

Deutschland muss seine Digitalstrategie überdenken, um den Anschluss nicht zu verlieren

Von Tomaso Duso, Pio Baake, Yann Girard, Anselm Mattes, Claus Michelsen, Mattia Nardotto, Jo Seldeslachts und Slobodan Sudaric

Den technologischen, wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen durch die Digitalisierung werden derzeit in den Medien ganze Themenhefte und Veranstaltungsreihen gewidmet. Stets mit dem Verweis auf die verpassten Chancen und das Hinterherhinken Deutschlands: Der fehlende Breitband- und speziell der Glasfaserausbau ist immer wieder Stein des Anstoßes. Auch nach Ansicht der Prüfer des Europäischen Rechnungshofs droht Deutschland, im wahrsten Sinne des Wortes, den Anschluss zu verlieren. Das EU-weite Ziel einer flächendeckenden Versorgung mit einem Gigabit pro Sekunde werde Deutschland wegen der veralteten Technik nicht erreichen. Zu sehr werde noch auf Kupferkabel statt Koaxialanschlüsse und Glasfaser gesetzt, lautet der Vorwurf.

Der vorliegende Wochenbericht zum Thema „Digitale Infrastruktur“ geht der Frage nach, ob die bisher gewählten wirtschaftspolitischen Förderinstrumente für einen flächendeckenden Glasfaserausbau effizient sind. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass eine Versorgung mit gigabitfähiger Technologie nicht nur durch teure staatliche Subventionen angestrebt werden sollte. Stattdessen sollte auch der Regulierungsrahmen angepasst werden; eine Abkehr von der Netzneutralität könnte den Privathaushalten zugutekommen.

Unbestritten ist eine leistungsfähige Infrastruktur eine notwendige Basis für eine erfolgreiche Digitalisierung. Im internationalen Vergleich liegt Deutschland beim Glasfaserausbau nachweislich weit abgeschlagen hinter anderen Industrieländern wie Südkorea oder den USA, aber auch hinter anderen europäischen Staaten wie Lettland. Von der vielbeschworenen Gigabit-Gesellschaft kann bei uns noch nicht die Rede sein.

Die Notwendigkeit eines Ausbaus hatten zwar auch die Regierungsparteien schon vor Jahren erkannt. Bundeskanzlerin Angela Merkel versprach in ihrer Regierungserklärung 2014, dass jeder Mensch in Deutschland bis 2018 über schnelles Internet verfügen werde. Doch die hochgesteckten Ziele eines flächendeckenden Breitbandnetzes mit 50 Mbit/s konnten nicht erreicht werden.

Im aktuellen Koalitionsvertrag hat sich die neue alte Große Koalition neue große Ziele gesetzt. In den Breitbandausbau soll weiter investiert werden, wobei der Schwerpunkt künftig auf reinen Glasfasernetzen liegen soll. Die Förderung des als Übergangstechnologie eingeschätzten Vectoring, bei dem eine Kombination aus Glasfaser- und Kupferleitungen genutzt wird, soll entfallen. Im März stellte Kanzleramtsminister Helge Braun sogar einen Rechtsanspruch auf schnelles Internet in Aussicht. Doch wurden von den Förderzusagen in Höhe von 3,5 Milliarden Euro bis Ende Mai gerade einmal 26,6 Millionen Euro ausgezahlt, wie aus Angaben der Bundesregierung im Juni hervorging.

Wie sieht der Status quo bei den Breitband- und speziell den Glasfasernetzen genau aus? Und wie weit muss der Ausbau politisch gefördert werden beziehungsweise welchen Nutzen hat eine Förderung? Wie beeinflussen die jüngsten EU-Regulierungen mit Blick auf Netzneutralität die Investitionsanreize für die Netzanbieter?

Die DIW-Ökonomen Yann Girard, Anselm Mattes und Claus Michelsen beschreiben die derzeitige Verfügbarkeit und die Nachfrage nach schnellem Internet. Zwar ist die Breitbandversorgung in Deutschland inzwischen flächendeckend, aber häufig nur mit geringen Geschwindigkeiten von bis zu sechs Mbit/s und das oft auch nur in Ballungsgebieten. Von

flächendeckenden 50 Mbit/s kann noch nicht die Rede sein. Im internationalen Vergleich zeigt sich, wie weit Deutschland bei Glasfaseranschlüssen hinterherhinkt – vor allem bei der Nachfrage. In den OECD-Ländern sind durchschnittlich 21 Prozent der vermarkteten Breitbandanschlüsse reine Glasfaseranschlüsse. In Deutschland sind es nur zwei Prozent – verfügbar wären mehr als sieben Prozent. Fehlende Zahlungsbereitschaft drosselt die Nachfrage, die hohen Ausbaukosten bremsen die Angebotsseite. Eine ausgewogene Balance zwischen Regulierung und Förderung ist also erforderlich, um Deutschland gigabitfähig zu machen.

Welche Folgen die Förderung des Breitbandausbaus hat, untersuchen Tomaso Duso, Mattia Nardotto und Jo Seldeslachts. Am Beispiel von Bayern und Niedersachsen haben sie konkrete Förderprojekte evaluiert, die zwischen 2009 und 2013 in ländlichen Gebieten durchgeführt wurden, um die „digitale Lücke“ zwischen Ballungsgebieten und ländlichen Räumen zu schließen. Insbesondere sind sie der Frage nachgegangen, welchen Effekt die Förderung auf die Entwicklung der Infrastruktur und des Wettbewerbs in den betroffenen Gemeinden hatte. Vielleicht wenig überraschend zeigen sie, dass die Förderungen wirksam waren: Sie führten zu einer Zunahme der Breitbandabdeckung bei allen Geschwindigkeiten, ohne aber den Wettbewerb negativ zu beeinträchtigen. Die geschätzten Effekte deuten darauf hin, dass die Förderung zu einem um zwei bis drei Jahre schnelleren Ausbau der Breitbandabdeckung geführt hat, als es ohne Förderung der Fall gewesen wäre. Die durchschnittlichen Kosten für jede potenziell verbundene Einzelperson werden auf noch vertretbare 290 Euro geschätzt. Die Förderung der Netze der neuen Generation wird aber voraussichtlich mehr als zehnmal so viel kosten wie die früheren Subventionen für die Grundversorgung – eine teure

Investition. Dementsprechend sollte auch über alternative regulatorische Eingriffe diskutiert werden, die den Ausbau der Netze durch private Investoren möglicherweise kosteneffektiver vorantreiben können.

Der flächendeckende Netzausbau ist eine gewaltige Herausforderung für die Netzbetreiber, die im Zuge dessen gerne darauf verweisen, dass von dem Ausbau vor allem auch die Dienstleistungsbeziehungswise Contentanbieter profitieren, ohne sich an den Investitionskosten zu beteiligen. Pio Baake und Slobodan Sudaric untersuchen, welchen Effekt die Abkehr von der Netzneutralität, insbesondere die Möglichkeit, auch den Content-Providern verschiedene Übertragungsqualitäten anzubieten, hätte. Allen Vorbehalten der Netzneutralität-Befürworter zum Trotz, die fürchten, dass damit das Netz weniger frei und offen für alle sein würde, zeigen die Autoren in ihrer Analyse, dass die Möglichkeit zur Priorisierung von Datenpaketen ökonomisch durchaus sinnvoll sein kann. Eine Abkehr von der Netzneutralität würde zu einer effizienteren Nutzung der bestehenden Kapazitäten beitragen und den Wettbewerb zwischen den Netzbetreibern intensivieren. Davon würden letztlich vor allem die privaten Haushalte profitieren – und die digitale Zukunft Deutschlands.

Die Studien belegen, dass nicht allein breitgestreute Förderung in Milliardenhöhe nach dem Gießkannenprinzip die besten Ergebnisse bringt. Angesichts der mangelnden Nachfrage nach hohen Bandbreiten und endlicher Ressourcen sollte die Politik ihre Digitalstrategie künftig gründlicher abwägen, regelmäßig evaluieren und auch alternative Instrumente wie Anpassungen der regulatorischen Rahmenbedingungen in Betracht ziehen, um einen sinnvollen und effizienten Digitalausbau voranzutreiben.

MEDIATHEK



Audio-Interview mit Tomaso Duso
www.diw.de/mediathek

IMPRESSUM



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
www.diw.de
Telefon: +49 30 897 89-0 Fax: -200
85. Jahrgang 21. Juni 2018

Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Tomaso Duso; Dr. Ferdinand Fichtner; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.;
Prof. Dr. Peter Haan; Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Alexander Kriwoluzky;
Prof. Dr. Stefan Liebig; Prof. Dr. Lukas Menkhoff; Prof. Johanna Möllerström,
Ph.D.; Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.; Prof. Dr. Jürgen Schupp;
Prof. Dr. C. Katharina Spieß

Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann; Mathilde Richter; Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Prof. Dr. Martin Gornig; Felix Weinhardt, Ph.D.; Dr. Astrid Cullmann

Redaktion

Renate Bogdanovic; Dr. Franziska Bremus; Rebecca Buhner;
Claudia Cohnen-Beck; Dr. Daniel Kemptner; Sebastian Kollmann;
Matthias Laugwitz; Markus Reiniger; Dr. Alexander Zerrahn

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

Gestaltung

Roman Wilhelm, DIW Berlin

Umschlagmotiv

© imageBROKER / Steffen Diemer

Satz

Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den
Kundenservice des DIW Berlin zulässig (kundenservice@diw.de).

Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter
unter www.diw.de/newsletter