

## **Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di und des Deutschen Gewerkschaftsbundes**

### **zum Konsultationsentwurf der Glasfaserstrategie des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung**

Stand Juni 2024

Herausgeber:

ver.di Landesbezirk Niedersachsen-Bremen

Fachbereich A - Finanzdienste, Kommunikation und Technologie, Kultur, Ver- und Entsorgung

Bahnhofplatz 22-28

28195 Bremen

DGB Bezirk Niedersachsen - Bremen - Sachsen-Anhalt

Otto-Brenner-Str. 1

30159 Hannover

verantwortlich:

Immo Schlepper, Fachbereich A – Fachbereichsleiter, ver.di Landesbezirk Niedersachsen-Bremen

Johannes Grabbe, Abteilungsleiter Wirtschaft, Umwelt, Europa, DGB Niedersachsen

Mitgliedsgewerkschaften des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB):

- IG Bauen-Agrar-Umwelt
- IG Bergbau, Chemie, Energie
- EVG - Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
- IG Metall
- Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten
- Gewerkschaft der Polizei
- ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft

Die ver.di und der DGB begrüßen ausdrücklich den vorliegenden Konsultationsentwurf der jüngsten Glasfaserstrategie des niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung. Eine moderne, hochleistungsfähige TK-Infrastruktur ist eine essenzielle Basis für einen wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstandort, für die Digitalisierung unserer Gesellschaft, für die Daseinsvorsorge der Menschen und einer sozialen, kulturellen und wissenschaftlichen Teilhabe, insbesondere in strukturschwachen ländlichen Regionen. Niedersachsen ist als großes Flächenland bislang erfolgreich bei dem Ausbau des Landes mit einer leistungsfähigen breitbandigen Infrastruktur.

Doch der Anspruch, den bisherigen „Erfolgskurs“ weiter fortzusetzen, wird schwieriger zu realisieren sein als bislang. Oft werden schnell die selbst gesteckten Ausbauziele dort erreicht, wo die Akteure leicht zählbare Erfolge vorweisen können. Das Halten des Ausbautempos und der -qualität wird mit fortschreitenden Ausbauaktivitäten schwieriger. Die Grenzkosten für jeden weiteren Glasfaseranschluss eines Haushaltes oder eines Unternehmens werden deutlich steigen. Da aber in diesem hoch regulierten Markt die Erträge eines Glasfaseranschlusses nicht mit den Kostensteigerungen Schritt halten können, wird der kurzfristige Deckungsbeitrag defizitärer. Entsprechende Programme und Strategien müssen noch intelligenter eingestellt und die Anstrengungen des Staates für eine angestrebte flächendeckende Breitbandversorgung intensiviert werden.

### **Motivation der ver.di und des DGB**

Die ver.di und der DGB haben ein vitales Interesse an einem Erfolg einer Glasfaserstrategie. Eine leistungsfähige, breitbandige Infrastruktur vitalisiert den Wirtschaftsstandort, stärkt die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, schafft neue und stabilisiert bestehende Arbeitsplätze und eröffnet öfter und bessere Chancen für junge Menschen auf eine attraktive berufliche Zukunft.

Auch für den Wirtschaftsstandort zeigen Analysen von Verbänden und Ministerien, dass für inländische und ausländische Investoren eine leistungsfähige Breitband-Infrastruktur mittlerweile genauso wichtig ist, wie der Anschluss an Autobahnen und Flughäfen. Eine hochleistungsfähige Breitbandinfrastruktur schafft primär Arbeitsplätze bei den administrativen Behörden, die für Planungen und Genehmigungen zuständig sind, bei den Unternehmen, die den Infrastrukturausbau im Tiefbau oder beim Anschluss bei den Kunden realisieren, sowie bei den Netzbetreiber, die diese Anschlüsse warten, reparieren und erneuern und ihre Dienste anbieten. Noch wichtiger sind am Ende jedoch in der zahlenmäßigen Quantifizierung die Effekte, die eine hochleistungsfähige Breitband-Infrastruktur im sekundären und tertiären Segment auslösen. Deshalb stimmt die ver.di und der DGB mit der Feststellung im Kapitel 2.2 (Seite 11) mit dem Ziel eines „*volkswirtschaftlichen Gesamtnutzens, insbesondere die Versorgung der Unternehmen und Menschen*“ überein.

### **Mehr Schein als Sein**

Es kann auf keinen Fall in Zweifel gezogen werden, dass das Flächenland Niedersachsen erfolgreich in Sachen gigabitfähigen Anschlüssen unterwegs ist. Das zeigen die eindrucksvollen Zahlen des Konsultationspapiers auf S. 4 im Abschnitt 1.2 (Stand des Ausbaus). Unklar bleibt jedoch, in welcher Qualität der bisherige Ausbau vorhanden ist. Den Menschen und den Unternehmen nutzt es wenig, wenn die Glasfaserleitung am Haus, am Büro oder am Firmengelände vorbeigeführt wird (Home passed). Diese Form des Ausbaus wird vom BMDV als „erschlossen“ gezählt. Für die Nutzer\*innen jedoch ist diese Form des Ausbaus nicht hilfreich. Es ist ein Trugbild, dass allzu gerne von Politiker\*innen und Ministerien bei der Darstellung von vermeintlichen Erfolgen verwendet wird. Möglicherweise bedient sich auch das Land Niedersachsen dieser Zählweise? Ein Beleg dafür findet sich jedoch nicht im Papier.

Auch die Ausweisung von gigabitfähigen Anschlüssen verzerrt das reale Bild. Der Glasfaser gehört die Zukunft. Sie ist skalierbar und kann an zukünftige Bedarfssteigerungen angepasst werden. Außerdem ist die Glasfaser nachhaltiger und verringert den notwendigen Energieeinsatz.

Es wäre aus der Sicht der ver.di und des DGB sehr viel transparenter, wenn im Rahmen einer **Glasfaserstrategie** sauber zwischen Glasfaseranschlüssen und gigabitfähigen Anschlüssen differenziert würde. Auch würde es die Transparenz verbessern, wenn die Qualität des Glasfaserausbau abgebildet würde, also differenziert nach FTTC, FTTB, FTTH etc. Und grundsätzlich bleibt im Konsultationspapier offen, ob das Land Niedersachsen den Glasfaserausbau priorisiert, oder in einem gigabitfähigen Anschluss, der ggf. auf der Koaxial-Technologie beruht, dauerhaft ein gleichwertiges Substitut betrachtet?

Im Konsultationspapier bleiben aus Sicht der ver.di und des DGB folgende grundsätzliche Fragen offen:

1. Welche Priorität hat der Glasfaserausbau gegenüber generischen gigabitfähigen Anschlüssen (technologieneutral)? Daraus folgt: Werden Gebiete mit gigabitfähigen Anschlüssen aus der Glasfaserstrategie ausgenommen?
2. Wie differenziert sich der Ausbaustand bzw. die Ausbauplanung für die Glasfaser bei der Qualität (FTTC, FTTB, FTTH)? Wie hoch ist aktuell die Quote der Nutzer\*innen, die tatsächlich einen Glasfaseranschluss aktiviert haben?
3. Gibt sich Niedersachsen mit dem „Home-Passed-Ausbau“ zufrieden, oder wird auf längere Sicht eine Verbesserung der FTTH-Quote, bzw. der Quote für aktive Anschlüsse angestrebt? Welche Strategie gibt es dazu?

### **Strategie auf Nachfrage ausweiten**

Das Konsultationspapier verweist auf S. 8 auf die vom BMDV ermittelten Ausbaupotenziale in

Niedersachsen, die ohne Förderung bei ca. 88% liegen. Natürlich gilt hier, wie in anderen Bundesländern, dass das Potenzial für den eigenwirtschaftlichen (ungeförderten) Ausbau in städtischen und halbstädtischen Gebieten höher ist als in ländlichen Regionen. Deshalb sieht die Strategie vor, bei den Maßnahmen zur Beschleunigung des Ausbaus einen Schwerpunkt auf die Gebiete mit bisher geringem Potenzial für einen eigenwirtschaftlichen Ausbau zu legen. Diesen Ansatz begrüßt die ver.di und der DGB, da die Erhaltung und Vitalisierung ländlicher Regionen unterstützt und die Vielfalt und die Attraktivität strukturschwacher Gebiete gefördert werden sollte. Eine hochleistungsfähige Glasfaserinfrastruktur ist ein Standort-Plus für Handwerk, Dienstleistung, Landwirtschaft und der sozialen und kulturellen Teilhabe von Menschen.

Demgegenüber steht aber das „Handicap“ einer bereits vorhandenen guten Versorgung durch eine kupferbasierte Infrastruktur. Dies führt derzeit dazu, dass die Bedarfe bzw. die Nachfrage nach hochbitratigen Glasfaseranschlüssen verhalten ist, was wiederum den eigenwirtschaftlichen Ausbau erschwert.

Ziel muss es aus Sicht der ver.di und des DGB jedoch sein, eine flächendeckende Transformation der TK-Infrastruktur zu ermöglichen. Wie auch schon im Bund, so sieht die ver.di die niedersächsische Strategie einer angebotsseitigen Ermöglichung als zu einseitig. Da wo eigenwirtschaftlich Glasfaser ausgerollt wird, sollte die Nachfrage nach „Upgrades“ der Hausanschlüsse durch entsprechende Incentivierung in Form von Gutscheinen (Vouchers) oder Subventionen für die Kund\*innen schmackhafter gemacht werden. Das würde die Vermarktung der Glasfaseranschlüsse erheblich erleichtern und damit auch den eigenwirtschaftlichen Ausbau attraktiveren. Mit einer nachfrageseitigen Attraktivierung von Glasfaseranschlüssen könnte auch den Folgen der Zinswende (Kapitel 1.13, S. 9) wirksam entgegengewirkt werden.

## **Kein Glasfaserausbau auf Kosten von Arbeitnehmer\*innen!**

Die ver.di und der DGB beobachten in einem besorgniserregenden Ausmaß zweifelhaft und bedenkliche Entwicklungen im Tiefbau. Die Beschreibung im Kapitel 1.16 (Bau- und Planungskapazitäten) sind aus unserer Sicht zutreffend, aber bei weitem nicht hinreichend. Über die Arbeitsbedingungen wird kein einziges Wort verloren. Damit wird ein wesentlicher Teil der Realität von den Autoren der Glasfaserstrategie Niedersachsen ausgeblendet. Es ist auch nicht anzunehmen, dass der Verwaltung und der Politik die in Teilen besorgniserregenden, gesetzeswidrigen Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten in den Bautrupps entgangen sein könnte oder diese Phänomene an den Grenzen Niedersachsens Halt gemacht haben. Entsprechend erachten wir auch die unter Kapitel 1.17 beschriebenen Maßnahmen als zielführend aber längst nicht hinreichend! Wir beobachten viele Tiefbauaktivitäten im Glasfasernetz, bei denen ausländische Menschen aus Osteuropa, aber auch aus Asien, Nordafrika und Südamerika beschäftigt werden. Es gibt viele Hinweise darauf, dass diese Menschen unter unwürdigen Bedingungen, unter Missachtung von internationalen und nationalen Schutzrechten für Arbeitnehmer\*innen arbeiten, unter dem Mindestlohn vergütet werden und der Willkür von Manager\*innen und Führungskräften schutzlos ausgeliefert sind. Offenbar werden viele ausländische Beschäftigte in den Bautrupps für den Glasfaserausbau ausgebeutet. Journalisten sprechen bereits von einer modernen Form des Sklaventums. Wir halten diese Bezeichnung in einigen Fällen für zutreffend. Hier fordern wir von der Landesregierung Niedersachsen die benannten Umstände auch bei den Bauaktivitäten im Land zu untersuchen und in Fällen von Verfehlungen zu sanktionieren. Unternehmen, die gegen nationale und internationale Arbeitsnormen und gegen Mindestlohn-Regeln verstoßen, dürfen nicht mehr mit dem Glasfaserausbau beauftragt werden. Diese Maßnahmen werden aus unserer Sicht **nicht** (!) dazu führen,

„die vorhandenen Potentiale zur Verbesserung der Baukapazitäten und Baudurchführung“ nicht ausgeschöpft werden. Vielmehr wird bei konsequenter Beachtung und Kontrolle der oben genannten Arbeitsnormen zum Schutz der Beschäftigten in den Bautrupps ein Fahrstuhleffekt einsetzen und dazu führen, dass illegale und menschenverachtende Arbeitsbedingungen im Glasfaserausbau nachhaltig gestoppt werden.

In Kapitel 2.2 setzt sich das Land Niedersachsen für einen fairen Wettbewerb ein, der dem volkswirtschaftlichen Gesamtnutzen dienen soll. Deshalb möchten wir hier an die niedersächsischen Initiativen zur Erreichung echter Tarifreue erinnern. Nur tarifgebundene Unternehmen garantieren einen fairen Wettbewerb, nicht tarifgebundene Unternehmen verzerren den Wettbewerb und sorgen für unfairen Wettbewerb. Fairer Wettbewerb sorgt dafür, dass Arbeitsnormen eingehalten werden und eine faire Entlohnung erfolgt. Deshalb muss aus unserer Sicht bei der Vergabe von Aufträgen auch eine konsequente Prüfung von Tarifreue erfolgen.

## **Kupferabschaltung nicht überstürzen**

In Kapitel 2.4 (Wechsel von Kupfer auf Glasfaser) werden keine Kriterien benannt, die einen Wechsel vom alten auf das neue Netz konditionieren könnten. Von daher ist an dieser Stelle auch inkonsistent von entsprechenden Investitionsanreizen zu sprechen. Investitionsanreize werden erst dann entstehen, wenn klare Kriterien transparent, ökonomisch sinnvoll terminiert und rechtssicher formuliert und beschlossen sind. Für die ver.di und den DGB steht eines fest: Eine Kupferabschaltung zu festgelegten Zeitpunkten, wie sie z. B. derzeit von der EU-Kommission in einem Weißbuch beschrieben wird, kann nur dann erfolgreich sein, wenn alle Unternehmen und Haushalte eine Chance haben, einen reibungslosen, schnellen und günstigen Wechsel auf einen gigabitfähigen, im besten Falle glasfaserbasierten Anschluss, zu erhalten. Dies setzt eine flächendeckende

Verfügbarkeit und entsprechend gleichwertige Dienste vor dem definierten Zeitpunkt einer Abschaltung voraus. Eine Kupferabschaltung vor diesem Zeitpunkt wäre politisch heikel und stünde dem Ziel eines positiven volkswirtschaftlichen Gesamtnutzens diametral entgegen.

Die Glasfaserstrategie sollte sich demnach auch eingehend folgenden Themen widmen:

1. Definition und Festlegung von Kriterien für einen Übergang vom alten auf das neue Netz.
2. Klare zeitliche Festlegung des Übergangs.
3. Sicherstellung und Ermöglichung eines schnellen und reibungslosen Wechsels mit der Möglichkeit für die Kund\*innen/Unternehmen qualitativ gleichwertige Dienste zu beziehen. Auch die Incentivierung oder Subventionierung, z. B. für einkommensschwache Haushalte muss in diesem Zusammenhang mitgedacht werden.

### **Fördermodelle optimieren**

Im Kapitel 2.6 (Förderung des Bundes begleiten, S. 11) wird beschrieben, dass das Land weiterhin die Förderpolitik des Bundes aktiv begleiten wird. Insgesamt trifft dieses Kapitel in seinen Ausführungen auf die Zustimmung der ver.di und des DGB. Allerdings muss festgestellt werden, dass die Gemengelage von der Förderpolitik des Bundes und dem Primat des eigenwirtschaftlichen Ausbaus dazu beitragen, dass Deutschland in einem riesigen Flickenteppich zerfällt! Wir beobachten in Gemeinden und Kommunen rege Glasfaserausbauaktivitäten. Doch in der Branche wird viel davon gesprochen, dass der geförderte Ausbau eigenwirtschaftlichen Ausbaus „verdrängt“. Es gibt einige Anhaltspunkte dafür, dass dieser Vorwurf berechtigt sein könnte und Ausbauförderungen voreilig und z. T. ungerechtfertigt vergeben werden. Bedauerlicherweise führt diese Gemengelage leider häufig dazu, dass am Ende nicht komplette Kommunen/Gemeinden ausgebaut werden, sondern Siedlungen, Ortsteile oder weniger-dichte

Bereiche nicht erschlossen werden, obwohl in der Kommune gebuddelt wird. Aus der Sicht der ver.di und des DGB ist das ein riesiges Problem, da eine nachträgliche Erschließung dieser „weißen Flecken“ für den eigenfinanzierten Ausbau unattraktiv ist und für die Steuerzahler erheblich teurer wird. Deshalb ist es aus unserer Sicht unabdingbar, dass das Zusammenspiel von Fördermodellen und eigenwirtschaftlichen Ausbau dahingehend verbessert wird, dass eine kommunale/regionale Flächendeckung eines Ausbauprojekts zwingend erreicht werden muss. Die Fördermodelle müssen offensichtlich neu justiert und um den obligatorischen Zielparameter „Flächendeckung“ ergänzt werden. Insofern ist der Ansatz in 2.7 (Fortschrittliche Fördermodelle) ein richtiger und sollte mit der Prämisse „kommunale/regionale Flächendeckung“ verfolgt werden.

### **Bürokratieabbau und Personal**

Unter 3.7 (Personalkapazitäten stärken) wird ein wichtiger Punkt dargestellt, der jedoch ein generisches Problem in der deutschen Verwaltung adressiert, der sich im Übrigen nicht nur auf Genehmigungsverfahren nach § 127 beschränkt. Dennoch ist festzustellen, dass der Ansatz, den Problemen im Zusammenhang mit bürokratischen Prozessen auch mit Personalaufbau zu begegnen aus unserer Sicht positiv ist. Um die Erfolge bei der Akquisition von geeignetem Personal zu verbessern, müssen aber auch die Vergütungsbedingungen angepasst und im Wettbewerb zur freien Wirtschaft konkurrenzfähig gemacht werden. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die bedarfsorientierte Qualifizierung von Fachangestellten in einschlägigen Abteilungen, um den wachsenden Herausforderungen, insbesondere in zukunftsweisenden, hoch-spezialisierten Technologiefeldern, wie der kritischen, digitalen Infrastruktur unseres Landes, noch besser und effizienter begegnen zu können.

Der unter 3.10 (Grundversorgung) behandelte Punkt ist ein positiver Ansatz. Allerdings fehlt hier jeder Hinweis darauf, mit welchen Innovationen

und Maßnahmen das Land Niedersachsen diese angestrebte Fortentwicklung bewerkstelligen will. Hier fordern ver.di und DGB konkretere Angaben.

## **Zum Schluss**

Die ver.di und der DGB bedanken sich für die Möglichkeit im Rahmen der Konsultation zur Glasfaserstrategie 2024 des niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung Stellung nehmen zu können. Sie begrüßen den positiven Gesamteindruck des Strategiepapiers, wünschen sich aber an vielen Stellen Konkretisierungen und die Beschreibungen von geplanten oder angedachten Maßnahmen. Immer dann, wenn es konkret um die Beschäftigten geht, sei es in den Bautrupsps oder in den Verwaltungen, haben wir besondere dringende Anliegen, die auch in dieser Stellungnahme umrissen sind. Über allem steht jedoch im volkswirtschaftlichen Kontext der Druck, bei der „Gigabitisierung“ unseres Landes im Allgemeinen und in Niedersachsen im Speziellen, erfolgreich zu bleiben und somit primär und auf lange Sicht auch in sekundären und tertiären Bereichen Arbeitsplätze zu sichern und zu schaffen und global wettbewerbsfähig zu bleiben.