
Finanzierung von Breitbandnetzen

Ergebnisdokument der Projektgruppe
Finanzierung von Breitbandnetzen
UAG Breitband | AG 8



Präambel

Die beiden Hauptfelder der Finanzierung von Breitbandnetzen betreffen

- die Erschließung neuer Finanzmittel für die rentable breitbandige Versorgung insbesondere bisher unterversorgter Regionen Deutschlands mit 50 MBit/Sek. bis 2018 und
- die Optimierung der öffentlichen Finanzmittel zur Erreichung dieses Ziels der Bundesregierung.

Dies geschieht im Konsens der beteiligten Wirtschaftssektoren und Branchen und unter Beachtung der Vorgaben der Ziele des Nationalen IT-Gipfel-Prozesses.

01

Im ersten Hauptbereich handelt es sich um:

Sektorübergreifende Wege zur **Aktivierung von Eigenkapital (EK) und Fremdkapital (FK) zur Stärkung des Subsidiaritätsprinzips** durch konzeptionelle Integration von EK, FK und öffentlichen Mitteln.

- Wenn heute rund 25 Prozent der Haushalte in Deutschland als mit Breitband unterversorgt gelten, dann sollte es möglich sein, dass geschätzt zwischen 10 und 20 Prozent der Haushalte ohne Förderung, unter Vermeidung von Mitnahmeeffekten, privatwirtschaftlich rentabel in der Zielsetzung der Bundesregierung bis 2018 erschlossen werden können. (Praxisbeispiele erwirtschaften beispielsweise derzeit eine EK-Rendite von mindestens 6 Prozent bzw. eine FK-Rendite von 5 Prozent, während Festgeld lediglich 1 bis 2 Prozent erwirtschaftet.)
- Durch diese **strikte Beachtung des Subsidiaritätsprinzips** und die damit verbundene Konzentration der privaten Mittel kann sich die öffentliche Hand konsequent auf die (dann sogar höhere) Förderung der mit privaten Mitteln ohne Förderung nicht zu realisierenden Projekte / Regionen konzentrieren.

Vorschläge

Hierbei sollte die Konzentration der Fördermittel auf die Breitbandinfrastruktur-Projekte, die auch durch am Finanzmarkt eingeworbenes Eigen- und Fremdkapital nicht wirtschaftlich rentabel zu realisieren sind, insbesondere in den bisher nur mangelhaft versorgten Gebieten angestrebt werden.

Deshalb sind marktorientierte Maßnahmen zur Aktivierung von Eigenkapital und Fremdkapital aus dem privaten bzw. institutionellen Anlegersektor, organisiert über professionelle Teilnehmer des Kapitalmarktes (u. a. den Bankensektor), unter Einbeziehung der diesbezüglichen Förderkulisse der öffentlichen Hand umzusetzen.

Hierzu werden herangezogen:

- Die Gegenüberstellung der Best-Practice-Ergebnisse der Studie des BMVI. (Diese Studie lag zum Zeitpunkt der Diskussion in der PG noch nicht vor.)
- Die Erstellung eines Maßnahmenkatalogs zur „Überzeugungsarbeit“ bei „High-Level-Repräsentanten“ der Finanzwirtschaft (z. B. Ansprache von Banken- und Versicherungsvorständen etc. durch Minister der an der Digitalen Agenda beteiligten Ministerien unter Einschluss des/der Finanzminister(s)).

– **Die Erarbeitung von Finanzierungsschemata, zum Beispiel angelehnt an das folgende Schema für eine Projektfinanzierung:**

- Danach werden 50 Prozent EK eingeworben durch Banken, Sparkassen und Genossenschaftsbanken bei
- privaten Anlegern
 - institutionellen Anlegern (evtl. Alternative zu weiterer Senkung der Mindestreserve der Versicherungswirtschaft) (Achtung: Solvency II / Regulierungshürden)
 - Einbeziehung vorhandener Finanzierungs- / Kooperationsmodelle von / für Netzbetreiber und -besitzer
 - Maßnahmenkatalog für aussagekräftigen Due-Diligence-Prozess
 - Vorstellung und Einbeziehung mittelständischer und kommunaler Netz-/Infrastrukturbetreiber und vorhandener / zu initiiender Kooperationen / Modelle unter Einbeziehung aller Marktteilnehmer und deren Modelle
 - Etablierung von NGA-Netzwerken als neue Assetklasse

Die in diesem Beispiel benötigten 50 Prozent FK sind bei der derzeitigen, voraussichtlich weiter andauernden Verzinsungssituation für Kapitalanleger durch folgende Maßnahmen zu aktivieren:

- Aufklärung der Finanzinstitute über die langfristigen Sicherheiten im Breitbandmarkt
- Seminare mit Bankakademien etc.
- Aufklärung über die Marktstrukturen und Erläuterung der Marktmechanismen.
- Weitere Maßnahmen werden in Kooperation mit den Breitbandbüros des Bundes, der Länder und durch die AG 8 und die dortige UAG 1 (Breitband) im Breitbandgipfelprozess in/über die PGf erarbeitet und vorgestellt.
- Etablierung von NGA-Netzwerken als neue Assetklasse

In diesem ersten Hauptbereich sollten die Konzentration und die Einbeziehung von öffentlichen Förderinstrumentarien so weit möglich und statthaft sein, als das Subsidiaritätsprinzip strikt beachtet wird.

02

Im zweiten Hauptbereich handelt es sich darum, dass jedes Instrument, das staatliche Beihilfen für den Breitbandausbau vorsieht, folgende grundsätzliche Kriterien erfüllen sollte:

- Es sollte nicht diskriminierend und technologieneutral sein. Das bedeutet beispielsweise, dass es für den Zugang zu einem Förderprogramm weder auf die Größe eines Unternehmens noch auf den Zeitpunkt seines Markteintritts ankommen darf.
- Es sollte dezidiert für Höchstgeschwindigkeit-Breitband sein, denn Deutschland und Europa haben sich in ihren Digitalen Agenden Ziele für den flächendeckenden Ausbau hochleistungsfähiger Breitbandnetze gesetzt. Mögliche Förder- oder Finanzierungsprogramme müssen sich an diesen Zielen orientieren.
- Es sollte Nachhaltigkeit und Zukunftssicherheit ebenso gewährleisten wie
- einheitliche, standardisierte und harmonisierte Prozesse vorsehen,
- was auch für die Wirksamkeitskontrolle gilt, nämlich für jedes geförderte Projekt sollte ein professionelles Controlling und Reporting bezüglich der Effizienz und Wirksamkeit im Sinne eines „Fördermonitorings“ existieren.

Vorschläge

Zur Umsetzung und Ergänzung dieser grundsätzlichen Anforderungen für den Einsatz staatlicher Beihilfen wird – auf Basis bereits bestehender Erfahrungen sowie der Forderungen seitens des Kapitalmarktes – Folgendes empfohlen:

Garantien / Bürgschaften¹

Garantien sind grundsätzlich von den Kapitalmarktteilnehmern als wichtiges Instrument anerkannt. Sie sind in der Regel nicht unmittelbar auszahlungswirksam und damit liquiditätsschonend, sofern der zugrunde liegende Businessplan realistisch ist und insbesondere auch wettbewerbliche Effekte entsprechend berücksichtigt. Für den Breitbandausbau vorstellbar sind z. B. Garantien, die so ausgestaltet sind, dass sie

¹ Anmerkung: In der Regel gilt: Ist Akzessorietät gegeben, liegt eine Bürgschaft vor. Fehlt Akzessorietät, so ist eine Garantie vereinbart. Im Gegensatz zum Bürgen (Bürgschaft) kann der Garant (Garantie) keinerlei Einwendungen und Einreden aus einem anderen Schuldverhältnis erheben.

- das Geschäftsrisiko (z. B. im Hinblick auf das tatsächliche Erreichen der in einem Businessplan zugrunde gelegten Anschlussraten) abfedern und nach Erreichen des „eingeschwungenen“ Zustands wieder partiell oder ganz entzogen werden.
- den Fremdkapitalgebern die Einhaltung von Finanzkennziffern (z. B. Eigenkapitalquote / Schuldendienstfähigkeit) durch den Schuldner garantieren, ihnen also andernfalls einen auszahlungswirksamen Ausgleichsanspruch gewähren.
- den bereits bestehenden großen Erfahrungsschatz bei den Banken z. B. mit Hermes-Bürgschaften oder auch Garantien der DEG (im Außenhandelsgeschäft) adäquat einsetzen.
- So wird die Dotierung eines solchen „Garantieplafonds“ empfohlen. Aber dabei ist zu beachten: Bundesgarantien für Ausbauvorhaben in den Ländern müssten möglicherweise erst gesetzlich ermöglicht werden.
- als Bundesgarantien bei entsprechender Ausgestaltung als Anreiz für die Länder wirken.
- mit dem „Gütesiegel“ einer Bundesgarantie für Fremdkapitalgeber durch Einrichtung eines „Center of Competence“ auf Bundesebene für die Zurverfügungstellung einheitlicher Due-Diligence-Kriterien an die Fremdkapitalgeber versehen werden sollten.
- mit Garantien / Bürgschaften hinterlegte Darlehen die Unterstützung aller Förderformen ermöglichen müssen (z. B. Wirtschaftlichkeitslücken oder Betreibermodelle).
- Schaffen von Anreizen für z. B. Whole-buy / Kontingent-Geschäftsmodelle (zu langfristig regulierten Vorleistungspreisen) in NGA-Ausbauregionen, die die Ziele der Digitalen Agenden von Bund oder EU nachhaltig unterstützen bzw. erfüllen
- Schaffen von „Investitionssicherheit“, d. h. Verbindlichkeit der Aussagen der Marktteilnehmer bezüglich der Befragung im sogenannten Markterkundungsverfahren gemäß der aktuellen EU-Richtlinie vom 26.01.2013, Dokumentennummer 2013 / C 25 / 01 (Rz. 65 i. V. m. Fn. 80 der Leitlinien)

Empfehlungen zur Ausgestaltung und schnellstmöglichen Umsetzung des Premiumförderprogramms Breitband durch die KfW auf Basis folgender Leitlinien bzw. Anforderungen

Dieses Instrument muss dem typischen Geschäftsmodell eines Breitbandausbauvorhabens entsprechend adäquat ausgestaltet sein: lange Laufzeiten, lange Zinssicherungsperioden, lange tilgungsfreie Periode anfänglich. Es sollte zudem die Möglichkeit einer Risikoübernahme seitens der KfW vorsehen.

Hierzu muss es einfach, praxisnah und anwendungsfreundlich sein und im weiteren Sinne über alle bisher existierenden, für den Breitbandausbau nutzbaren KfW-Programme hinausgehen, und zwar sowohl haushalterisch als auch organisatorisch. Insbesondere sollte dies ein eigenständiges Breitbandprogramm der KfW sein, das (auch durch Zuführung öffentlicher Mittel) eine stärkere Wirkung zum Beispiel durch Zinssubventionen (eventuell befristet für eine Anlaufphase von 5 bis 10 Jahren und kombiniert mit tilgungsfreien Phasen) entfaltet.

Außerdem sollte dieses Programm alle Fördermodelle unterstützen, die in Deutschland üblich sind (z. B. Betreibermodelle oder Wirtschaftlichkeitslücken).

(Steuer-) Rechtliche Maßnahmen & Regulierung

Als sinnvoll und hilfreich werden in diesem Kontext folgende Schritte zur Umsetzung vorgeschlagen:

- Bundeseinheitliche Vorsteuerabzugsberechtigung nach Prüfung der Machbarkeit und der finanziellen Potenziale der öffentlichen Haushalte
- Schaffen steuerlicher Anreize für NGA-Investitionen auf dem Grundstück und im Gebäude des privaten Immobilienbesitzers
- Nutzen der Möglichkeit für das Einbeziehen von NGA-Investitionen, speziell bei (Neu-) Ausbauvorhaben in die Grundschuld, um damit z. B. eine Finanzierungsplattform auf Pooling-Ebene (Fondslösungen) für Ausbaubereiche zu erleichtern

Zu den konkreten quantitativen Anforderungen gehören unter anderem:

- Das Auffangen des Refinanzierungsrisikos durch Gewährung von Finanzierungszusagen passend zur gesetzlich erlaubten Abschreibungsdauer der Breitbandinvestitionen
- Das Erfordernis eines grundsätzlich längeren Investitionszeitraums für Breitbandausbaumaßnahmen ohne Erzielung sofortiger Cashflows für den Zins- und Schuldendienst, was einen entsprechend langen tilgungsfreien Zeitraum erfordert (in der Regel 5 und mehr Jahre)
- Überprüfung des derzeitigen Hausbankprinzips und gegebenenfalls Anpassung
- Festlegung eines konkreten KfW-Budgets für einen festgelegten Zeitraum, um einen konkreten Anreiz für den Abruf dieser Mittel zu schaffen

Zu den konkreten qualitativen Anforderungen gehören unter anderem:

- Die Instrumente sollten die Möglichkeit einer Risikoübernahme seitens der KfW vorsehen, das bedeutet im weiteren Sinne, sie sollte die Bandbreite der Instrumente zwischen unternehmerischem Eigenkapital (EK) und risikoaverssem Fremdkapital (FK) abdecken. Also sollten auch Maßnahmen vorgesehen werden wie z. B.:
 - Für Fremdkapital zinsvergünstigte Darlehen mit (ultra-) langen Laufzeiten
 - Garantien als „Puffer“ zwischen unternehmerischem EK und kapitalmarkttypischem FK (siehe auch Beispiele oben)
 - Für Eigenkapital das Obligo auf „höchster“ Ebene – gegen Beteiligung an der/Besicherung durch die entsprechend finanzierte „Infrastrukturgesellschaft“/„Breitbandfonds“ mit sogenannter „Exit“-Möglichkeit am Kapitalmarkt
- Auch sollte für dieses Instrumentarium z. B. bei der KfW oder dem Breitbandbüro des Bundes ein „Center of Competence“ mit klarer Kommunikations- und Zuständigkeitsstruktur eingerichtet werden.

- Die Antragstellung erfolgt dann bei dem oben genannten Center of Competence bzw. über die Förderbanken der Länder.
- So sollte analog zur Risikoverteilung bei Private-Equity-Transaktionen mehrerer Parteien ein „drag-along“ eingeführt werden. Das bedeutet, wenn die KfW zusagt, müssen auch die Förderbanken der Länder „mitziehen“ (und gegebenenfalls vice versa).

Fazit

Bei richtiger Ausgestaltung und der Inklusion bestehender Programme zu einem einzigen, schlagkräftigen und in einer kontrollierbaren Organisationsstruktur neu zu gestaltenden „Premiumprogramm“ kann die KfW sich langfristig zu einem wesentlichen Instrument für ein Gütesiegel für Breitbandinvestitionen in Deutschland entwickeln. Dabei ist und bleibt die gewollte und funktionierende Abstimmung mit den Förderinstituten und -banken der einzelnen Bundesländer zwingend.

Mitglieder der Projektgruppe Finanzierung von Breitbandnetzen

Co-Leiter:

Heinz-Peter Labonte

FRK – Fachverband Rundfunk und Breitbandkommunikation

Andreas R. Weiss

neXt.kom corporate finance GmbH

Dr. Katrin Sobania

DIHK

Reiner Helle

Wirtschaftsministerium Schleswig Holstein

Christian Zieske

Breitbandbüro des Bundes

Kerstin Stromberg-Mallmann

BMVi

Manfred Horn

Ministerium des Inneren, für Sport und Infrastruktur
Rheinland Pfalz

Tim Brauckmüller

Breitbandbüro des Bundes

Parinaz Roghani

Breitbandbüro des Bundes

Thomas Langer

FttH Council Europe

Wolfgang Heer

Buglas

Sarah Neumeyer

VATM

Dr. Klaus Ritgen

Deutscher Landeskreisstag

Peer Beyersdorf

Breitbandkompetenzzentrum Niedersachsen

Jürgen Schneider

Telekom Deutschland AG