

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zur dringlichen Motion betreffend Ausbau des Glasfasernetzes in den Aussenwachen von Winterthur, eingereicht von den Gemeinderät/innen Ch. Baumann (SP), D. Steiner (SVP), L. Banholzer (EVP), Th. Leemann (FDP) und Ch. Griesser (Grüne)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zur dringlichen Motion betreffend Ausbau des Glasfasernetzes in den Aussenwachen von Winterthur wird Kenntnis genommen.
2. Die Motion wird als nicht erheblich erklärt und damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 11. Mai 2017 reichten Christoph Baumann (SP), Doris Steiner (SVP), Lilian Banholzer (EVP), Thomas Leemann (FDP) und Christian Griesser (Grüne) folgende dringliche Motion ein, welche vom Grossen Gemeinderat am 22. Mai 2017 überwiesen wurde:

«Der Stadtrat wird ersucht, dem Grossen Gemeinderat einen Objektkredit für die rasche Erschliessung sämtlicher Aussenwachen mit „Fiber to the Home“-Glasfaseranschlüssen vorzulegen. Dieser Objektkredit soll sicherstellen, dass in den Aussenwachen, welche in der bisherigen Planung noch nicht erfasst wurden, die gleichen „Fiber to the Home“ Dienstleistungen wie in der übrigen Stadt angeboten werden.»

Text und Begründung:

Am 25. November 2012 wurde mit über 80% Zustimmung der Stimmbevölkerung der Baukredit Glasfasernetz über 67,4 Millionen Franken genehmigt. In der Folge wurde das Fiber-to-the-Home Glasfasernetz gebaut, Anfang 2018 sollen die Arbeiten mit dem Anschluss der letzten Gebiete im Rosenberg vollendet werden. Gemäss Abstimmungszeitung sollen „rund 95 Prozent aller Industrie-, Wohn- und Gewerbebauten auf dem Gemeindegebiet von Winterthur“ erschlossen werden. Zu den übrigen Gebieten sagt die Abstimmungszeitung: „Das ländlich besiedelte Gebiet (mit den verbleibenden 5 Prozent der Gebäude) kann abhängig von entsprechender Nachfrage oder in Synergie mit anderen Bautätigkeiten erschlossen werden“. Gemäss Informationen von Stadtwerk wird der Abstimmungskredit nicht ausgeschöpft, weil das Projekt effizienter und kostengünstiger als ursprünglich geplant realisiert werden konnte.

Diverse Aussenwachen Winterthur sind bereits teilweise von Swisscom mit Glasfasern ausgerüstet worden, namentlich Eidberg, Gotzenwil, Iberg, Sennhof, Taa und Ricketwil. Gemäss Antwort des Stadtrats auf das Postulat 2015.49 wird Stadel im Rahmen einer Sanierung des Elektrizitätsnetzes im Jahre 2017 erschlossen. Es verbleiben noch Reutlingen, Grundhof, Neuburg und Radhof. Der Stadtrat führt in seiner Postulats-Antwort aus, dass sich die Baukosten für den Anschluss dieser verbleibenden Aussenwachen auf ca. 3 Millionen Franken belaufen wird und er momentan von einem Ausbau absehen möchte.

Die Motionäre beantragen infolge des nicht ausgeschöpften Kredits und um Synergien nutzen zu können einen Zusatzkredit für die Erschliessung der restlichen Stadtgebiete bis Mitte 2018. Mit den laufenden Arbeiten ist jetzt das entsprechende Knowhow vor Ort und muss nicht, wie bei einer allfälligen nachträglichen Realisierung, neu zugezogen und organisiert werden. Auf diese Weise kann der Anschluss der verbleibenden Aussenwachen mit „Fiber to the Home“ Glasfasern jetzt wesentlich günstiger als bei einem nachträglichen Anschluss realisiert werden. Glasfaseranschlüsse sind eine Zukunftstechnologie und sollen in allen Stadtgebieten zeitnah zur Verfügung gestellt werden.»

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

Der Stadtrat legt fristgerecht gemäss Artikel 68 Absatz 4 Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates vom 1. März 2010 innerhalb von vier Monaten seit dem 22. Mai 2017 den nachfolgenden Bericht vor und beantragt, die Motion als nicht erheblich abzuschreiben.

1. Ausgangslage

Das Winterthurer Stimmvolk hat 2012 zugestimmt, dass *«rund 95 Prozent aller Industrie-, Wohn- und Gewerbebauten auf dem Gemeindegebiet von Winterthur bis 2017 mit einem Glasfasernetz erschlossen werden.»*. Ferner wurde in der Abstimmungszeitung festgehalten, dass *«eine hundertprozentige Erschliessung der Liegenschaften auf dem Stadtgebiet (...) übermässig teuer»* wäre¹. Im Rahmen der Zustimmung zum Baukredit für das Glasfasernetz stimmte die Bevölkerung auch einer Übertragung von 15,6 Millionen Franken aus der Betriebsreserve Stromhandel als Startfinanzierung zu. Diese Mittel müssen ab 2024 wieder zurückbezahlt werden. Um diese Bedingungen zu erfüllen, ist Stadtwerk Winterthur gezwungen, den Ausbau und den Betrieb des Glasfasernetzes nach wirtschaftlichen Kriterien zu gestalten.

2. Stand des Glasfaserausbaus

Stadtwerk Winterthur wird den Auftrag der Winterthurer Bevölkerung, 95 Prozent der Stadt Winterthur mit Glasfasern zu erschliessen, bis Ende 2017 erfüllen. Auf Basis der Anzahl Bauten im Jahr der Abstimmung wird Stadtwerk Winterthur den Auftrag sogar übererfüllen. So existierten zum Planungszeitpunkt 2012 in der Stadt Winterthur 51 700 Nutzungseinheiten². Die starke Bautätigkeit in den vergangenen fünf Jahren liess die Anzahl Nutzungseinheiten auf über 58 500 ansteigen. Bei Abschluss der Arbeiten Ende 2017 werden voraussichtlich 55 500 Nutzungseinheiten über einen Glasfaseranschluss verfügen, was wiederum 95 Prozent aller derzeitigen Nutzungseinheiten der Stadt Winterthur entspricht. Stadtwerk Winterthur hat damit bereits heute fast 10 Prozent mehr Nutzungseinheiten angeschlossen als 2012 erwartet.

Erfreulicherweise liegen die Baukosten für den Ausbau des Glasfasernetzes trotzdem tiefer als geplant. Die Kostenunterschreitung ist namentlich darauf zurückzuführen, dass mit dem Glasfaserausbau auch Arbeiten an Stromleitungen verbunden und damit entsprechende Synergien genutzt werden konnten.

3. Anspruchsvolles wirtschaftliches Umfeld

Im Geschäftsbereich Telekom und damit auch im Betrieb des Glasfasernetzes befindet sich Stadtwerk Winterthur in einem hoch kompetitiven Markt. Stadtwerk Winterthur hat hier keine Monopolstellung und folglich auch keinen Versorgungsauftrag für die Stadt Winterthur wie etwa bei der Strom- oder Wasserversorgung.

Das flächendeckende Glasfasernetz in Winterthur wird von Swisscom und Stadtwerk Winterthur in Kooperation gebaut. Swisscom und Stadtwerk Winterthur verfügen je hälftig über die Glasfasern. Die im Markt tätigen Serviceprovider mieten diese Fasern, um darüber ihre Kun-

¹ vgl. Abstimmungszeitung Volksabstimmung vom 25. November 2012

² Eine Wohnung oder ein Geschäftsraum in einem Gebäude wird als Nutzungseinheit bezeichnet. Ein Gebäude kann mehrere Nutzungseinheiten umfassen.

den mit IT-Service-Dienstleistungen zu versorgen. Ein Serviceprovider³ kann dabei frei wählen, ob er die Glasfasern von der Swisscom oder von Stadtwerk Winterthur mietet. Im Gegensatz zu Stadtwerk Winterthur ist Swisscom jedoch auch noch als Serviceprovider tätig, was ihr erlaubt, Endkunden direkt zu bewerben und ihr gegenüber Stadtwerk Winterthur einen gewissen Marktvorteil verschafft.

Der heutige Endkundenmarkt ist sehr dynamisch und geprägt von zunehmendem Wettbewerbsdruck zwischen den Serviceprovidern, was sich bei den Endkunden positiv in Form von sinkenden Preisen auswirkt. Die Serviceprovider versuchen wiederum, ihre Kosten durch tiefere Mieten der Glasfaserleitungen zu senken. Dies führt bei Stadtwerk Winterthur zu deutlich tieferen Erträgen aus der Vermietung der Glasfasern, als 2012 prognostiziert. Da Stadtwerk Winterthur keine Services als Serviceprovider anbietet, können die tieferen Einnahmen aus der Vermietung der Glasfasern nicht kompensiert werden. Die Auswirkungen zeigen sich direkt im Ergebnis des Profit Centers Telekom von Stadtwerk Winterthur, welches 2016 einen Verlust von deutlich über 3 Millionen Franken zu verzeichnen hatte. Stadtwerk Winterthur rechnet auch in den kommenden Jahren nicht mit einer Verbesserung der Marktbedingungen und geht weiterhin von negativen Ergebnissen aus. Auch die tieferen Baukosten und damit verbundenen tieferen Kapitalkosten vermögen die geringeren Einnahmen aus der Vermietung der Glasfasern nicht zu kompensieren. Die negativen Ergebnisse gefährden ausserdem auch die Rückzahlung der Einlage in die Betriebsreserven von 15,6 Millionen Franken.

Derzeit erarbeitet Stadtwerk Winterthur Massnahmenvorschläge und Strategien, um den Bereich Telekom wieder in die schwarzen Zahlen zu führen. Der Stadtrat wird im 4. Quartal 2017 die vorgeschlagenen Massnahmen und Strategien beraten und das weitere Vorgehen beschliessen.

4. Konsequenzen einer hundertprozentigen Glasfasererschliessung in Winterthur

Im innerstädtischen Bereich können die Baukosten pro Gebäude durchschnittlich auf 5,5 Wohnungen aufgeteilt werden. Aufgrund der geringeren Wohndichte in den Aussenwachen lassen sich die Baukosten pro Gebäude jedoch lediglich auf 1,5 Wohnungen aufteilen. Ungeachtet dessen bezahlen die Einwohnerinnen und Einwohner der Aussenwachen ihrem Serviceprovider gleichviel für den Internetzugang wie die Kundschaft in den innerstädtischen Quartieren, und die Serviceprovider zahlen für die Miete der entsprechenden Glasfasern den gleichen Mietpreis gegenüber Stadtwerk Winterthur wie für die Fasern auf innerstädtischem Gebiet. Stadtwerk Winterthur hätte damit deutlich höhere Anschlusskosten bei gleichbleibenden Einnahmen aus der Vermietung der Glasfasern, was die Wirtschaftlichkeit des Profit Centers Telekom weiter verschlechtern würde.

Wie bereits erwähnt (vgl. Ziff. 2) ist die Kostenunterschreitung beim Glasfaserausbau in der Hauptsache darauf zurückzuführen, dass sie mit Arbeiten an Stromleitungen verbunden und damit entsprechende Synergien bei den Tiefbauarbeiten genutzt werden konnten. Da dieser Teil für rund einen Viertel der Ausbaukosten des Glasfasernetzes verantwortlich ist, führt die Nutzung solcher Synergien zu einer signifikanten Kostenersparnis. So wird 2018 Stadel im Zuge von Leitungsarbeiten am Stromnetz auch ans Winterthurer Glasfasernetz angeschlossen. Ohne diese Synergien steigen die Kosten für den Ausbau jedoch deutlich an.

Im Gegensatz zu den Erläuterungen im Motionstext stehen auch zu einem späteren Zeitpunkt das nötige Wissen, die Prozesse und das Material für einen Glasfaserausbau bei Stadtwerk Winterthur zur Verfügung. Auch nach Abschluss der aktuellen Ausbauphase wird

³ Serviceprovider bieten über die Glasfasern Internet-, TV- und Telefonie-Dienste der Kundschaft in Winterthur an. Stadtwerk Winterthur bietet heute den Kundinnen und Kunden keine solchen Dienstleistungen an sondern vermietet den Serviceprovidern das Netz («open access»).

Stadtwerk Winterthur weiterhin aufgrund von Netzbauten, Strassen- oder Gebäudesanierungen oder Neubauten Glasfasern verlegen, wie dies auch bei den anderen Werkleitungen der Fall ist. Damit wird es auch künftig möglich sein, Aussenwachen mit ähnlichen Kosten wie heute anzuschliessen, sobald dies mit Arbeiten am Stromnetz kombiniert werden kann.

Mit Ricketwil, Gotzenwil, Iberg, Eidberg, Taa und Sennhof wurde ein grosser Teil der Aussenwachen bereits 2010 durch Swisscom erschlossen. Da Swisscom damals den Glasfaser-Ausbau mit allgemeinen Netz-Erneuerungen verbinden konnte und sie bereits über eine grosse Kundenbasis verfügte, die vermehrt digitales Fernsehen verlangte, war für sie die Wirtschaftlichkeit trotz Mehrkosten gegeben. Diese Erschliessung wurde von Swisscom finanziert, das Glasfaser-Netz dieser Aussenwachen ist kein «open-access»-Netz. Die Kundschaft hat dort also nur die Angebote der Swisscom zur Verfügung, nicht aber die der anderer Serviceprovider. Daher kann der bereits stattgefunden habende Ausbau in diesen Aussenwachen nicht als Argument herangezogen werden, um einen entsprechenden Ausbau des Glasfasernetzes durch Stadtwerk Winterthur in anderen Aussenwachen zu verlangen.

Ferner ist davon auszugehen, dass neue Standards im Mobilfunkbereich («5G») unter bestimmten Konstellationen Datenverbindungen mit ähnlichen hohen Geschwindigkeiten wie mit dem Glasfasernetz erlauben. Entsprechende erste Ankündigungen wurden beispielsweise von der Swisscom bereits gemacht. Dies stellt insbesondere für etwas ausserhalb des Stadtgebietes liegende und nicht mit Glasfasern erschlossene Gebiete in absehbarer Zeit wohl eine valable Alternative dar.

5. Finanzielle Konsequenzen eines hundertprozentigen Ausbaus

Für den hundertprozentigen Ausbau des Winterthurer Glasfasernetzes werden die Baukosten (ohne Synergieeffekte mit anderen Werkleitungsbauten) auf 3 Millionen Franken geschätzt. Zudem wären weitere Verhandlungen mit der Swisscom nötig, ob der Ausbau der Aussenwachen nach dem gleichen Schlüssel und Bedingungen wie im innerstädtischen Bereich erfolgen kann.

Die zusätzlichen Investitionen führen wiederum zu höheren Kapitalkosten, die im Betrieb durch Stadtwerk Winterthur zu tragen sind und die Ergebnisse des Profit Centers Telekom belasten. Diese zusätzlichen Belastungen machen es in diesem kompetitiven Umfeld noch schwieriger, geeignete Massnahmen und Strategien zu finden, um das Geschäftsfeld möglichst rasch wieder in die schwarzen Zahlen zu führen (vgl. Ziff. 3). Dies wiederum erhöht das Risiko einer Sanierungsnotwendigkeit mittels Steuergelder, um die kantonalen Vorschriften bezüglich der Betriebsreserven zu erfüllen (Artikel 27 Absatz 2 VGH⁴).

6. Schlussfolgerungen

Der Stadtrat sieht das Bedürfnis und versteht den Wunsch der Einwohnerinnen und Einwohner der Aussenwachen, an das Winterthurer Glasfasernetz angeschlossen zu werden. Die Vorteile eines schnellen Datenzugangs sind in der heutigen vernetzten Welt von zentraler Bedeutung und stellen für den Wirtschaftsstandort Winterthur eine Grundvoraussetzung dar. Gleichwohl ist der Stadtrat gezwungen, auch hier Kosten und Nutzen genau abzuwägen.

Der Stadtrat steht weiterhin hinter dem Glasfaserausbau von 95 Prozent aller Nutzungseinheiten, wie dies der Grosse Gemeinderat sowie das Volk 2012 genehmigt haben. Die

⁴ Verordnung über den Gemeindehaushalt (VGH) vom 26. September 1984 (LS 133.1)

damalige Aussage, wonach eine vollständige Erschliessung mit Glasfasern übermässig teuer wäre, ist jedoch immer noch richtig.

Der Stadtrat erwartet ferner von Stadtwerk Winterthur in allen marktwirtschaftlichen Bereichen ein profitables oder zumindest kostendeckendes Arbeiten. So steht es auch in den Unternehmenszielen von Stadtwerk Winterthur, welche vom Grossen Gemeinderat 2013 zustimmend zur Kenntnis genommen wurden: *«Gewährleistung der Versorgungssicherheit unter Beachtung der technischen Sicherheit, der diversifizierten Versorgung mit Wahlfreiheit der Kundschaft, der Wirtschaftlichkeit und der Umweltverträglichkeit»*⁵.

Der Telekombereich von Stadtwerk Winterthur steht in einem wirtschaftlich schwierigen Umfeld, welches bereits heute unter massiv sinkenden Erträgen leidet. Stadtwerk Winterthur unter diesen Rahmenbedingungen zusätzliche Investitionen tätigen zu lassen, welche voraussichtlich nie kostendeckend sein werden, erachtet der Stadtrat als schlechtes Signal und letztlich als unverantwortlich. Die Geschehnisse rund um die Wärme Frauenfeld AG haben deutlich gezeigt, dass in den Marktbereichen von Stadtwerk Winterthur die Wirtschaftlichkeit zwingend an die erste Stelle zu setzen ist.

Die finanzielle Lage der Stadt Winterthur lässt es heute überdies nicht zu, dass in Geschäftsfeldern von Stadtwerk Winterthur bewusst unnötige Risiken eingegangen und unrentable Investitionen getätigt werden, die – im schlechtesten Fall – mit Steuergeldern gedeckt werden müssen.

Ebenso sieht der Stadtrat die Dringlichkeit der Motion als nicht gegeben. Wie dargelegt, ist das Wissen über den Glasfaserausbau bei Stadtwerk Winterthur und seinen Partnern weiterhin vorhanden. Zudem lassen sich die grössten finanziellen Synergien im Tiefbau und nicht in der Planungsphase realisieren. Stadtwerk Winterthur wird den Ausbau der Glasfaserinfrastruktur in die noch nicht erschlossenen Aussenwachen prüfen, sobald Arbeiten am Stromnetz in diesen Gebieten anstehen (wie z.B. 2018 in Stadel) oder sich anderweitige Opportunities zur günstigeren Glasfaser-Erschliessung auftun.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Technische Betriebe übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon

⁵ vgl. Ziffer 6.2 «Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Leitlinien und Strategie Stadtwerk Winterthur, eingereicht von den Gemeinderäten B. Dubochet (Grüne/AL), F. Landolt (SP), B. Meier (GLP/PP), M. Stutz (SD) und Gemeinderätin L. Banholzer (EVP-EDU)» vom 17. April 2013 (GGR-Nr. 2010.97)