

MAASTRICHTKONFORMITÄT – ESG 2010 UND DIE AUSWIRKUNGEN AUF DIE FINANZIERUNG VON PROJEKTEN

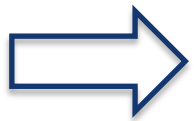
Begriff und Zweck ESG

Maastricht (=Konvergenz) Kriterien

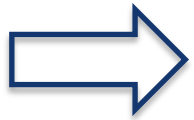
- Preisstabilität
- Haushaltsstabilität
- Wechselkursstabilität
- Langfristige Zinssätze

Haushaltsstabilität bedeutet:

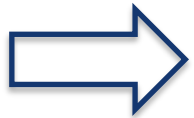
- Der staatliche Schuldenstand darf nicht mehr als 60 % des BIP betragen
- Die jährliche Neuverschuldung darf nicht mehr als 3 % des BIP betragen



Bilanzierung der Staatsschulden erfolgt durch das:
Europäische System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG)
(englisch European System of Accounts ESA)



Bisher als ESG95 ohne Sanktionsmechanismen vorhanden



Aktuell Entwicklung eines Sanktionsmechanismus → Maastricht/ESVG 2010 gewinnt an Bedeutung!

Ausgangslage in Eurozone

Staatsverschuldung 31.12.2013 in % des BIP

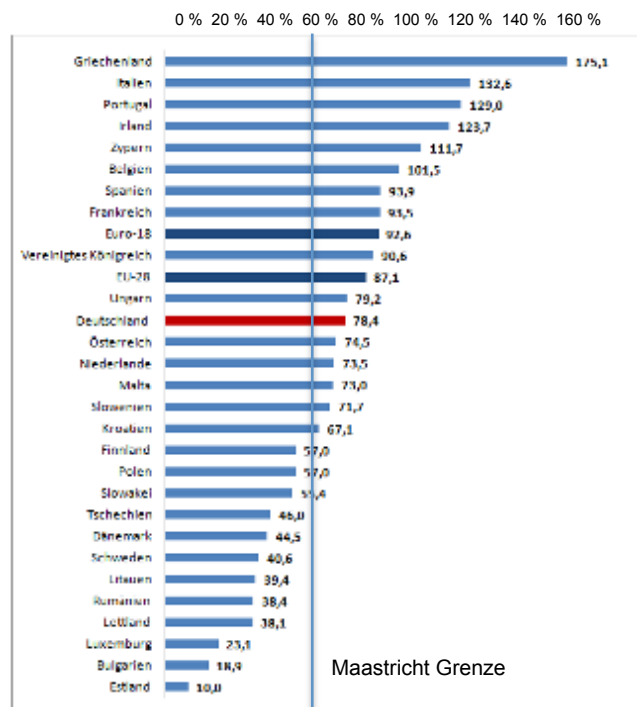


Abbildung 1: Staatsverschuldung der EU-Mitgliedsstaaten nach Maastricht-Vertrag zum 31.12.2013 im Vergleich (in Prozent des BIP)
Eigene Darstellung (Daten entstammen aus: Eurostat, Öffentlicher Bruttoschuldenstand (Code: te6da410), abgerufen am 22.4.2014)

- Eurozone im Schnitt 34 % über der Maastricht-Grenze für die Staatsverschuldung
- Österreich 14,5 % über der Maastricht -Grenze
- Neuverschuldung in % des BIP:
Eurozone ca. 3 %; Österreich 1,5 %



Massiver Anstieg der Staatsverschuldung durch:

Einbruch und Krise Realwirtschaft und Anstieg der Staatsausgaben

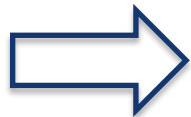
Ausbau des Kontroll- und Funktionsmechanismus

EU „Six Pack“

1. Regelung der Budgetierung (RL 2011/85/EU)
2. Korrektur von Ungleichgewichten im Euro-Raum (VO 1174/2011)
3. Vermeidung und Korrektur von Ungleichgewichten (VO 1176/2011)
4. Ausbau Haushaltsüberwachung und Koordination Wirtschaftspolitik (VO 1466/97 idgF)
5. Beschleunigung Sanktionierungsverfahren bei Defiziten (VO 1467/97 idgF)
6. Durchsetzung Überwachung Haushaltspolitik im Euro-Raum (VO 1173/2011)

Sanktionen

- Einführung formeller Rahmen für die staatliche Budgetierung
- Makroökonomisches Frühwarnsystem zur Überwachung verschiedener Indikatoren und Auslösung von Sanktionen
- Einführung „Straftatbestand“ für vorsätzliche oder grob fahrlässige Statistikfälschung (bis zu 0,1 % des BIP)
- Höhere Konsequenz und Umsetzungsgeschwindigkeit von Sanktionen
- Sanktionsmechanismus bei Verletzung der Konvergenzkriterien mit Strafzahlungen (bis 0,2 % des BIP)



ESVG gewinnt an Bedeutung; Mitgliedstaaten der Eurozone unter Druck: Neuverschuldung problematisch. Vermeidung von „zweitem“ Griechenland!

Schuldenausgliederungsmodelle werden beschränkt

„Schuldenausgliederung“ wird durch Neuregelungen im ESVG erschwert:

- Umgliederung von Kapitalzuschüssen an Verlustgeschäften
- Änderung der Abgrenzung der Markt- und Staatseinheit

Beispiele:

- ÖBB
- BIG
- Landesimmobiliengesellschaften
- Krankenanstaltengesellschaften



Ergebnis Ausgliederung von Staatsschulden nur mehr in Ausnahmefällen möglich

Prüfkriterien

Übersicht

Sektoreuzuordnung des Vertragspartners

Analyse des Vertragspartners mit dem die öffentliche Hand eine Vertragsbeziehung eingeht

Überprüfung der Risikoverteilung innerhalb eines Projekts

Die **Allokation der Risiken** entscheidet darüber, ob eine Zuordnung des Vermögensgegenstandes bei der privaten Einheit erfolgt. Es werden drei Hauptkategorien von Risiken unterschieden:

- **Baurisiko**
- **Verfügbarkeitsrisiko**
- **Bedarfsrisiko**

Weitere ökonomische Kriterien

✓ **Zurückübertragung der Risiken zur öffentlichen Hand durch andere Bestimmungen?**

- Finanzierung
- Garantien
- Vorzeitige Kündigung

✓ **Wettbewerbsrechtliche Bedenken?**

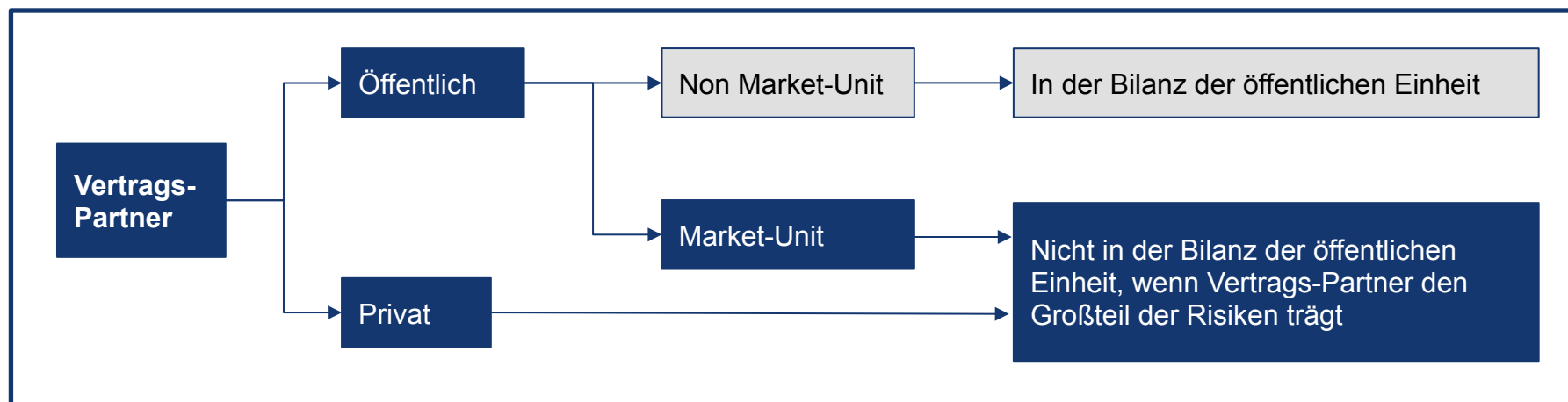
Die wirtschaftliche Betrachtungsweise des ESVG stellt auf die **ökonomische Realität** und nicht auf die rechtliche Form ab. Maßgeblich sind daher nicht Einzelkriterien sondern die sich auf Grund aller Kriterien ergebende **Gesamtsicht**.

Prüfkriterien

Einstufung des Vertragspartners

Vertrags-Partner

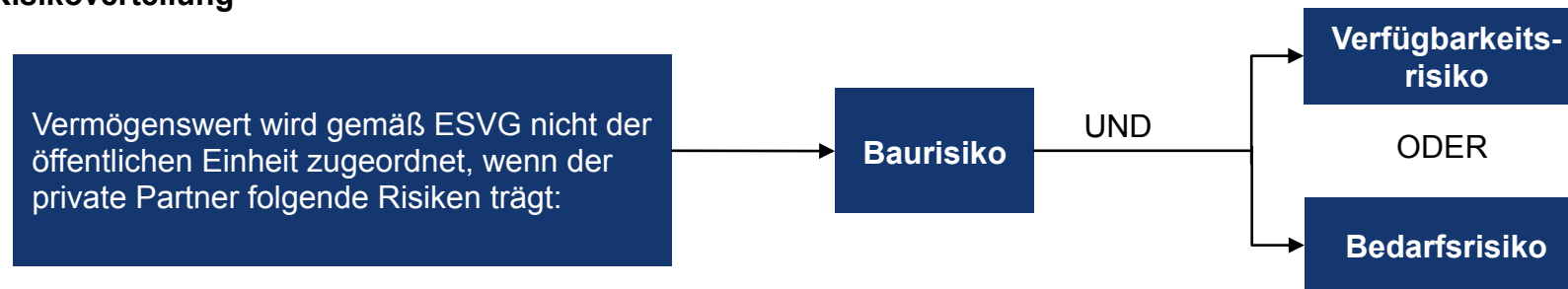
Analyse, ob es sich nach den Kriterien des ESVG um einen Vertragspartner handelt, bei dem überhaupt nach Vornahme der weiteren Prüfschritte eine Zurechnung des Vermögensgegenstandes (und somit der damit verbundenen Verbindlichkeiten) zum Sektor Privat möglich wäre



Prüfkriterien

Risikoverteilung

Risikoverteilung



Baurisiko	Ist an privaten Partner übertragen, wenn zusätzlich entstehende Kosten durch z.B. verspätete Lieferung, Nichteinhaltung vorgegebener Standards, rechtliche und umwelttechnische Belange, technische Mängel oder weitere externe negative Effekte mit sehr wenigen Ausnahmen vom privaten Partner getragen werden.
Verfügbarkeitsrisiko	Ist an privaten Partner übertragen, wenn die Vergütung an den privaten Partner im Falle einer Schlechtleistung erheblich gekürzt werden kann und wenn die Kürzungen hierbei automatisch greifen und hoch genug sind, dass dem privaten Partner ein signifikanter wirtschaftlicher Nachteil erwächst. Bei einer gänzlichen Nichtverfügbarkeit sollte laut ESVG für den jeweiligen Zeitraum die Vergütung auf Null zurückgehen.
Bedarfsrisiko	Ist an privaten Partner übertragen, wenn seine Vergütung direkt vom Endkundenverhalten (bedingt durch Markttrends, Wettbewerbsbedingungen und Konjunkturzyklen) abhängig ist und er die Möglichkeit hat auf ein sich änderndes Endkundenverhalten durch Werbung, neues Design, neue Nutzung etc. zu reagieren. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, ob der Anteil der bedarfsabhängigen Vergütung wirtschaftlich wesentlich ist.

Prüfkriterien

Allokation Baurisiko

Analyse der Ebene der einzelnen Baurisiken

- Einbauten
- Allgemeines geologisches Risiko
- Archäologische Funde
- Kriegsmaterialien / Kontamination
- Genehmigungen
- Gesetzesänderungen
- Höhere Gewalt
- etc.

Träger des Baurisikos

Mehrheit der Baurisiken
übertragen

Ja

Nein

Baurisiko iSd ESVG an
privaten Partner übertragen

Baurisiko iSd ESVG nicht an
privaten Partner übertragen

Prüfkriterien

Finanzierung und Garantien I

Verschiedene Garantien eines öffentlichen Auftraggebers sind bei langfristigen Finanzierungen wie bspw. Projektfinanzierungen möglich:

Darlehensgarantie

- bspw. zur teilweisen oder vollständigen Sicherung der Zahlungen an die Darlehensgeber

Refinanzierungsgarantie

- zur Sicherung der Finanzierung über eine längere Laufzeit

Garantie zur Absicherung von politischem Risiko

Kündigungszahlungen

Anschubfinanzierungen

Einnahmengarantie

- Garantie einer Mindestauslastung durch Nutzer bzw. von Mindesteinnahmen

Garantie einer Mindestgebühr

- unabhängig vom Servicegrad wird eine gewisse Höhe der Nutzungsgebühr garantiert

Restwertgarantie

Garantie für staatsnahe Unternehmen



Auch wenn unmittelbar keine Kosten durch die Übernahme solcher Garantien für einen Auftraggeber entstehen, dürfen diese nicht außer Acht gelassen werden, da im Eintrittsfall doch erhebliche Kosten entstehen können.



Solche staatlichen Garantien sind meist als Eventualverbindlichkeit zu bilanzieren.

Prüfkriterien

Finanzierung und Garantien II

Selbst wenn die Kriterien des ESVG zur Risikoverteilung an den privaten Partner (Baurisiko sowie Verfügbarkeits- oder Bedarfsrisiko) in der Vertragsbeziehung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer erfüllt sind, kann eine Zurechnung des Vermögensgegenstandes zum Sektor Staat abhängig von der Ausgestaltung der Finanzierung bzw. Übernahme von Garantien erfolgen.

- Staatliche Garantien ändern die Risikoverteilung eines Projektes und können deshalb die Bilanzierung eines Projekts (,on-balance‘ oder ,off-balance‘) beeinflussen.
- Bei einer solchen Beurteilung der Bilanzierungsfähigkeit ist sowohl die einzelne Garantie zu prüfen als auch die Auswirkungen der staatlichen Garantien in ihrer Gesamtheit auf das Projekt
- Die Eintrittswahrscheinlichkeit der Garantie wird bei der Beurteilung nicht berücksichtigt.
- Die Erstattung des Schuldendienstes durch den Staat mithilfe von direkten oder indirekten vertraglichen Regelungen (bspw. durch extrem niedrige Pönalen) wird wie eine Garantie behandelt.

Das ESVG stellt stark auf die wirtschaftliche Betrachtung ab und nicht auf eine formelle oder juristische Betrachtung!

Prüfkriterien

Finanzierung und Garantien III

Falls der **öffentliche Auftraggeber** eine direkte **schuldrechtliche Verpflichtung** gegenüber einem Kapitalgeber eingeht, und der Kapitalgeber dadurch bei seinen Forderungen nur mehr das **Bonitätsrisiko des öffentlichen Auftraggebers** einzupreisen hat, würde dies eine Zurechnung zum Sektor Staat verursachen:

- Schuldrechtlicher Anspruch über 50 % der Gesamtfinanzierung: Zurechnung des gesamten Vermögensgegenstandes
- Schuldrechtlicher Anspruch unter 50 % der Gesamtfinanzierung: zumindest Zurechnung im Ausmaß der betroffenen Finanzierung

Das insbesondere in Deutschland verwendete Modell der **Forfaitierung** kann somit für eine Maastricht-neutrale Projektrealisierung nicht herangezogen werden.

Prüfkriterien

Kündigungskompensation/Restwertrisiko

Auch Kündigungskompensationsregelungen können einen Einfluss auf die Risikoverteilung haben und müssen deshalb berücksichtigt werden.

Je nach Ausgestaltung können diese Regelungen Garantien gleichen und müssen dann wie Garantien bewertet werden.

Mögliche Regelungen für eine vorzeitige Kündigung bei einer vom Auftragnehmer verschuldeten Kündigung:

Vorzeitige Kündigung während der Bauphase

Kompensation orientiert sich z.B. an Baufortschritt und der einstigen Kostenschätzung, sowie Abzüge aufgrund von z.B. Pönalen oder Kosten für Mängelbehebung

Vorzeitige Kündigung in der Betriebsphase

Kompensation basierend auf z.B. dem Marktwert des Vermögensgegenstandes oder auf Basis kalkulatorischer Abschreibung, sowie Abzüge aufgrund von z.B. Pönalen oder Kosten für Mängelbehebung

Prüfkriterien

Kündigungskompensation/Restwertrisiko

Bei der Bewertung der Kündigungskompensation gilt:

- Wird die Höhe der Kompensation nicht am Marktwert festgelegt, sondern auf Basis der Kapitalkosten oder Betriebskosten des Projekts berechnet, wird unterstellt, dass ein großer Teil des Projektrisikos vom AG getragen wird.
- Ebenso verhält es sich bei Kompensationsregelungen, die auf die Erstattung des gesamten oder eines Teils des offenen Fremdkapitals abstellen.
- Darüber hinaus sollte aber auch die Kompensation bei einer vom **Auftraggeber** zu verantwortenden Kündigung sowie bei einer **neutralen** Kündigung unter ESVG-Gesichtspunkten evaluiert werden.

Finanzierungskosten vor dem Hintergrund des ESVG

- Durch die tatsächliche Übernahme von Risiken über das Finanzierungsrisiko hinaus erfolgt zwangsläufig eine andere Qualifizierung der Finanzierung im regulatorischen Rahmen eines Kreditinstitutes.
 - Kapitalkosten mit Gewichtung 100
 - Regulatorische Risikokosten
 - Zuzählung zur Großveranlagung
 - Keine Deckungsstockfähigkeit der Forderungen durch fehlende Einredefreiheit und Aufrechnungsverbot
- Durch Risikoübernahme muss Kreditinstitut wirtschaftliche Risikokosten kalkulieren und Kosten für Kontrolle (bspw. Projektmanagement) und Risikosteuerungsmaßnahmen kalkulieren.

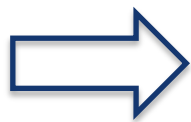


Die Risikoübernahme wird bei der Maastricht-neutralen Finanzierung berücksichtigt und erhöht die Finanzierungskosten. Ein Vergleich mit den niedrigeren Finanzierungskosten bei üblichen Finanzierungen mit der öffentlichen Hand ist jedoch nicht möglich, da die öffentliche Hand das Risiko zumindest kalkulatorisch ansetzen müsste. Durch Maastricht-neutrale Finanzierung werden Risikokosten sichtbar.

Möglichkeiten zur außerbudgetären Bilanzierung

Im ESVG sind folgende Handlungsalternativen (abhängig von deren genauer Ausgestaltung) zur außerbudgetären Bilanzierung explizit angeführt:

1. PPP-Modelle
2. Operate Lease
3. Konzession oder Betreibermodelle
4. Privatisierung/Ausgliederung



Zentrale Fragestellung für die Bilanzierungsfähigkeit bei allen Modellen ist die Frage des wirtschaftlichen Eigentums, die an die Chancen- und Risikenverteilung zwischen Sektor Staat und Sektor Privat geknüpft ist.

Literatur

Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen ESVG2010

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-02-13-269/DE/KS-02-13-269-DE.PDF

Manual on Government Deficit and Debt - Implementation of ESA10; 2013 Edition

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-GQ-13-006/EN/KS-GQ-13-006-EN.PDF

Richtlinie 22011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0041:0047:DE:PDF>

Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0008:0011:DE:PDF>

Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0025:0032:DE:PDF>

Literatur

Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1175&qid=1412941053461&from=DE>

Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1177&qid=1412941140396&from=DE>

Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0001:0007:DE:PDF>

EPEC – State Guarantees in PPPs; A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation and Management; Mai 2011

<http://www.eib.org/epec/resources/epec-state-guarantees-in-ppps-public.pdf>

EPEC – Termination and Force Majeure Provisions in PPP Contracts; Review of current European practice and guidance; März 2013

http://www.eib.org/epec/resources/Termination_Report_public_version.pdf

Arbeitsgruppe ESG

Kernteam

Wolfgang Kainzmeier	Strauss & Partner/Porr
Martin Kweta	Hypo NOE Leasing
Manuela Morlock	Heinrich & Mortinger

Feedbackgruppe/Gäste

Hanno Liebmann	Saxinger Chalupsky & Partner
Marc Schimpel	Kommunalkredit
Herbert Schwarz	Hypo NOE