

DIW Berlin

Abteilung Informationsgesellschaft und Wettbewerb

Telekommunikation in Deutschland: ein ungeliebtes Kind?

Hintergrundinformationen zur Studie

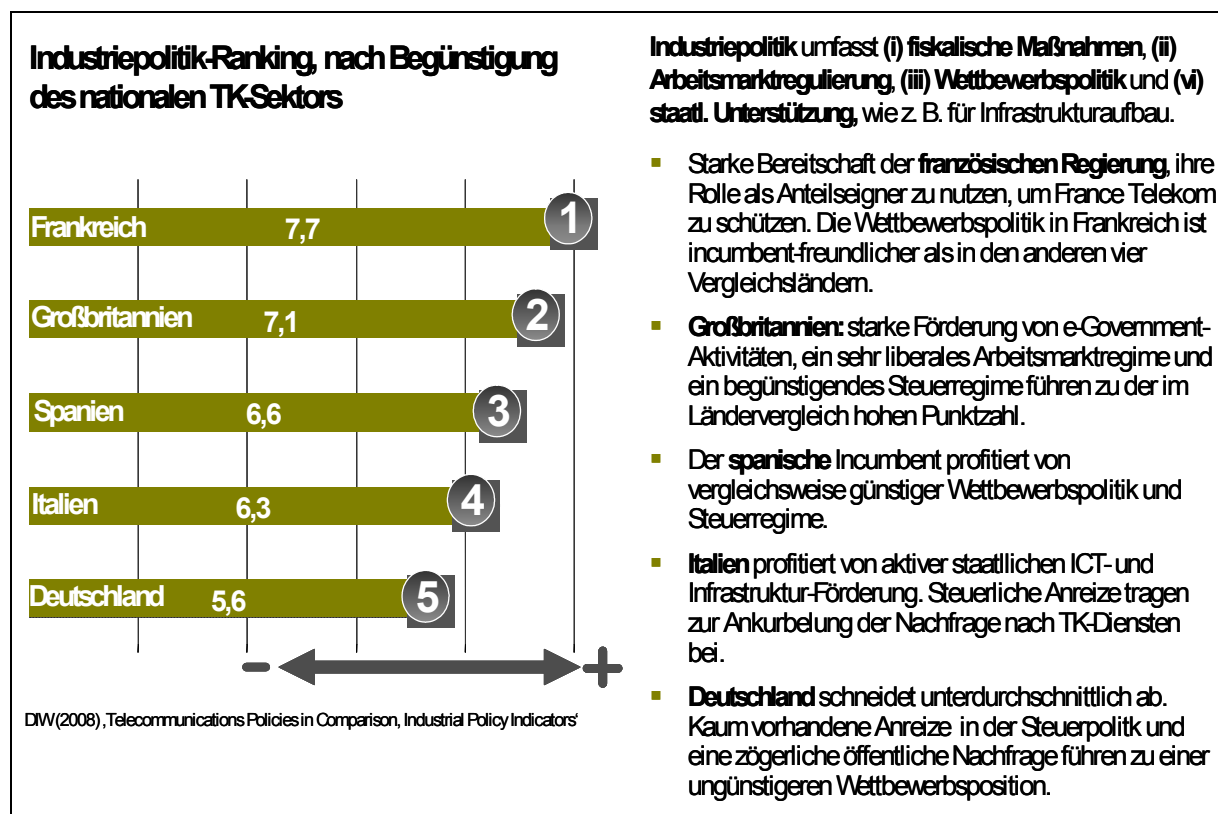
“Telecommunications Policies in Comparison: Industrial Policy Indicators”

„Internetzugang wichtiger als Autobahnanschluss“ konstatierte kürzlich der Beirat der Bundesnetzagentur im Zusammenhang mit der nach wie vor schleppenden Versorgung ländlicher Gebiete mit schnellen Internetanschlüssen. Die aktuelle Diskussion um die digitale Spaltung – schnelle DSL-Anschlüsse für Stadtbewohner, antiquierte Modem-Anschlüsse auf dem Dorf – verdeutlicht, dass die von Staat und Behörden festgesetzten Rahmenbedingungen gerade im Telekommunikationsmarkt eine entscheidende Rolle spielen: Was kann und was soll der Staat tun, um sicherzustellen, dass seine Bürger flächendeckend mit leistungsfähigen, bezahlbaren Telekommunikationsdiensten versorgt werden?

Eine Forschergruppe rund um Professor Christian Wey, Leiter der Abteilung Informationsgesellschaft und Wettbewerb des DIW in Berlin, hat die Industriepolitik in der Telekommunikation in ausgewählten EU-Ländern unter die Lupe genommen und einen speziellen Indikator für den Telekommunikationssektor entwickelt. Der Indikator erfasst Schlüsselbereiche wie Arbeitsmarkt-, Fiskal-, Infrastruktur- und Wettbewerbspolitik und erlaubt einen Vergleich der unterschiedlichen industriepolitischen Vorgehensweisen. Auf dieser Basis wurden fünf europäische Staaten – Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien und Großbritannien – verglichen. Die Ergebnisse dieses Vergleichs präsentierte das internationale Forscherteam auf einer Konferenz am 2. September in Berlin.

Interessanterweise verzeichnen die Industriepolitik Frankreichs und Großbritanniens die besten Bewertungen, da beide eindeutig und konsistent in eine bestimmte Richtung konzipiert sind – wobei die Ansätze in beiden Ländern unterschiedlicher kaum sein könnten: Frankreich setzt konsequent auf die Unterstützung etablierter Unternehmen durch die Regierung, Großbritannien auf sehr liberale Arbeitsmarktbedingungen und hohe öffentliche Nachfrage nach Kommunikationsdienstleistungen. „In Großbritannien wird eGovernment großgeschrieben“ sagte Jason Whalley von der

University of Strathclyde bei der Berliner Tagung, „Die britische Regierung hat bereits 2003 eine Milliarde Pfund (1,3 Milliarden Euro) für Breitbandanschlüsse im öffentlichen Sektor in Aussicht gestellt.“ Im Gegensatz dazu fällt die Bewertung der Industriepolitik in Deutschland deutlich schlechter aus, insbesondere bedingt durch eine verhaltene öffentliche Nachfrage sowie eine unklare Ausrichtung der Wettbewerbspolitik.



Auch Spanien und Italien schneiden besser ab als Deutschland, wenn auch nicht so gut wie Frankreich und Großbritannien. In Italien spielt Infrastrukturhilfe eine große Rolle: „Investitionen in Telekommunikationsinfrastruktur, vor allem Breitband-Internetzugang, sind ein wesentliches Ziel der italienischen Regierung. Zur Finanzierung ist auch der Einsatz öffentlicher Mittel geplant, insbesondere im strukturschwachen Süden“, sagte Enzo Pontarollo, Professor an der Mailänder Università Cattolica del Sacro Cuore bei der Tagung in Berlin. „In Italien herrscht eindeutig eine andere Sichtweise als in Deutschland – in Deutschland betrachtet jedermann den Ausbau der Infrastruktur als Angelegenheit des privaten Sektors,“ ergänzt Professor Christian Wey.

Verminderte Investitionsanreize für schnellere Internetanschlüsse

Das Problem, dass es sich für private Anbieter nicht rechnet, außerhalb der Metropolen großzügig in Infrastrukturausbau zu investieren, wird sich in Zukunft noch verschärfen. Die Ära der Kupfernetze nähert sich ihrem Ende; für die neue Generation schneller Internetanschlüsse werden moderne Glasfaseranschlussnetze benötigt. In Großstädten ist es vergleichsweise billig, Haushalte an Glasfasernetze anzuschließen. Bereits heute verlegen City-Carrier wie NetCologne Hochleistungs-

Glasfasernetze in Innenstadtlagen deutscher Großstädte. Experten bezweifeln nicht, dass sich in den Metropolen lebhafter Wettbewerb entwickeln wird. Was jedoch in der übrigen Republik passieren wird, ist derzeit völlig offen: Die großen Netzbetreiber wie die Deutsche Telekom halten sich zurück. Zum einen schrecken sie die notwendigen hohen Investitionen, zum anderen sind die Rahmenbedingungen unvorteilhaft, da die Regulierungsbehörde marktbeherrschende Unternehmen zwingt, ihre Netze für die Konkurrenz zu öffnen.

Anders die Situation in den USA: „Die Amerikaner haben das Problem verminderter Investitionsanreize erkannt,“ sagt der Österreicher Johannes Bauer, Professor an der Michigan State University, „und durch schrittweise Deregulierung seit 2003 den Hebel umgelegt: Die Stoßrichtung der Politik in den USA liegt jetzt eindeutig auf Förderung von Innovationen und Investitionen.“ Diese neuen Rahmenbedingungen zeigen Wirkung: Die Branchenriesen Verizon und AT&T haben milliardenschwere Investitionsprogramme aufgelegt, um den Aufbau von Glasfasernetzen voranzutreiben. Sie lassen sich auch nicht von der konjunkturellen Eintrübung von ihrem Wachstumskurs abbringen. Hierzu gibt es auch keinen Grund: Beide Unternehmen haben kürzlich in ihren Halbjahresbilanzen solides Umsatz- und Gewinnwachstum vorgelegt.

Der neue Regulierungsrahmen in den USA findet auch in Europa erste Nachahmer: Anfang August entschied die spanische Regulierungsbehörde CMT Branchenprimus Telefónica von der Verpflichtung zu befreien, ihr Glasfasernetz für Wettbewerber zu öffnen. Damit erfüllte die CMT eine wesentliche Forderung Telefónicas, die, wie andere Betreiber auch, Investitionen in Glasfasernetze von verlässlichen, investitionsfreundlichen Regulierungsbedingungen abhängig gemacht hat.

Rückläufige Branchenumsätze in Deutschland

Die deutsche Telekommunikationsbranche könnte einen Investitions- und Wachstumsschub gut gebrauchen: Marktsättigung und Preisverfall haben dazu geführt, dass die Branchenumsätze seit 2005 rückläufig sind. Und es sind nicht nur die Inlandsumsätze der Telekom, die zurückgehen: 2007 mussten auch die Wettbewerber der Telekom Umsatzeinbußen hinnehmen. Auch für das laufende Jahr rechnet der Branchenverband Bitkom mit einem Minus von insgesamt 0,8%.

Rückläufige Branchenumsätze und eine einseitig auf Preiswettbewerb ausgelegte Telekommunikationspolitik sind kein Umfeld, das zu Milliardeninvestitionen einlädt. Auch die Beratungsfirma McKinsey kommt in ihrer vielbeachteten Studie „Deutschland 2020“ zu dem Schluss, dass nur auf der Basis einer grundlegend erneuerten Glasfaserinfrastruktur und einer konsistenten, zielorientierten Industriepolitik neue Wachstumschancen für den Telekommunikationssektor entstehen werden. Gelingt es nicht, den Investitionsstau zu verhindern, droht ein weiteres Zurückfallen gegen-

über den USA und wichtigen Märkten Asiens, die in der Telekommunikation heute die Nase vorn haben. Günstigere Rahmenbedingungen vorausgesetzt, könnte die Branche im „Chancenszenario“ der McKinsey-Studie mit jährlich 2,8 Prozent wachsen. Insbesondere der Aufbau einer glasfaserbasierten Infrastruktur und eines Mobilfunknetzes der nächsten Generation könnten der Branche wieder Umsatz- und Beschäftigungswachstum bescheren.

„Digitale Dividende nutzen“

Auch Arnulf Heuermann, Managing Director bei der auf Telekommunikation spezialisierten Beratungsfirma Detecon, plädierte auf der DIW-Konferenz in Berlin dafür, alle Möglichkeiten zu nutzen, um Anreize für Investitionen zu schaffen: „Der Appetit auf Bandbreite wird weiter zunehmen“ sagt Heuermann, „wer nicht über schnelle Internetzugänge verfügt, verpasst den Anschluss“. Heuermann zeigt auf, dass es eine ganze Reihe von Möglichkeiten gibt, den Aufbau von Glasfaserinfrastruktur zu fördern: Naheliegend ist eine Reform des Regulierungsrahmens nach US-amerikanischem Vorbild mit dem Ziel, Anreize für Investitionen zu setzen. Weiter sollten aber auch die Kommunen in die Pflicht genommen werden: Die Kosten für den Ausbau von Glasfasernetzen könnten deutlich gesenkt werden, wenn Telekommunikationsunternehmen bestehende (Leer-)Rohrkapazitäten von Wasser, Abwasser, Strom oder Gas nutzen könnten. Auch Mobilfunk-Technologien könnten insbesondere in ländlichen Regionen genutzt werden, um Breitbandversorgung sicherzustellen. Dies setzt allerdings voraus, dass Rundfunkanstalten Frequenzen an die Mobilfunker abtreten. Mit der Umstellung von Rundfunk und Fernsehen von der Analog- auf die Digitaltechnik bietet sich hierfür eine einmalige Chance: Große Teile des bislang benötigten Frequenzspektrums werden frei. Bislang sperren sich allerdings die Rundfunkanstalten, diesen neuen Spielraum im Frequenzspektrum - gemeinhin als „digitale Dividende“ bezeichnet - an die Mobilfunker abzugeben.

Alles in allem, resümiert Wey, komme man zu dem Schluss, dass die Zukunftsbranche Telekommunikation in der Industrienation Deutschland einen eher untergeordneten Stellenwert hat: „Der Blick ins Ausland zeigt, dass es viele Möglichkeiten gibt, den Sektor zu entwickeln,“ so Wey, „und wir sollten jetzt handeln: Nur so können wir sicherstellen, dass Beschäftigung und Produktivität in der Telekommunikationsbranche selbst, aber auch in anderen Branchen wieder steigt.“

Die Studie „Telecommunications Policies in Comparison: Industrial Policy Indicators“ wurde vom DIW Berlin im Auftrag der Deutschen Telekom erstellt.