überein (bzw. ergänzt sie diese)?

Unverkennbar ist das Bestreben, die inländische Primärenergieerzeugung, vor allem den Kohlenbergbau, und die der übrigen Frankenzonen zu schützen bzw. sogar zu fördern — inwieweit ist das durch das Sicherheitsziel gerechtfertigt? Gelingen ist es zweifellos auch, die konjunkturellen und die sonstigen Anpassungsprobleme der Inlandserzeugung zu erleichtern — inwieweit aber hat die Stabilisierung der Entwicklung langfristig zweckmäßige Anpassungen verzögert, vielleicht sogar unterbunden? Erfolge hat die französische Energiewirtschaftspolitik ferner in der Schaffung gleichmäßiger Wettbewerbsbedingungen erzielen können: Die Kontrolle über die nationalisierte Energiewirtschaft wird durch eine Kontrolle der privaten Energiewirtschaft ergänzt — haben aber die Anwendung der Mengenregulierung, die Subventionie-

rungen und die Einräumung der Steuervorteile für nationalisierte Unternehmungen nicht auch gesamtwirtschaftlich überlegene Lösungen unterbunden? Wir kommen zu dem Ergebnis, daß die vorliegenden Informationen es uns nicht ermöglichen, die gestellte Frage nach der Vereinbarkeit von Planung und Vollzug schlüssig zu beantworten. Es bleibt offen, ob die Vorstellungen des praktischen Handelns die Konzeption der Energieplanung widerspruchsfrei ergänzen oder nicht.

Eine Energiewirtschaftspolitik, die es als ihr Hauptziel oder sogar als ihr alleiniges Ziel ansieht, die Energieversorgung zu den für die Gesamtwirtschaft günstigsten Kosten durchzuführen, muß langfristig orientiert sein. Dazu bedarf sie einer sorgfältigen Vorausschätzung der künftigen Entwicklungen auf Angebots- und Nachfrageseite, ferner einer gründlichen Auseinandersetzung mit den Problemen der Anpassung an strukturelle Tendenzen und konjunkturelle sowie akzidentelle Einflüsse. Nur so kann sie ihr Instrumentarium rechtzeitig festlegen und für den Einsatz vorbereiten. Der Generalbericht der französischen Energiekommission ist in seiner gedanklichen Anlage das Muster eines solchen Prognosewerks.³⁶⁾ Die Methodik ist überzeugend. Um eine andere Frage handelt es sich, ob diese Zielsetzungen auf andere Länder übertragbar sind, d. h. eine allgemeine Zustimmung finden, und ob die Ansätze für die Voraussagen im großen und ganzen korrekt sind. Außerdem läßt sich durch die Wahl entsprechender Nebenziele fast immer erreichen, daß die Bedingungen für die Realisierung des Hauptziels so verändert werden, daß schließlich eine z. B. von bestimmten Gruppen gewünschte Entwicklung als die optimale erscheint. In gleicher Weise lassen sich bekanntlich auch Rechenansätze manipulieren. Auch sie sind ja im strengen Sinne nie objektiv bestimmbar.

Selbst wenn die Praxis der französischen Energiewirtschaftspolitik die Konzeption der langfristigen Entwicklungsplanung ergänzt und verwirklicht, verbleibt noch ein entscheidendes ordnungspolitisches Problem. Die Machtfülle, die in Frankreich der Regierung und anderen amtlichen Stellen in der Energiepolitik verliehen ist, wirft schwerwiegende gesellschafts- und wirtschaftspolitische Probleme auf. Sie kann in einem Sinne genutzt werden, daß die allgemeinen Ziele in geradezu perfekter Weise angesteuert werden; sie kann aber auch der Durchsetzung von Vorstellungen dienen, die den allgemeinen Zielen widersprechen. Es dürfte kaum möglich sein, derartige Mißstände immer nachzuweisen.

³⁶⁾ Wir behaupten damit nicht, eine substantielle Planung sei im Energiesektor allgemein zweckmäßig, also auch für solche Länder, in denen sich der Staat nicht in gleichem Umfang als Energieunternehmer betätigt wie in Frankreich (— dann erscheint die ex-ante-Koordinierung der Einzelpläne in der Tat sinnvoll). Die Technik der Franzosen läßt sich mit gewissen Abwandlungen und mit Abänderungen in der Interpretation der Rechengrößen auch für eine marktwirtschaftliche Konzeption der Energiewirtschaftspolitik nutzen. Auch in einem marktwirtschaftlich organisierten Energiesystem ist eine prozedurale „Planung“ erforderlich, d. h. es bedarf vorausschauender Überlegungen zum Vorgehen in der Energiewirtschaftspolitik.

³⁵⁾ Generalbericht, a. a. O., S. 21 f.