

EUROPARAT

CPL (2) 3

Beratende Versammlung

**EUROPÄISCHE
GEMEINDEKONFERENZ**

ZWEITE SITZUNG (29. 30. 31. Oktober 1958)

**ORGANISATION DES KREDITWESENS
FÜR GEMEINDEN-UND GEBIETSVERBÄNDE
AUF EUROPÄISCHER EBENE**

BERICHT UND BITTE UM STELLUNGNAHME



GONGRESS000111

STRASBOURG

August 1958

Strassburg, den 9. Juli 1958

CPL (2)-3

EUROPÄISCHE GEMEINDE-KONFERENZ

Zweite Tagung (29., 30. und 31. Oktober 1958)

**Organisation von Kommunalkrediten
auf europäischer Ebene
an die Gemeinden und Gemeindeverbände**

BERICHT UND ERSUCHEN UM STELLUNGNAHME

**im Namen des
Ausschusses für Kommunalfragen**

**von Herrn PINTON
Berichterstatter**

A 41.375

Die Arbeiten der ersten Tagung der Europäischen Gemeinde-Konferenz haben bestätigt, sofern dies noch notwendig war, dass in den meisten Mitgliedstaaten des Europarates den Städten und Gemeinden immer mehr das Recht entzogen wird, selbständig die Steuermittel, die sie zur Finanzierung ihrer öffentlichen Arbeiten und ihrer gemeinnützigen Vorhaben benötigen, festzulegen und zu erheben.

Daraus ergibt sich unweigerlich eine Stockung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Entwicklung der Gemeinden, ohne deren Mitwirkung ein Aufbau der europäischen Einheit, mit dem sie eng verbunden werden müssen, aussichtslos ist.

Parallel hierzu stossen die Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Aufnahme der notwendigen Anleihen für die unerlässlichen Investitionen auf ganz erhebliche Schwierigkeiten.

Deshalb schenkt der Ausschuss des Europarates für Kommunalfragen den verschiedenen Aspekten eines Problems, das den Rahmen und die Grenzen der Gemeinden und Gemeindeverbände weitgehend überschreitet, seine besondere Aufmerksamkeit.

So hat der Ausschuss die Prüfung der geeigneten Mittel und Wege eingeleitet, um eine wirksame Organisation eines Kredit-systems zugunsten der Gemeinden und auf europäischer Ebene zu gewährleisten ; ein europäischer Kreditfonds für die Gemeinden würde diesen zweifellos beträchtliche Vorteile bringen und es ihnen ermöglichen, in weitgehendem Masse den sie bedrängenden Schwierigkeiten zu begegnen.

I. Die Grundsätze für die Bildung eines europäischen Fonds

Eine Entwicklung der Gemeinden ist ohne Kredit nicht möglich. Die erste Aufgabe besteht darin, Anleihemöglichkeiten ausfindig zu machen.

A. Das Problem der Anleihen erscheint unter verschiedenen Aspekten, je nachdem sie in schwacher oder starker Währung aufgenommen werden :

1. In schwacher Währung : wenn die Anleihen in schwacher Währung aufgenommen werden, müssen zwei Tatsachen berücksichtigt werden : die zu erstattende Schuld kann unter Umständen entwertet werden ; daraus ergibt sich auf Zeit eine gewisse Kostenentlastung der Schuldnergemeinde ; dagegen ist der Zinssatz des gewährten Darlehens sehr hoch und in der ersten Zeit schwer tragbar.

2. In starker Währung : wenn die Anleihen in starker Währung aufgenommen werden, so wird der Schuldnergemeinde ein niedriger Zinssatz gewährt, der wegen der hohen Rentabilität der ausgeführten Arbeiten weitgehend die Stabilität der auferlegten Kosten ausgleicht. Man darf dabei nicht vergessen, und dies ist von grosser Bedeutung, dass man in diesen Ländern, die Geld mit niedrigen Zinsen zu vergeben haben, am leichtesten bedeutende verfügbare Mittel finden kann.

B. Der Gedanke an die Schaffung eines europäischen Fonds, der den Gemeinden die ihnen zur Zeit fehlende finanzielle Hilfe bringen würde, ist daher leicht verständlich. Es handelt sich darum, das Geld dort zu finden, wo es im Überfluss und billig vorhanden ist, um es den Gemeinden, die Geld brauchen, zuzuteilen. Ein solches System wird es ermöglichen, Geld zu einem niedrigen Zinssatz (ungefähr zu 3 % in der Schweiz) aufzunehmen. Die Beibehaltung dieses niedrigen Zinssatzes wird möglich sein, wenn der europäische Fonds die Überweisung der jährlichen Rückzahlungsraten und die Erstattung in einer Währung zu festem Kurs garantiert.

Ohne den europäischen Fonds gibt es keine Transfergarantie. Auch wenn ausländische Anleihen möglich wären, würden sie den Nachteil eines hohen Zinssatzes und der Rückzahlung des aufgenommenen Gesamtbetrages haben.

II. Stand der Arbeiten hinsichtlich der Kommunalkredite

Wenn auch der Europarat seit jeher ein grosses Interesse an dieser Frage gezeigt hat, so ist es jedoch unerlässlich, die bedeutende Rolle zu erläutern, die dabei vom Rat der Gemeinden Europas gespielt wurde. Eines der wesentlichen Ziele dieses Rates besteht darin, ein System des Kommunalkredits auf europäischer Ebene aufzubauen.

Der internationale Stadtverband bemuhnt sich ganz besonders, die Schaffung eines wirksamen Systems des Kommunalkredits auf nationaler Ebene zu fördern, unter anderem durch die Gegenuberstellung der in allen Ländern geltenden Systeme.

Der Ausschuss für Kommunalfragen hat sich die weitere Verfolgung dieser beiden Ziele zu eigen gemacht. So hat er 1953 den Plan eines europäischen Gemeindebeistandsfonds ausgearbeitet, wonach jeder Gemeinde, die auf Grund von Naturkatastrophen oder auf Grund besonderer Umstände vor finanziellen Schwierigkeiten steht, eine sofortige Hilfe gewährt werden sollte. Dieses Projekt war nach dem Vorbild des gleichzeitig genossenschaftlichen und anonymen Systems des "Crédit Communal de Belgique" entstanden ; dieser Fonds war als Bund der nationalen Fonds gedacht, der

Anleihen auf den Kapitalmärkten aufnehmen konnte und den Ertrag auf die verschiedenen nationalen Fonds in Form von Darlehen verteilte. Das Problem der Kursgarantie ist dort durch die Wahl einer stabilen Rechnungseinheit, der EZU-Einheit, geregelt.

Inzwischen waren die Arbeiten des Rats der Gemeinden Europas (R. G. E.) weit fortgeschritten. Um die Ansichten der europäischen Kommunalverwaltungen berücksichtigen zu können, kam der Ausschuss überein, seinen Entwurf solange zurückzustellen, bis der R. G. E. seine Grundsätze endgültig festgelegt hat. Gleichzeitig unternahm der Ausschuss Schritte, um die Anfänge des vorgeschlagenen Kreditinstituts zu dem Zeitpunkt, an dem es unter der einen oder anderen Form geschaffen würde, so weit wie möglich zu erleichtern. Unter diesen Voraussetzungen unterbreitete der Ausschuss für Kommunalfragen der Beratenden Versammlung die Empfehlung 142, die sie am 4. Mai 1957 einstimmig annahm.

Empfehlung 142

"Die Versammlung,

In der Erwägung, dass die sozialen Probleme sowie die Verbesserung der Lebensbedingungen für die Menschen in den Städten und Landgemeinden nicht von der sehr bedeutenden Möglichkeit getrennt werden können, die hinsichtlich der wirtschaftlichen Expansion der europäischen Gemeinden und allgemeiner, der Entwicklung des ganzen Kontinents, für die Gemeindeverwaltungen und für die von diesen geschaffenen nationalen Kreditinstitute darin liegt, dass sie weitgehend und frei auf private, nationale oder ausländische Mittel zurückgreifen können, die sie zur Vergrößerung und Modernisierung ihrer öffentlichen, sozialen und kulturellen Einrichtungen sowie zur Entwicklung und Anspornung der örtlichen Wirtschaftsvorhaben brauchen könnten ;

In der Erwägung der mit den Anleihen der Gemeindeverwaltungen verbundenen Sondergarantien einerseits und der mittels dieser Anleihen zu verwirklichenden Ziele andererseits ;

Empfiehlt dem Ministerausschuss, die Regierungen der Mitgliedstaaten aufzufordern :

- eine gemeinsame Grundlage zur Finanzierung und Entwicklung des Kommunalkredits festzulegen ;

- die notwendigen Massnahmen zu treffen, um die Aufnahme von Anleihen durch die Gemeindeverwaltungen und durch die nationalen Institute für Kommunalkredit auf den ausländischen und internationalen Kapitalmärkten zu erleichtern.

Insbesondere werden aufgefordert :

(a) die Regierungen der anleihegebenden Länder : die notwendigen Befreiungsmassnahmen zur Unterbringung dieser Anleihen auf ihren Gebieten und zur Ausfuhr der in diesen Anleihen investierten Kapitalien zu treffen ;

(b) die Regierungen der anleihenehmenden Länder :

- die Ausgabe dieser Anleihen zu genehmigen ;

- diesen Anleihen die erwünschten Sicherheiten hinsichtlich der Transfer der Tilgungs- und Zinsraten zu gewähren ;

(c) alle Regierungen : die Schaffung von nationalen Instituten für Kommunalkredit, falls auf ihren Gebieten solche Institute noch nicht bestehen, zu fördern, die von den Selbstverwaltungsorganen verwaltet werden - wie z. B. der "Crédit Communal de Belgique" in Belgien, die "Bank voor Nederlandsche Gemeenten" in Holland oder der "Kommunal Laanefond" in Dänemark ; diese Institute haben den Vorteil, die Zusammenfassung der Anleihen der kleinen Gemeinden zu ermöglichen und die notwendige Mittlertätigkeit zwischen diesen und den ausländischen Darlehensgebern wahrzunehmen."

Ohne seine Entscheidung zu begründen, hat der Ministerausschuss im Oktober 1957 die Empfehlung 142 abgewiesen.

Bemerkungen zur Empfehlung 142

Wir erinnern daran, dass der 1953 ausgearbeitete Plan eines europäischen Gemeindebeistandsfonds eine aus den Direktoren der nationalen Fonds zusammengesetzte Institution vorsah, aber die Tatsache nicht berücksichtigte, dass mehrere Mitgliedstaaten nicht über solche Fonds verfügen. In diesem Projekt waren keine Massnahmen zur Schaffung dieser nationalen Fonds vorgesehen. Mit der Empfehlung 142 forderte die Versammlung dagegen die Regierungen auf, sowohl die Schaffung eines europäischen Kreditsystems für die Gemeinden zu fördern als auch nationale Kreditinstitute für die Gemeinden in den Ländern zu bilden, in denen solche Institute nicht bestehen.

Die Haltung des Ministerausschusses scheint uns unerklärlich, um so mehr, als die Empfehlung 142 sehr gemässigt war. Wir glauben die Ablehnung der Minister auf zwei Gründe zurückführen zu können :

a) die ungenaue Formulierung der Empfehlung. Welche präzise Vorstellung kann man bei den Regierungen hervorrufen, wenn man sie auffordert, "eine gemeinsame Grundlage zur Finanzierung und Entwicklung des Kommunalkredits festzulegen" ? Uns erscheint dieser Satz verständlich ; er ist die Erklärung eines politischen Grundsatzes, der sich mit den Arbeiten auf dem Gebiet des europäischen Kommunalkredits befasst. Den Ministern erscheint dies wahrscheinlich unzureichend.

b) es besteht kein fester Zusammenhang zwischen dieser "gemeinsamen Grundlage" und dem zu bildenden Nationalfonds.

Diese gemässigte und ganz unverbindliche Empfehlung wurde jedoch abgewiesen. Die negative Haltung des Ministerausschusses bedeutet für uns eine Niederlage. Auf Grund des bisher Gesagten können wir uns den Vorwurf nicht ersparen, dass wir seit 1953 viel Zeit mit der Ausarbeitung eines unzulänglichen Projektes verloren haben.

Die uns bevorstehende Aufgabe ist doppelt : wir müssen unsere Arbeiten mit dem Ziel einer weitgehenden Präzisierung der zu treffenden Massnahmen weiterführen und unsere Haltung den Regierungen gegenüber versteifen.

III. Begründung der Argumente des Ausschusses

Die Voraussetzungen, unter denen wir gegenwärtig die Arbeiten auf dem Gebiet des Kommunalkredits erneut in Angriff nehmen, bedingen als erstes, dass wir die Begründung der sich auf die beiden nachfolgenden wesentlichen Ziele beziehenden Argumente des Ausschusses bekräftigen :

A. Kommunalpolitik zugunsten der Gemeinden selbst, um sie bei der Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben zu unterstützen. Hier tritt die Notwendigkeit in Erscheinung, die Frage des Kredits an die Gemeinden auf nationaler Ebene unter Berücksichtigung der in jedem Mitgliedstaat geltenden gesetzlichen Bestimmungen betreffend die Selbstverwaltungsorgane zu behandeln.

In einigen Ländern bestehen bereits Kreditinstitute für die Gemeinden. Weitere Institute müssen zugeschaffen werden, aber unter Hinzuziehung des bereits Bestehenden, auch wenn dieses erst in den Anfängen steht. Wir nehmen als Beispiel nur den Fall Frankreichs, das - wie immer wieder betont wird - über keine Kreditinstitute für die Gemeinden verfügt. Ist dem wirklich so ? Besteht in Frankreich nicht der Grundstock zu einem Nationalfonds, von dem die Gemeinden nichts wissen ? Es gibt einen Erlass vom 9. August 1953 betreffend die Zusammenfassung der Gemeinden zur Vereinheitlichung der Anleihen. Diese Vereinheitlichung würde eine

gemeinsame Verwaltung und Notierung der Anleihen ermöglichen. Die Gemeindeverbände würden den Anleihedienst durch einen Verwaltungsfonds für die von den Gemeinden aufgenommenen Anleihen wahrnehmen. Was ist aus diesem Erlass geworden ? Würde er jemals angewandt ? Sicherlich verrät er die Absicht einer neuen Bevormundung der Gemeinden durch die Zentralbehörde. Könnte dieser Verwaltungsfonds nicht auch die Grundlage eines Nationalfonds bilden und seine Tätigkeit auf Auslandsanleihen richten ?

B. Europäische Politik mit dem Ziel, eine Integration auf der unteren Stufe, d.h. auf der Stufe der Gemeinden, zu fördern. Eine solche Politik könnte dank der Einrichtung eines europäischen Systems des Kommunalkredits verfolgt werden, wie es zum Beispiel in dem vom Rat der Gemeinden Europas ausgearbeiteten Projekt eines europäischen Instituts vorgesehen ist. Der R.G.E. hat allein zu diesem Zweck die Europäische Gemeinschaft für Kommunalkredit ins Leben gerufen.

Dieses Projekt eines europäischen Instituts wurde im R.G.E. von Prof. Mossé ausgearbeitet. Die grundlegende Bedeutung des zum ersten Mal 1956 vorgelegten Berichtes Mossé verdient besonders hervorgehoben zu werden.

Das vorgesehene europäische Institut hätte drei Aufgaben wahrzunehmen :

- 1) es wäre eine Studien- und Dokumentationsabteilung ;
- 2) es würde Sicherheiten hinsichtlich der Transfer der rückständigen Zinsen leisten ;
- 3) es würde als Finanzinstitut tätig werden, indem es Darlehen aus eigenen Mitteln gewährt.

Der Ausschuss möchte folgende Bemerkungen zum Bericht Mossé vorbringen :

1. die Anleihen müssen auf rentable Geschäfte beschränkt werden ;
2. es müsste eine politische Grundlage für den europäischen Fonds gefunden werden. Das Projekt Mossé ist nichts anderes als ein nach dem genossenschaftlichen System aufgebautes Privatunternehmen. Die Assoziation der Gemeinden, Staaten, Kreditanstalten trägt der Notwendigkeit einer gemeinsamen Kontrolle seitens der Regierungen nicht Rechnung ; dies ist ein Nachteil, der von Prof. Mossé dadurch anerkannt wird, dass er dieser Assoziation den Namen "Institut" gibt ;
3. es besteht kein Zusammenhang mit den Nationalfonds, die im Projekt Mossé nicht erwähnt werden ; ihr Bestehen ist jedoch in

der einen oder anderen Form für das reibungslose Funktionieren eines Systems auf europäischer Grundlage notwendig ;

4. naturgemäss gibt das Projekt Mossé keine Erläuterungen über die Beziehungen zwischen dem Nationalfonds und dem europäischen Fonds. Tatsächlich kann man sich nicht vorstellen, dass nationale Fonds unmittelbar und hierarchisch dem europäischen Institut unterstehen sollen. Noch weniger vorstellbar ist ein europäisches Institut, das aus nationalen Fonds hervorgehen würde, die übrigens zum grössten Teil erst einmal ins Leben gerufen werden müssen.

IV. Aufgabe des Europarats

Um den Aufbau eines europäischen Kreditsystems für die Gemeinden zu fördern, kann der Europarat diesem Vorhaben technische Hilfe und politische Unterstützung gewähren.

Der Europarat kann zweifelsohne technische Hilfe gewähren. Aber man soll diese Aufgabe nicht überschätzen. Die Europäische Gemeinde-Konferenz und vor allem die Europäische Gemeinschaft für Kommunalkredite verfügen über ausreichende Mittel, um ihr Projekt zu einem Abschluss zu bringen. Es muss ihnen sicherlich geholfen werden, aber man soll sich nicht unnötigerweise in ihre Tätigkeit einmischen.

Deshalb ist der Ausschuss der Ansicht, dass die vom Europarat auf diesem Gebiet zu leistende politische Unterstützung weitaus wichtiger ist. An die europäischen Gremien, an die Parlamente und Regierungen sowie an die öffentliche Meinung müssen wir, nachdem wir sie von der Versammlung des Europarats haben bestätigen lassen, die gemässigten und vernünftigen Vorschläge richten, die wir vorher selbst geprüft und, falls nötig, geändert haben. In dieser Richtung müssen wir, nach Ansicht des Ausschusses, unsere Tätigkeit lenken.

Wenn auch die nationalen Gesichtspunkte nicht vernachlässigt werden dürfen, so muss doch vor allem der europäische Aspekt der beabsichtigten Lösungen besonders hervorgehoben werden. Dieses würde in etwa im Gegensatz zu der in der Empfehlung 142 vorgeschlagenen Methode stehen.

V. Vorschläge

Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Wiederbelebung der Arbeiten auf dem Gebiet des Kommunalkredits als erster Schritt die Anwendung der folgenden Methode voraussetzt :

Die Europäische Gemeinde-Konferenz müsste eine ins Einzelne gehende Stellungnahme über die Vorschläge unterbreiten, die sie hinsichtlich der Organisation des Kommunal- und Regionalkredits auf europäischer Ebene vorzulegen wünscht.

Diese Stellungnahme müsste die beiden folgenden Punkte behandeln :

a) eine Empfehlung, mit welcher die Beratende Versammlung die Regierungen auffordern würde, das nationale System für Kommunalkredite nach dem Beispiel der in Belgien, Dänemark und in den Niederlanden vorhandenen Kreditsysteme zu vervollständigen oder aufzubauen ;

b) eine Entschliessung, mit welcher die Versammlung die Arbeiten der Europäischen Gemeinschaft für Kommunalkredit zur Kenntnis nehmen und befürworten und sich zugunsten der Schaffung eines Europäischen Instituts für Kommunalkredit äussern würde. Das vom Rat der Gemeinden Europas ausgearbeitete Projekt eines Europäischen Instituts würde vom Ausschuss für Kommunalfragen geprüft und von diesem der Beratenden Versammlung vorgelegt werden.

VI. Schlussfolgerungen

Wenn auch das im vorherigen Kapitel empfohlene Verfahren gegenwärtig das einzig mögliche ist, so scheint es jedoch dem Ausschuss rein theoretischer Art zu sein und vermutlich zum Scheitern bestimmt.

Die im Europarat angewandten Verfahren - das soeben vorgeschlagene ist wieder ein Beispiel dafür - gehen von einer falschen Auffassung der Aufgabe des Europarates und insbesondere der Aufgabe der Beratenden Versammlung aus.

Unsere Aufgabe in der Versammlung besteht nicht nur darin, Gesetzesentwürfe vorzubereiten, die in den meisten Fällen toter Buchstabe bleiben. Unsere Aufgabe müsste darin liegen, "Recht zu sprechen", das Recht zu verkünden und solange darauf zu pochen, bis man uns Gehör schenkt und vor allem sich zum Handeln entschliesst. Nur in diesem Sinne wird die Versammlung wirklich beratend wirken können. Erlaubt die Tatsache, dass unsere Versammlung beratend ist, nicht weitaus kühnere Stellungnahmen als bei einer gesetzgebenden Versammlung ?

Man soll nicht "die Sachverständigen übergehen", sondern die Regierungen zwingen, die Sachverständigen zu einer gemeinsamen Arbeit mit uns zusammenzuführen. Ihr Berichterstatter glaubt mit Recht auf diese Tatsache hinweisen zu können, wenn man

die konkreten Ergebnisse berücksichtigt, die im Ausschuss für Grenzfragen - dessen Vorsitz er führt - erzielt wurden, die von der öffentlichen Meinung unserer Länder mit Genugtuung zur Kenntnis genommen wurden und die niemals erreicht worden wären, wenn man nur den Weg der Empfehlungen der Versammlung gegangen wäre.

Unsere Aufgabe besteht darin, eine politische Aktion eng mit den Arbeiten der Sachverständigen zu verbinden. Europa wird nur dann entstehen, wenn man den Europäern greifbare Tatsachen und nicht leere Formeln vorlegt.

In diesem Zusammenhang erinnert der Ausschuss an die vom Vorsitzenden des Ausschusses, Herrn Chaban-Delmas, vor der Versammlung am 4. Mai 1957 abgegebenen Erklärung :

"Wenn wir uns an diese Gemeindebehörden wenden - im allgemeinen durch Vermittlung der internationalen Gemeindeverbände, wie den Internationalen Städtebund oder den Rat der Gemeinden Europas oder auch noch, wie es morgen der Fall sein kann, den Internationalen Bund der Bürgermeister - ja, wenn wir uns unmittelbar über ihre nationalen Verbände an sie wenden, um sie aufzufordern, ihren Bemühungen als Gemeindeverwalter auch noch Bemühungen für die europäische Propaganda hinzuzufügen, dann müssen wir ihnen ausser dem Glauben der uns beseelt und den wir an sie weitergeben möchten, auch noch Hilfe und Unterstützung in der Durchführung ihrer Verwaltungsaufgaben bringen."

Die Schaffung eines Europäischen Instituts für Kommunal-kredit würde es ermöglichen, den Gemeinden nicht nur zu helfen, sondern ihnen auch beweisen, dass Europa bereits existiert und nutzbringend ist. Damit würden wir uns auch entschlossene Mitkämpfer schaffen.

Die Arbeit, die unserer harrt, ist sehr gross und vor allem sehr schwer. An uns wird es liegen, wenn das erhoffte Ergebnis den von uns geforderten Bemühungen nicht entspricht.