

20 Jahre Koordinierung von Schiene und Straße in Frankreich

Von Dr. jur. Walter B. Bing, Paris

Die ersten Anfänge einer Koordinierung zwischen Schiene und Straße gehen zwar in die Zeit des Aufschwungs des französischen Verkehrswesens nach dem 70er Krieg zurück. Diese „Steinzeit der Koordinierung“ weist schon einige typische Züge für die Unterordnung der privaten Transportinteressen unter die der öffentlichen oder im öffentlichen Interesse durchgeführten Transporte („Transports publics“) auf. Doch kann man um so eher davon absehen, die Zeit vor dem ersten Weltkrieg in eine programmatische Rückschau auf die Entwicklung der „Coordination Rail-Route“ einzubeziehen, als sie heute, nach der als endgültig anzusehenden Verstaatlichung sämtlicher Eisenbahnen im Rahmen der „Société Nationale des Chemins de Fer Français“ (SNCF), nur noch historische Beachtung verdient¹⁾

Die im Zusammenhang dieser Rückschau allein interessierende legislative Entwicklung der Koordinierung zwischen den vier modernen Verkehrswegen (Schiene — Landstraße — Wasserstraße — Luftfahrt) begann vor Ausbruch des zweiten Weltkrieges. Sie erstreckt sich räumlich auch auf die 3 algerischen Departements und die Insel Korsika, dagegen nicht oder noch nicht auf die überseeischen Gebiete der „Union Française“ und im besonderen nicht auf Französisch-Marokko, Tunesien, Französisch-West-Afrika und die Indochina-Besitzungen, deren Verkehrswesen noch nicht so intensiv entwickelt ist, daß eine Gleich- oder Unterordnung der verkehrs- oder tariftechnischen Interessen, insbesondere zwischen Straße und Schiene notwendig wäre. In der „Metropole“ — wie der Franzose sein nationales Territorium bezeichnet — läßt sich die Entwicklung der Koordinierung zwischen Bahn- und Straßenverkehr, die Gegenstand dieser Arbeit ist, zeitlich in 5 Abschnitte gliedern²⁾.

- I. Die Periode der Vor-Koordinierung (vor 1934).
- II. Die Koordinierung durch freie Vereinbarung zwischen den Transportunternehmen (19. 4. 1934 — 12. 8. 1936).
- III. Die Koordinierung durch staatliche Planwirtschaft (12. 8. 1936 bis Kriegsausbruch).
- IV. Die Zwangskoordinierung während des Kriegs und der Besatzungs-Periode.
- V. Die Auflockerung und Vertretung der Koordinierung seit Kriegsende bis zum großen Koordinierungsdekret vom 14. November 1949.

Diesen 5 Entwicklungsabschnitten sind eine Reihe verkehrspolitischer Grundlinien gemeinsam, die sich etwa wie folgt definieren lassen:

1. Maßnahmen zur unmittelbaren, technischen oder mittelbaren (fiskalischen) Aufteilung des Verkehrs zwischen Schiene und Straße.
2. Vorschriften über die Errichtung öffentlicher oder privater Organe, die mit der Überwachung der Koordinierungsverordnungen betraut werden, wobei Ziele und Durchführungsmodalitäten meist genau umschrieben wurden.

¹⁾ L. M. Jouffroy, Les Relations du Rail et de la Route à l'origine des Chemins de Fer. Im Jahrbuch 1950 der SNCF. Paris, Librairie Plon.

²⁾ Vgl. Historique de la Coordination Fer-Route en France, Vortrag von René Coursaget, Beigeordneter Generalsekretär des „Conseil Supérieur des Transports“.

3. Bestimmungen über die interne Organisation der verschiedenen Transportaktivitäten und ihrer Zubehörbetriebe. Sie entsprangen der ausgesprochenen Absicht, den tatsächlichen oder möglichen Rückwirkungen der Koordinierungsdekrete in den schon zu erlassenden gesetzlichen Vorschriften Rechnung zu tragen (z. B. Reglementierung des Frachtverkehrs und des Miettransports).

4. Bestimmungen über die Koordinierung oder besser gesagt die technische Kooperation zwischen Schiene und Straße (Ab- und Zubringerdienst der Eisenbahn, Abhol- und Stückgutdienst auf der Straße, Erstellung von gemeinsamen Schienen- und Autobahnhöfen).

Zum besseren Verständnis der historischen und soziologischen Zusammenhänge darf schon an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, daß sich alle typischen legislativen wie administrativen Merkmale der Koordinierung zwischen Schiene und Straße während der vergangenen 20 Jahre, auf die gleichen geographischen, ökonomischen, sozialen und finanziellen Elemente zurückführen lassen. Letzten Endes spiegeln sich im Problem des Interessenausgleichs zwischen Eisenbahn und Kraftverkehr die seit über 500 Jahren in Frankreich zutage tretenden Gegensätze zwischen Paris und der Provinz zwischen Städtern und Bauern, zwischen einer straff zentralisierten Beamtenhierarchie und einem regional oder departemental ausgerichteten Partikularismus individuell liberaler Prägung wider.

I. Die Vorkoordinierung der Frühzeit (Précoordination)

Der erste Ansatz zu einer organischen Regelung der Beziehungen zwischen Schiene und Straße fand seinen legislativen Niederschlag in einem Avis vom 20. 5. 1931, den der Conseil Supérieur des Chemins de Fer (die staatliche Aufsichtsbehörde für die damals noch im Eigentum privater Gesellschaften stehenden Eisenbahnen) erließ. Diese Verlautbarung deutet die Maßnahmen an, die zur Beseitigung des Defizits des sogenannten „Fonds Commun“ der 5 großen Eisenbahnnetze als notwendig erachtet wurden. Sie schlug insbesondere die Einrichtung von gemeinsamen Zentralverteilungsbahnhöfen, die Schaffung gesetzlicher Bestimmungen für die Belieferung von Haus zu Haus durch Straßentransportunternehmen usw. vor und stellt einen ersten primitiven Versuch zur technischen Zusammenarbeit zwischen Schiene und Straße dar. Im Juli 1932 veröffentlichte das inzwischen ins Leben gerufene „Comité de Coordination du Rail et de la Route“ (in dem Eisenbahngesellschaften und Straßentransportgewerbe paritätisch vertreten waren, während die Regierung sich auf Entsendung eines neutralen Beobachters mit beratender Stimme beschränkte) seine ersten Ratschläge, zu folgenden, zum Teil schon recht radikalen Koordinierungsmaßnahmen:

Auflassung oder zum mindesten Einschränkung chronisch-defizitärer Bahnlinien (an deren Stelle Personen- und Güterverbindungen auf der Landstraße treten sollten), Neuerstellung von Last- und Lieferwagenverbindungen (einschl. des Zubringer- und Abholdienstes der Bahnhöfe für Stückgutendungen) Verbot der Neueröffnung von Straßentransportlinien auf den für die Bahnen lebenswichtigen Strecken. Obwohl sich der paritätische Charakter dieser Ratschläge nicht verkennen läßt, stößt man hier in der Geschichte der Koordinierung erstmals auf den deutlichen Versuch der Gewährung eines Transportprivilegs an die Bahnen auf allen Strecken, für die Gütertransporte in voll beladenen Waggons gesichert schienen. Als wesentliches Kriterium für diesen Verteilungsmodus wurde in der Entschließung erstmals jener Begriff der Selbst- oder Gestehungskosten genannt, der die wechsel- und zuweilen sogar widerspruchsvolle Geschichte der „Coordination Fer-Route“ von den 30er Jahren bis in die Gegenwart wie ein roter Faden durchzieht, ohne daß er jemals von wirklich maßgebendem Einfluß auf die Koordinierungspolitik der französischen Bahnen gewesen wäre.

Wichtiger als diese erste Anerkennung der Grundsätze des durch die Selbstkosten bestimmten freien Wettbewerbs ist die Bejahung der Möglichkeit direkter Vereinbarungen zwischen den konkurrierenden Verkehrsmitteln. Erst sekundär sollen staatliche Organe vermittelnd und schlichtend eingreifen. In der Folge machte sich dann der „Conseil National Economique“, Frankreichs oberster Wirtschaftsrat, durch zwei Entschlüsse vom 16. und 17. Februar 1934 das ebenfalls grundlegend bedeutsame Prinzip zu eigen, demzufolge alle Personen- und Gütertransporte in Frankreich als „im öffentlichen Interesse liegend“ anerkannt und also auch staatliche Eingriffe zur Wahrung dieser Interessen sowohl auf wirtschaftlichem wie auf sozialem Gebiet zugelassen werden sollen. „Die Koordinierung zwischen Schiene und Straße“ — hieß es in der betreffenden Entschluß — „soll der Öffentlichkeit möglichst viel Nutzen erbringen, der Allgemeinheit dagegen möglichst wenig Opfer auferlegen.“ Sie sollte sich auf eine rationelle Repartierung des Verkehrs unter Zugrundelegung der Selbstkosten stützen, sollte elastisch gestaltet, technisch fortschrittlich eingestellt und unter tunlicher Berücksichtigung der sozialen Gegebenheiten (Personalabbau) vorgenommen werden. Auch hier wurde die „Entente“, die private Einigung zwischen den Exponenten der beiden Transportmittel, primär anempfohlen, aber auch hier wurde bereits die Notwendigkeit betont, diese Einigung, falls sie freiwillig nicht zustande käme, den beiden Parteien durch ein staatliches Machtwort aufzuzwingen.

Der Wirtschaftsrat kam außerdem zu der Erkenntnis, daß man durch eine Dezentralisierung leichter zu einem Ausgleich der widerstrebenden Interessen zwischen Schiene und Straße gelangen könne, als durch zentrale Verfügungen des Transportministers. So empfahl er die (dann später gesetzlich verankerte) Einrichtung von lokalen, departementalen oder regionalen (d. h. nach Provinzen gegliederten) Koordinierungskommissionen, in denen nicht nur Delegierte der staatlichen Aufsichtsbehörde der damals noch „privaten“ Bahngesellschaften, sondern auch Vertreter der Straßentransporteure, der Verkehrsnutzer und des Personals Sitz und Stimme erhalten sollten. Diese Entschluß der obersten beratenden Wirtschaftsbehörde Frankreichs enthielt aber vor allem die ersten greifbaren Empfehlungen zu einer staatlich dirigierten Koordinierung. Sie sprach sich zwar für die „uneingeschränkte Freiheit aller privaten Straßentransporte“ aus, empfahl aber andererseits die baldige Einführung des staatlichen Konzessionszwangs für Gemeinschaftstransporte öffentlichen Charakters („*transports publics*“) einschließlich der Gelegenheitstransporte. Die Konzession (Transportlizenz) sollte vorläufig für die Dauer von 3 Jahren erteilt werden. Als normale, wenn auch die Behörde zur Lizenzerteilung für öffentliche Straßentransporte nicht unbedingt verpflichtende Voraussetzungen wurden genannt: die regelmäßige Veröffentlichung von Fahrplänen und amtlich genehmigten Beförderungstarifen, die Anerkennung der Beförderungspflicht gegenüber allen Straßenbenutzern seitens des Transportunternehmens, seine zivilrechtliche Haftung (d. h. den Zwang zur Haftpflichtversicherung), die Verpflichtung des Unternehmens, die betreffenden Transporte (genau wie die Bahn) unter allen Umständen zu sichern, und der Ausschluß der Erhebung von Fiskalzuschlägen durch kommunale oder sonstige öffentliche Straßentransportunternehmen. Bei der Einrichtung neuer Straßentransportverbindungen, die parallel zu einer Bahnlinie laufen, sollte der zuständigen Bahnbetriebsdirektion eine Vor-Option auch für den Straßenbetrieb eingeräumt werden. Soweit es sich um bereits bestehende „Parallelbetriebe“ handelt, sollte eine Verlegung der Straßenverbindung in einen anderen Sektor angestrebt werden. Für die Auffassung der damaligen Epoche bezeichnend ist die strikte Weigerung der Mitglieder des nationalen Wirtschaftsrats, den starren Grundsatz der Werttarife zugunsten elastischerer Tarifierungssysteme (Entfernungsstaffeln) aufzugeben, wengleich die

Notwendigkeit gemischter Tarife anerkannt und auch das Prinzip der Gestehungskosten grundsätzlich (allerdings praktisch bereits stark verwässert) aufrechterhalten wurde. So leitet die erste formelle Anerkennung des Prinzips der Vordringlichkeit des öffentlichen Interesses im französischen Verkehrswesen zur nächsten Periode des Ausgleichs zwischen Schiene und Straße über, nämlich zur:

II. Koordinierung mittels privater Vereinbarung (*Coordination par ententes*)

Diese Entwicklungsphase begann mit dem Erlaß des ersten größeren Koordinierungsdekrets vom 19. April 1934, dessen grundlegende Artikel sich auch heute noch in Kraft befinden. Er führte erstmals das *fiskalische Element* in die Koordinierung ein. Schon in den Motiven zu diesem Gesetzesdekret wird betont, daß es von jetzt ab darum gehe: die ungeordnete Konkurrenz zwischen den französischen Verkehrsbetrieben überall da zu beseitigen, wo sie nicht nur zu einer fortlaufenden Verschlechterung der Finanzlage der Bahnen (und des damals schon subventionspflichtigen Staates), sondern letzten Endes auch zum finanziellen Ruin des Straßentransportgewerbes selbst führen müsse. Hinter dem angeblichen Zweck der Öffentlichkeit „neue Erleichterungen“ und „zusätzliche Garantien“ zu sichern, verbirgt sich in der Tat ein fiskalisch-finanzielles Ziel: das wachsende Defizit der Bahnen durch Einschränkung der Straßentransportfreiheiten zu bekämpfen. Dazu werden im Dekret des Jahres 1934 nur zwei Bestimmungen aus dem bereits bestehenden Rüstzeug der Praekordinierungs-Epoche übernommen.

1. Primäre freiwillige Vereinbarung zwischen Schiene und Straße im Rahmen des Koordinierungskomitees von fünf Experten: je ein Vertreter der großen Eisenbahngesellschaften, der Lokaleisenbahnlinsen und des Straßentransportgewerbes, zwei Vertreter der privaten und industriellen Straßenbenutzer.
2. Sekundäre Schlichtung etwaiger Differenzen und Festsetzung der Koordinierungsvereinbarungen durch den Transportminister.

Als neues Prinzip von ausschlaggebendem Einfluß auf die künftige Koordinierung Schiene-Straße führte das Dekret vom 19. 4. 1934 den „*numerus clausus*“ für Straßentransportunternehmen ein: Bis auf weiteres durften vom Datum des Inkrafttretens dieser Verordnung ab ohne ministerielle Genehmigung keine neuen Straßenverkehrs-Überlandunternehmen mehr geschaffen werden.

Die Ausführungsbestimmungen zu dieser Basisverordnung wurden am 25. Februar und 13. Juli 1935 erlassen. Sie enthielten in der Hauptsache Einzelanordnungen über die Bildung sogenannter „*Comités Techniques Départementaux*“ (CTD), die als Informations-, Studien- und Überwachungsorgane fungieren und den Boden für freiwillige Vereinbarungen im Sektor der Personenbeförderung verbreiten sollten. Auch für die Regelung der Güterbeförderung wurde das Prinzip der Vermeidung „doppelt betriebener Linien“ sanktioniert und zu diesem Behuf eine Unterteilung der Güterbeförderung in folgende fünf Leistungskategorien vorgenommen:

- I. Allgemeine und regelmäßige Dienste.
- II. Spezialdienst für den Transport lebender Tiere.
- III. Spezialdienst für den Transport von Flüssigkeiten in Tankwagen.
- IV. Beförderung von Umzugsgut.
- V. Vornahme anderer Transporte auf Verlangen.

Diese fünf verschiedenen Transportleistungen wurden nunmehr derart zwischen Schiene und Straße aufgeteilt, daß der Eisenbahn die Priorität für Langstreckentransporte (über 200 km), dem Last- und Lieferwagenverkehr auf der Straße dagegen ein Vorrecht für Kurzstreckebeförderung im Umkreis von 50 km zugestanden, und Gütertransporte über mittlere Entfernungen (100 bis 200 km) durch gütliche Vereinbarung „billig und gerecht“ auf die beiden Konkurrenten

verteilt werden sollten. Theoretisch (praktisch scheiterten diese Einschränkungsmaßnahmen in der Folge an lokal-partikularistischen Widerständen) wurde die Auflassung unrentabler Vizinal- und Lokal-Bahnlagen beschlossen, die Anregung zur Schaffung sogenannter „Gares-Centres“ zur methodischen Aufteilung des Personen- und Güterverkehrs auf Schiene und Straße wurde wiederholt und den großen Eisenbahngesellschaften zwar nicht formell befohlen, aber doch dringend angeraten, sich fürderhin jeder direkten oder indirekten Beteiligung an Autobuslinien und Gütertransporten zu enthalten usw.

Schließlich wurde den Straßentransportern eine Ausgleichsabgabe von Fr. 0,10 bis 0,25 je Tonnenkilometer, gestaffelt nach der spezifischen Eignung der betreffenden Beförderungsleistung für die Schiene, auferlegt, andererseits aber den Bahngesellschaften aufgegeben, ihre Tarife den bestehenden Bedingungen eines freien Wettbewerbs zwischen Schiene und Straße mehr als bisher anzupassen. Hier taucht also zum erstenmal der Gedanke der autoritären Tarifangleichung zwischen Schiene und Straße auf, während das bisherige Grundprinzip der liberalen Tarifierung auf Basis der Gesteuerungskosten des Transportträgers mehr und mehr zurückgedrängt wird und in der Tat — seit Juli 1935 — nur noch in der Dreiteilung in Kurz-, Mittel- und Langstrecken-Transporte zum schematischen Ausdruck kommt.

Die Erfahrungen, die man in den nun folgenden elf Monaten machte, zeigten deutlich, daß die im Dekret vom April 1934 und den Ausführungsbestimmungen des 1. Halbjahrs 1935 niedergelegten Vorschriften durch freiwillige Unterordnung der privaten unter die öffentlichen Interessen praktisch nicht verwirklicht werden konnten.

In einem Zirkularschreiben vom 12. August 1936 mußte der Minister für öffentliche Arbeiten und Verkehr resigniert feststellen, daß alle Versuche zur Koordination zwischen Schiene und Straße auf der Grundlage freiwilliger Vereinbarungen zwischen den privaten Straßentransportunternehmen und den bis 1937 ebenfalls privatrechtlich organisierten Eisenbahngesellschaften gescheitert seien. So begann denn im August 1936, genau ein Jahr vor der Nationalisierung der französischen Eisenbahnen, der dritte Abschnitt der Koordination.

III. Die Koordination durch staatliche Planwirtschaft (Coordination réglementaire)

Aus der merkantilistisch verwurzelten Abneigung der französischen Privatunternehmer gegen jede Schmälerung ihrer Gewinnmargen resultierte in der Tat die praktische Unmöglichkeit, zu einer freiwilligen Unterordnung der eigenen, geschäftlichen, unter die öffentlichen Interessen zu gelangen. Im Sektor der Personenbeförderung nahm der Autobusverkehr auf den Landstraßen infolge der Entwicklung des nationalen und internationalen Touristenverkehrs seit 1936 (dem Jahr der großen Pariser Weltausstellung) Ausmaße an, die man vordem selbst in einem Land, das mit die besten Straßen Europas besitzt, für unmöglich hielt und die sich erstmals in verstärkter Abwanderung des Reiseverkehrs von der Schiene auf die Straße fühlbar machte. Im Sektor der Güterbeförderung hatte die inzwischen beendete Bestandsaufnahme eine für die künftige Koordinierungsbestrebungen nicht gerade günstige Übersetzung des Transportgewerbes mit mittleren und kleineren Spediteuren und Umzugsunternehmen ergeben. Gleichzeitig wuchs unter der Einwirkung der technischen Rationalisierung in der französischen Industrie die Tonnage der werkseigenen Lastwagentransporte, die, durch keine Koordinierungsmaßnahme eingedämmt, als neue empfindliche Konkurrenz nicht nur für die Bahn, sondern für das öffentliche Transportgewerbe auf der Straße betrachtet wurden. Eine Verschärfung des interventionistischen Kurses in der Koordination war unver-

meidlich. Durch Ministerialverordnung vom 14. November 1936 wurde daher das bisherige „Comité de Coordination“ durchgreifend bürokratisiert. Es wurde durch ein Gremium ersetzt, dem drei Delegierte des oben erwähnten „Conseil National Economique“, ein Vertreter der französischen Handelskammern und ein Vertreter der Landwirtschaftskammern angehörten. Die Funktion des Regierungskommissars in diesem neuen Koordinierungskomitee übte der als Generaldirektor der Eisenbahnen bezeichnete Vertreter der großen Bahnnetze aus. Hierdurch wurde die Einflußnahme der Bahnen (die damals praktisch bereits vom Staat abhingen) auf die Koordinierungspolitik erheblich verstärkt. In die technischen Departementskomitees (CTD), die unter Vorsitz des Präfekten tagten, wurden neben den (vgl. oben unter II) bereits amtierenden Mitgliedern je zwei Generalräte (Mitglieder der Departementalparlamente), der zuständige Chefingenieur der Brücken- und Straßenbauverwaltung, zwei Vertreter des „Office des Transports“ (der regionalen Straßentransportaufsichtsbehörde) und der regionalen Postdirektion berufen. Die Kooptierung von kompetenten Verkehrsbeamten unterstreicht die zunehmende Bedeutung des Straßentransportwesens für den amtlichen Stückgut- und Postzustellungsverkehr in dem Teil der französischen Provinz, der (wie zum Beispiel der südliche Teil der Provence oder das „Massif Central“) nur über dünne, eingleisige Eisenbahnnetze verfügt. Es verging indessen beinahe ein weiteres halbes Jahr, bis sich die öffentliche Hand über die Richtlinien schlüssig war, die den neuen Koordinierungsgremien (den nationalen wie den departementalen) zur Durchführung vorgeschrieben werden sollten. In einem neuen Zirkularschreiben vom 1. März 1937 verlangte das Verkehrsministerium von den Transportträgern:

- a) Völlige Aufgabe des Grundsatzes der freien Vereinbarung zwischen Schiene und Straße.
- b) Bedingungslose Anerkennung des Rechts der staatlichen Eingriffe in das französische Transportwesen zwecks gerechten Ausgleichs zwischen sich widerstrebenden Interessen.
- c) Genehmigungspflicht für die bereits vorhandenen und die neu zu schaffenden Straßentransport-Verbindungen, unter grundsätzlicher Beibehaltung des „numerus clausus“.

In der zwar nicht ausgesprochenen, aber zwischen den Zeilen dieses ministeriellen Rundschreibens deutlich erkennbaren Absicht, einerseits die Schiene wirksamer als bisher gegen die freie, mit moderneren Mitteln arbeitende Konkurrenz der Straße, andererseits aber auch die lokalen Interessen gegen die zentralistische Bürokratisierung der nun einsetzenden Planwirtschaft zu schützen, bestimmte der Verkehrsminister in seinem Rundschreiben weiter:

- d) Die Auflassung von Eisenbahnlagen von allgemeinem ökonomischen Interesse darf nur nach vorheriger Genehmigung durch die Generalräte, die Beseitigung oder Einschränkung eines Vizinalbahnbetriebs nur nach Zustimmung der betroffenen Gemeinde erfolgen.
- e) Neue Tonnagekontingente für Straßentransporte auf kurze Distanz und für Spezialtransporte (Wein- und Treibstofftankwagen, Lebensmitteltransporte usw.) sollen unter Anpassung der Transportübernahme an die von der Bahn gebotenen Möglichkeiten festgesetzt werden.
- f) Völlige Beförderungsfreiheit bleibt wie bisher für ländliche und städtische Lokaltransporte und für alle Privatfahrzeuge im Eigenbetrieb bestehen.

An diesen neuen ministeriellen Instruktionen — denn jetzt handelt es sich nicht mehr um „Empfehlungen“ oder „Ratschläge“, sondern um die Ausarbeitung von Vorschriften, die 18 Monate später, im ersten großen Koordinierungsdekret der Vorkriegszeit, ihre gesetzliche Sanktionierung erfuhren, fällt auf, daß der Staat sich fürs erste aller Eingriffe in die bisherige Koordination der Langstrecken-

transporte enthält und der Tatsache, daß in den letzten Jahren vor dem Krieg der Lastwagenverkehr sich auch in Frankreich über größere Strecken fruchtbar zu entwickeln beginnt, noch nicht Rechnung tragen will. Die komplexe, um nicht zu sagen problematische Natur der in den vorstehenden Richtlinien aufgeworfenen technischen, verkehrswirtschaftlichen und fiskalischen Fragen bedingte indessen eine Verbreiterung der konsultativen Basis für die Vorbereitung der ersten umfassenden Kodifizierung der bisherigen, meist provisorisch gedachten Texte. So wurde denn durch ein Dekret vom 31. August 1937 der „Conseil Supérieur des Transports“ geschaffen, der von jetzt ab in seiner Spezialkommission, der „Commission Fer-Route“ die beratende Funktion des früheren „Comité National de Coördination“ übernimmt.

Die auf der neuen Basis begonnenen Arbeiten zur Vereinfachung und zugleich dauerhaften Formulierung der bisherigen Koordinationbestimmungen zogen sich immerhin noch ein weiteres Jahr hin, obwohl im Ernennungsdekret vom August 1937 dem „Conseil Supérieur“ nochmals in aller Deutlichkeit die Richtlinien für die künftige Reglementierung des Verkehrs auf Schiene und Straße vorgezeichnet worden waren. Da die Departementalbehörden von nun an im Personenverkehr als „puissances concédantes“, als konzessionserteilende Ämterstellen, anerkannt wurden, hatten sie an einer rationellen Koordination ein direktes und um so größeres Interesse, als durch eine „Fiskalverordnung“ vom 8. Juli des gleichen Jahres, sowohl für den Personen- als auch für den Güterverkehr Sondertaxen eingeführt wurden, die — auf das Gewicht der beförderten Waren oder auf die Zahl der beförderten Reisenden erhoben — den Departementsfinanzen zugute kamen und deren Erlös zur praktischen Durchführung der geplanten Koordination (Umlegung von „Parallel-Straßenverbindungen auf andere, von den Bahnen nicht bediente Strecken“ bestimmt war. Da diese neuen Taxen, nicht (wie die Fiskalabgabe des Julidekrets 1935) nach Warenkategorien gestaffelt, lediglich dem Ausgleich der Gestehungskosten zwischen Schiene und Straße dienten, sondern den gesamten Güter- und Personentransport, der privaten wie der öffentlichen Unternehmen (einschließlich der inzwischen verstaatlichten Eisenbahnen) traf, wurde durch diese neue Taxe auf den Entgelt der Beförderung, zugleich die Grundlage zu einer Fiskalpolitik gelegt, die sich während des Krieges und in den Jahren nach dem Krieg bis zu dem allerdings vorläufig gescheiterten Versuch steigerte, die Transporte auf der Straße einseitig mit einer „Taxe à la Production“ (!) von nicht weniger als 14,5% auf die getätigten Umsätze zu belegen. Die im Lauf der letzten 12 Jahre aus staatsbudgetären Gründen sukzessiv erhöhte Leistungstaxe (taxe à la prestation) beträgt zur Zeit 4,5% der Beförderungsentgelte für Personen oder Güter und wird im allgemeinen als tragbar erachtet.

Die nunmehr festgelegten, wirtschaftlichen, technischen und fiskalischen Richtlinien einer als dauerhaft und volkswirtschaftlich fruchtbar gedachten Koordination wurden durch ein Gesetzesdekret vom 12. 11. 1938 kodifiziert. Der Grundtext umfaßte nicht weniger als 68 Artikel. Die Ausführungsbestimmungen dieses Dekrets waren aber derart kompliziert, daß der Gesetzgeber sie nur in sieben Büchern (livres) von insgesamt 171 Einzelartikeln mit zum Teil bis zu 20 Unterparagraphen und sechs Anhängen für die verschiedenen amtlichen Formulare unterzubringen vermochte. Sie beanspruchten Dutzende von Druckseiten im französischen Amtsblatt und bedingten — wie das in der Blütezeit der Planwirtschaft ja nicht nur in Frankreich der Fall war und ist — die Einstellung einer Unzahl neuer Beamter und teurer zusätzlicher Arbeitskräfte in den privaten Transportbetrieben. Da die Richtlinien dieser beiden Mammutdekrete größtenteils von dem ersten, nach dem Krieg herausgebrachten Reformgesetz übernommen wurden, erscheint eine Gliederung ihrer wichtigsten Bestimmungen schon an dieser Stelle angebracht.

A. Personenverkehr

1. In jedem Departement wird ein Transportplan aufgestellt, der den Minimalanforderungen des reisenden Publikums an Schnelligkeit, Bequemlichkeit und Sicherheit des Verkehrs genügt. Dabei ist auf Ausschaltung von Parallellinien auf Straße und Schiene Bedacht zu nehmen. Als Vergleichsbasis (Référence) für den Betrieb von Straßentransportunternehmen dient die Tonnage, beziehungsweise der Umsatz am 21. 4. 1934.

Die künftige Tätigkeit des betreffenden Unternehmens muß sich also in diesen recht willkürlichen Grenzen halten. Ausnahmen von der Regel, alle den Bahnstrecken parallel laufenden Autobuslinien zu unterdrücken, wurden nur in besonders gelagerten Fällen und unter der Bedingung genehmigt, daß sich Tarife, Fahrpläne, Streckenführung und Verkehrsfrequenz denen der betreffenden Bahnstrecken weitgehend anpaßen. In den praktisch außerordentlich seltenen Fällen, in denen sich der Personenbetrieb auf einer Bahnstrecke als dauernd unrentabel und also eine Umstellung auf Kraftwagenverkehr als rationeller erweist, ist die SNCF gehalten, die Beförderung von Personen auf dieser Strecke (nicht aber den Gütertransport) einzustellen. Die Staatsbahndirektion hat in diesem Fall das Recht, die als Ersatz zu eröffnende Autobus-Verbindung in eigene Regie zu nehmen oder durch einen von ihr subventionierten Privatunternehmer pachtweise betreiben zu lassen. Durch vernünftige Anwendung dieser Bestimmungen in departementalem Rahmen wurde es bis zum Kriegsausbruch und seit 1945 in der Tat möglich, die Personenbeförderung auf der Straße bis zu einem gewissen Grad rationeller zu gestalten, aufgelassene Parallelverbindungen auf andere Straßenstrecken umzulegen und so den für die Straßentransporteure entstehenden Verdienstaufschlag, unter Vermeidung von Entschädigungskonflikten größeren Ausmaßes, in vielen Fällen wettzumachen.

2. Jeder Betrieb eines im Departementsplan aufrechterhaltenen Transportunternehmens zur Kollektivbeförderung von Personen auf der Straße, ganz gleich ob es sich um städtische Autobus- oder um Überlandautobuslinien handelt, ist grundsätzlich genehmigungspflichtig. Die Genehmigung wird nicht etwa durch die Departementsbehörde, sondern durch eine zentrale Dienststelle im Verkehrsministerium erteilt, die zwar im allgemeinen keine Genehmigung verweigerte, aber doch eine Art Überwachung ausübte. Die Lizenz sollte nach dem Gesetz auf vorläufig 10 Jahre (bis Ende 1947) erteilt werden. Durch den Kriegsausbruch wurde die Neukodifizierung der Koordinationen und damit auch die Erneuerung der Lizenzen an die Straßentransporteure bis Ende 1949 hinausgeschoben. Sie ist auch seit Erscheinen des neuesten Koordinationen dekrets im einzelnen noch nicht geregelt (vgl. unten Ziff. V). Wesentlich für die damals getroffene und heute unverändert bestehende Regelung des Personenverkehrs auf der Landstraße ist aber die Zwangsvorschrift, nach der jeder im Departementsplan aufrechterhaltene Personentransportdienst sich auf den von den zuständigen Aufsichtsbehörden aufgestellten Lastenplan („cahier des charges“) in bezug auf Tarife, Fahrpläne, Sicherheitsvorschriften, Bordbuch, Versicherungsleistungen, Personalprüfung und Postregal (Beförderung von Briefen und Paketen für die PTT Verwaltung) unterwerfen muß. Bei Gütertransporten ist diese Unterwerfung fakultativ.

3. Die Eröffnung neuer Kollektivtransportlinien ist einer Sondergenehmigung unterworfen. Sie wird nach Einholung eines Gutachtens des „Conseil Supérieur des Transports“ und nach Prüfung des tatsächlichen Bedarfs erteilt oder abgelehnt.

B. Gütertransporte

1. Ein Ausgleich (compensation) durch Aufgabe bestehender Bahn- oder Lastwagenverbindungen zugunsten anderer rentablerer Strecken ist hier praktisch

undurchführbar. Es bedarf einer elastischen Reglementierung, die mit den Erfordernissen der nationalen und regionalen Wirtschaft vereinbar ist. Man hat also hier die frühere Dreiteilung in Kurzstrecken-, Mittelstrecken- und Langstreckentransporte beibehalten und das Schwergewicht der Kontingentierung auf den Langstreckensektor gelegt, in welchem die Schiene von der Konkurrenz der Straße am meisten zu fürchten hat.

2. Ausgenommen von jeder Beförderungseinschränkung sind gewerbsmäßig durchgeführte, städtische und ländliche Gütertransporte innerhalb der gleichen Ortschaft. Doch unterliegen derartige Gütertransporte der formlosen Erklärungspflicht gegenüber der Aufsichtsbehörde (Präfektur oder Ponts et Chausséesverwaltung).

3. Die sogenannten „Transports à petite distance“, die sich innerhalb eines Departementes oder zwischen einem Departement und dem Nachbardepartement abspielen, sind auf der Tonnagegrundlage des 21. 4. 1934 kontingentiert. Neue Transportunternehmen können den Kurzstreckenbetrieb nur mit besonderer, ministerieller Genehmigung aufnehmen. Innerhalb seines Tätigkeitsbereiches steht es dem lizenzierten Kurzstreckentransporteur frei, Tarife, Fahrpläne und Streckenführung nach Maßgabe seiner Gestehungskosten und des verfügbaren Rollmaterials und technischen Personals festzulegen. Doch darf er dabei weder die Tarife der SNCF unterbieten, noch die regelmäßige Beförderung von Massengütern (Kohlen, Baumaterialien) übernehmen. Die elastische Fassung dieser einschränkenden Verfügung läßt naturgemäß der Geschäftsinitiative des privaten Transportunternehmens einigen Spielraum und geht jedenfalls weiter als die starren Vorschriften des Dekrets vom 31. 8. 1937.

4. Für die wichtigste Transportkategorie: die Beförderung von Gütern über das Nachbardepartement hinaus (mehr als 200 km im Sinne der früheren Bestimmungen) greift eine wesentlich schärfere Reglementierung Platz. Die dem Lastwagenverkehr auf der Straße hier vorbehaltene Gesamttonnage ist strikt kontingentiert. Bis zum Erlaß neuer Bestimmungen (deren Veröffentlichung sich infolge des Krieges um volle 12 Jahre verzögerte) darf ein Straßentransportunternehmen nicht mehr und keine anderen Güter auf lange Distanz befördern, als die ihm ausgehändigte Lizenz (carte de transports) angibt. Auch diese Lizenz wurde damals auf der Vergleichs-Basis des 21. 4. 1934 ausgestellt.

5. Will der gewerbsmäßige Gütertransporteur von gewissen, im Gesetz vorgesehenen Zuschlagstaxen befreit werden, so muß er seinen Betrieb technisch und tarifmäßig der ständigen Kontrolle seiner zuständigen Berufsorganisation unterstellen. Verweigert er diese Kontrolle — wozu er im Gegensatz zu den Personenbeförderungsbetrieben (siehe oben unter A 2) das Recht hat — so wird er durch Sondertaxen „bestraft“. Unterwirft er sich der Kontrolle (was durchweg der Fall ist), so muß er die ihm von der Aufsichtsbehörde oder der Berufsgenossenschaft vorgeschriebenen Minimaltarife und Kontroll-Vorschriften (z. B. Führung eines „Bordbuchs“) einhalten. Auch hier ist also die Koordinierung deutlich auf einen Ausgleich etwaiger tariflicher Vorteile der Straße gegenüber der Schiene ausgerichtet. Gewisse Verlagerungen eines Tonnenkilometer-Kontingents vom Gesamtwagenpark eines Unternehmers auf einzelne Fahrzeuge sind zulässig.

Diese, wie (oben III A 2) erwähnt, provisorisch auf 10 Jahre festgesetzte Regelung sollte nach dem Willen des Gesetzgebers zu einem, sowohl die Staatseisenbahnen als auch die Straßentransporteure befriedigenden, weil organischen Interessenausgleich führen. Die Koordinierung sollte nach Maßgabe der Verkehrsentwicklung vertieft, die Abgrenzung der Transportaktivität zwischen Schiene und Straße präzisiert, die Erfassung von Außenseiter-Betrieben durch Androhung des Ausschlusses aus der Gemeindeorganisation (und des damit eintretenden Verlustes aller Rechte) erleichtert werden. Die in diesen 10 Jahren gesammelten

Erfahrungen hätten — so hoffte man damals — zu einer Vereinfachung, nicht nur der Reglementierung, sondern auch der Kodifizierung der Materie führen und dabei die nunmehr nationalisierten, also der Allgemeinheit gehörenden Eisenbahnen vor weiterer Defizitwirtschaft bewahren können, ohne die an sich auch in Frankreich anerkannte Transportgewerbefreiheit fühlbar zu beeinträchtigen. Die Erwartung wurde enttäuscht. Der Krieg unterbrach das Koordinierungswerk. Er führte, wie auch in anderen Ländern, zum Beginn der Zwangswirtschaft im französischen Verkehrswesen.

IV. Kriegs- und Besatzungsregime

Die zwischen September 1939 und Juni 1944 liegenden Jahre bedeuten eine völlige Unterbrechung der Koordinierung zwischen Schiene und Straße. Alle in dieser Zeit erlassenen Dekrete hatten nur ein Ziel: die vorhandenen Transportmittel bis zur äußersten Möglichkeit auszunutzen und die durch Kriegsverluste, Requisition, Treibstoff- und Reifenmangel zusammenschrumpfenden Lastwagenparks so rationell als möglich für den Güterverkehr auf der Straße einzusetzen. Über die technischen Begleiterscheinungen und die verkehrswirtschaftlichen Folgen dieser völlig anormalen Periode kann im Zusammenhang dieser historischen Betrachtung um so rascher hinweggegangen werden, als der Verkehr auf den französischen Staatsbahnen unter den direkten und indirekten Einwirkungen des Krieges weit fühlbarer und länger zu leiden hatte, als der französische Straßenverkehr. Die gewaltige Wiederaufbauarbeit der französischen Bahnen, ihrer Ingenieure, ihrer Werkstättenarbeiter und Arbeiter, ihres Dienstpersonals und ihrer Betriebsleitung ist auch in Deutschland bekannt und gewürdigt worden. Die von der Bahn gebrachten Blut- und Materialopfer rechtfertigten an sich, nach der Befreiung des französischen Territoriums, die sofortige und zielbewußte Wiederaufnahme der Koordinierungsbestrebungen zugunsten der Bahn. Sie stellten sozusagen die Abtragung einer moralischen Dankesschuld der Nation an die SNCF und ihre „cheminots“ dar.

Diese Nachkriegskoordinierungsbestrebungen wurden durch eine Ordonnanz vom 3. Juni 1944 eingeleitet und durch das Finanzgesetz vom 25. Mai 1946 vervollständigt. Diese beiden Verordnungen führten zwar einerseits die im Krieg praktisch außer Kraft gesetzten Bestimmungen des Gesetzes vom 11. November 1938 wieder ein, schafften aber gewisse Departementaldienststellen für den Straßenverkehr ab und betrauten die Chefingenieure der Ponts et Chaussées-Verwaltungen an Stelle des Verkehrsministeriums mit der Genehmigung von Langstrecken-Gütertransporten auf der Straße. Im jetzt beginnenden Zeitalter der Liberalisierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen erschien es unlogisch und untunlich, die aus dem Krieg übernommenen planwirtschaftlichen Koordinierungsbestimmungen aufrecht zu erhalten oder gar zu verschärfen. An sich hätte sich die vor dem Krieg eingeleitete Koordinierung um so rascher einspielen können, als die SNCF heute gegen die zwangsläufig expansive und intensive Entwicklung des Straßenverkehrs mit rein administrativen oder gar despotischen Mitteln nicht mehr ankämpfen kann und auch nicht mehr ankämpfen will. Liegt doch die Tragik des seit 1945 mit voller Wucht ausgebrochenen „Kampfes der Schiene gegen die Straße“ gerade in Frankreich darin begründet, daß die kommerzielle und touristische Entwicklung des mit Riesenschritten motorisierten Straßenverkehrs sich zwangsläufig zu Ungunsten der Schiene auswirken muß, die als das ältere, technisch vielfach rückständige und administrativ zu sehr gehemmte Verkehrsmittel ihren „Dienst am Kunden“ nicht so aufbauen kann, wie sie es im Wettbewerb mit dem Automobilverkehr tun müßte.

V. Das Koordinierungsdekret vom 14. November 1949

Die durch den Krieg und das Besatzungsregime hervorgerufenen Erschütterungen der französischen Verkehrswirtschaft bedingten eine Erweiterung des Umfangs der ökonomischen und finanziellen Reformen, die sich in der Verkehrsorganisation eines 40-Millionen-Volks nach dem Waffenstillstand aufdrängten. Es galt das gesamte Transportwesen zu reformieren und insbesondere die administrative Struktur der „Société Nationale des Chemins de Fer Français“ den Erfordernissen des modernen internationalen Personen- und Güterverkehrs anzupassen. Die Grundzüge zu dieser Reform wurden im Artikel 7 des Gesetzes vom 5. 7. 1949 wie folgt umschrieben:

Transporte auf der Schiene, der Straße, zur See, auf Binnenschiffahrtswegen und in der Luft müssen koordiniert und aufeinander abgestimmt werden:

1. allen Ansprüchen der Verkehrsbenutzer muß dabei Genüge getan werden.
2. Der Wirtschaft des Landes muß unter den vorteilhaftesten Bedingungen die Gesamtheit aller Verkehrsmittel in genügenden Mengen und Qualitäten zur Verfügung stehen.
3. Jedes Verkehrsmittel muß so ausgenutzt werden, daß unter Berücksichtigung der Dienste, die es dem Publikum leistet und der ihm, im öffentlichen Interesse auferlegten Servituten für die Allgemeinheit die geringste Kostenbelastung entsteht.
4. Eine Zusammenarbeit aller Verkehrsmittel soll überall da angestrebt werden, wo mehrere Verkehrsmittel nacheinander benutzt werden.

Diese Maßnahmen müssen indessen — so heißt es abschließend — so auf einander abgestimmt werden, daß auch andere Interessen nationaler oder internationaler Natur Berücksichtigung finden können.³⁾

Auf Grund dieser, wie man feststellen wird, außerordentlich elastischen Richtlinien hat dann, nach monatelangen Beratungen, der damalige Verkehrsminister Christian Pineau, ein Sozialist, im französischen Amtsblatt vom 15. November 1949 die neue Kodifizierung der Koordinierung zwischen Schiene und Straße veröffentlicht. Sie umfaßt wesentlich weniger Text als das Dekret vom 11. November 1938, nämlich unter drei Haupttiteln (Personen-, transport - Güterbeförderung - gemeinsame Vorschriften für den Personen- und Güterverkehr) im ganzen 53 Artikel.⁴⁾ In ihren Grundtendenzen lehnen sich die neuesten Bestimmungen an die Vorkriegsdekrete von 1938 und 1939 an. Doch finden sich an einigen Stellen, trotz des euphemistischen Zusatzes der „Harmonisierung“, deutlich verschärfte Tendenzen zum Schutz der Bahn gegen die zunehmende Konkurrenz der Straße. Jedes öffentliche Straßenverkehrsunternehmen, ganz gleich, ob es der Personen- oder der Güterbeförderung dient, muß um Neugenehmigung zwecks Aufnahme in den Departemental-Verkehrs-Plan nachkommen. Die Dauer der Erteilung neuer Transportlizenzen wird erst später bestimmt. Mit Ablauf dieser Gültigkeitsdauer wird der Transporteur verpflichtet, eine neue Lizenz zu beantragen. Die Lizenzen sind gebührenpflichtig. Die Aufsichtsbehörden haben es also von jetzt ab unter Umständen in der Hand, die Zahl der bis jetzt zugelassenen Straßenverkehrsunternehmen ohne Angabe von Gründen zu vermindern.

Das Dekret bringt eine weitere, grundlegende Neuerung insofern, als sein Artikel 34 erstmals den Begriff der „relations ferroviaires protégés“ schafft. Soweit auf einzelnen Linien des französischen Bahnnetzes nach Maßgabe der Gestehungskosten der Güterverkehr noch steigerungsfähig ist, kann das Verkehrsministerium — nach Anhören des „Conseil Supérieur des Transports“ Langstrecken-Gütertransporte auf parallel laufenden Straßenverbindungen einschrän-

³⁾ Loi Nr. 49 874 du 5. 7. 1949 relative a diverses dispositions d'ordre économique et financier.

⁴⁾ Décret Nr. 49—1473 du 14. 11. 1949 relatif à la Coordination et à l'Harmonisation des Transports Ferroviaires et Routiers.

ken oder ganz verbieten. Soweit sich die Straßentransporteur bereit finden, auf die ihnen zugeteilten Mittelstrecken-Frachten zu verzichten — eine Option, die das neue Dekret als „remorque-rail route“ bezeichnet — können sie dafür von der SNCF eine Ausgleichssubvention erhalten. Da die Ausführungsbestimmungen zu diesen neuen Anordnungen erst später durch Ministerialerlasse bestimmt werden sollen, ist es verfrüht, an der neuen Koordinierungsverordnung im ganzen Kritik zu üben. Das Problem des Interessenausgleichs hat sich seit dem Krieg dadurch zweifelsohne kompliziert, daß die SNCF, die damit das finanzielle Schicksal anderer europäischer Staatsbahngesellschaften teilt, in eine chronische Defizitwirtschaft verstrickt wurde, die aus staatlichen Budgetmitteln oder aus dem Gegenwert von Marshallgeldern zwar gemildert, aber nach Lage der Dinge auf die Dauer kaum beseitigt werden kann. Ob eine Verschärfung der dem Straßenverkehr auferlegten Beschränkungen die sich von Jahr zu Jahr verstärkende Abwanderung nicht nur des Personen-, sondern auch eines Teils des Güternahverkehrs von der Schiene auf die Straße zu verhindern vermag, erscheint „de lege ferenda“ mehr als fraglich. Symptomatisch für die Verschärfung der Gegensätze bleibt die Tatsache, daß die Koordinierungsreform in der vorläufigen Fassung vom November 1949 von der SNCF, die u. a. auch neue fiskalische Ausgleichsmaßnahmen erfordert, als unzulänglich bezeichnet wird, während der „Nationalverband der Straßentransport-Unternehmen“, wie nicht anders zu erwarten war, die neue Fassung der Koordinierungsdekrete, insbesondere auf die Lizenzerneuerung, als „zu weitgehend und kommerziell ruinös“ ablehnt.

Für die französische Regierung kann es sich auch in Zukunft nur darum handeln, eine Kompromißlösung zu finden zwischen dem traditionellen Recht des straßengebundenen Personen- und Güterverkehrs auf freien Wettbewerb und ungehemmten technischen Fortschritt, und den berechtigten Ansprüchen der französischen Staatsbahnen, als des größten nicht nur französischen, sondern zur Zeit gesamteuropäischen Verkehrstrusts, auf rationelle Betriebsbedingungen und angemessene, materielle und moralische Subventionen seitens des Staates.