

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend Erweiterung des Service Public von Stadtwerk: Internet-Dienstleistungen, eingereicht von Gemeinderat F. Künzler (SP)

Am 18. April 2011 reichte Gemeinderat Fredy Künzler namens der SP-Fraktion folgende Schriftliche Anfrage ein:

"Der Stadtrat hat bereits mehrfach eine Vorlage für einen flächendeckenden Glasfaserausbau in Winterthur in Kooperation mit Swisscom und prognostizierten Kosten von über CHF 100 Mio. angekündigt. Die Umsetzung eines solchen Projektes wird die Telekommunikationsinfrastruktur von Winterthur für Jahrzehnte festlegen, und deshalb gilt es, alle Optionen sorgfältig abzuklären. Winterthur ist mit seiner Glasfaserstrategie etwa 2 bis 3 Jahre hinter Zürich und St.Gallen zurück. Der Stadtrat hat den Ausbau des Glasfasernetzes verzögert, aber vielleicht ist dies ein Vorteil, sofern nicht dieselben Fehler wie anderswo wiederholt werden.

Bislang verfolgte Stadtwerk in Pilotprojekten und Vorverträgen mit Internet Providern dieselbe Strategie wie Zürich und St. Gallen (Layer-2 basierte 'Open-Access-Plattform', mit der die Provider Dienstleistungen für Endkunden anbieten). Die Erfahrungen von Zürich und St. Gallen zeigen jedoch, dass dies problematisch ist. Die verkauften Anschlüsse hinken massiv hinter dem Businessplan her, und deshalb müssen die Glasfaser-Defizite noch über Jahre mit Gebührengeldern gedeckt werden. Das Layer-2-Modell lässt also vermuten, dass Stadtwerk nicht auf einen vernünftigen Marktanteil kommen wird, weil bekannte Anbieter wie Cablecom und Sunrise nicht auf das Glasfasernetz der Stadtwerke setzen. Swisscom kommt so voraussichtlich auf einen Marktanteil von über 80%. Der Kostenteiler für den gemeinsamen Glasfaser-Ausbau von 60:40 Swisscom:Stadtwerk kann jedoch nicht verändert werden, weil anderswo solche Verträge bereits in Kraft sind. Die Subventionierung der Swisscom durch Stadtwerk ist deshalb ein reales Szenario, das es zu verhindern gilt.

Dafür würde sich die Möglichkeit des Layer-3-Modells anbieten. Stadtwerk kann selber als Internet- Provider an den Markt gehen. Mit dem künftigen Glasfasernetz hätte der Stadtrat es in der Hand, den Service Public zugunsten der Stadtbevölkerung auszubauen und eine Alternative zu Swisscom zu etablieren, wie dies Stadtwerke in Deutschland tun. Gleichzeitig würde der Stadtrat die Chance wahrnehmen, einen grösseren Anteil des Glasfasermarktes für Stadtwerk zu sichern.

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen an den Stadtrat:

- 1. Hat der Stadtrat bereits ein Layer-3-Modell (Stadtwerk als Internet Provider) geprüft?*
- 2. Welche Glasfaser-Strategie verfolgt der Stadtrat? Welches Modell strebt er an und welche Vorverträge bestehen dazu bereits?*
- 3. Sieht der Stadtrat ein Synergiepotenzial, mit der Energie/Wasserrechnung auch einen Internet-Anschluss zu fakturieren?*
- 4. Der gemeinsame Netzausbau mit Swisscom ist bei der Wettbewerbskommission (WEKO) in anderen Städten in Untersuchung. Kann der Stadtrat garantieren, dass eine allfällige Volksabstimmung über den Ausbau des Glasfasernetzes nicht vor einem Entscheid der WEKO stattfindet?"*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Stadtwerk Winterthur hat 2009 im Rahmen seines Geschäftsfeldes Telekom (Betrieb eines Datenleitungsnetzes und Datenübertragung für Dritte; vgl. § 13 der Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung) begonnen, eine "Fiber to the Home"¹-Strategie zu erarbeiten. Teil der Strategie ist eine Kooperation mit Swisscom, da von Beginn an Parallelnetze verhindert und möglichst viele Synergien genutzt werden sollten. Im November 2009 wurden Verhandlungen mit Swisscom über eine Baukooperation aufgenommen. Nach eingehender Prüfung verschiedener Kooperationsmodelle konnte man sich inzwischen weitgehend einigen. Ein Vorvertrag liegt seit Kurzem vor. Zurzeit wird unter Beachtung des Vorvertrages, welcher die kommerziellen Eckwerte regelt, das ausführliche Vertragswerk sowie ein Kreditantrag an den Grossen Gemeinderat zuhanden der Volksabstimmung erarbeitet. Sobald die Weisung vom Stadtrat verabschiedet ist, werden der Gemeinderat und die Öffentlichkeit darüber informiert.

Die Verhandlungen mit Swisscom haben aufgrund der unterschiedlichen Positionen viel Zeit in Anspruch genommen, und verglichen mit anderen grossen Schweizer Städten ist Winterthur eher spät im Entscheidungsprozess. Das grosse Investitionsvolumen verlangt jedoch eine eingehende Prüfung des Geschäfts und der Risiken. Die spätere Entscheidung in Winterthur ist insofern eher als Vorteil anzusehen, weil sich in der Zwischenzeit einige Rahmenbedingungen klären konnten, z. B. wird das Kooperationsmodell vom Roundtable der eidg. Kommunikationskommission gestützt, erste Erfahrungen von Projekten in anderen Städten liegen vor und die Angebots- und Nachfrageentwicklung ist konkreter. Zudem konnten einige wichtige Erkenntnisse einfließen, welche Stadtwerk Winterthur in den seit Ende 2010 bearbeiteten Pilotfällen gewonnen hat.

Als weiterer Vorteil dieses Zeitplanes hat sich die Möglichkeit ergeben, die Verhandlungen mit intensiver Unterstützung durch den Verband Openaxs zu führen. Openaxs ist der Verband Schweizerischer Elektrizitätsversorgungsunternehmen zur Förderung von offenen Breitbandnetzen.

Zu den einzelnen Fragen

Zur Frage 1:

"Hat der Stadtrat bereits ein Layer-3-Modell (Stadtwerk als Internet Provider) geprüft?"

Unter Layer-3 (L3) versteht die Kommunikationsbranche gemäss den üblichen technischen Definitionen den Zugang zum Internetdienst, welcher auf den zwei darunterliegenden Schichten Layer-1 (Glasfaser) und Layer-2 (Ethernet-Datentransport) aufbaut. Stadtwerk Winterthur hat verschiedene Optionen, auch ein Layer-3-Angebot geprüft. Internet-Dienste sind in der Schweiz und auch in den meisten anderen Ländern kein Standardangebot eines Service public. Viele private Internetanbieter haben sich seit der Liberalisierung des Telekom-Marktes etabliert. Ein Internet-Angebot durch Stadtwerk Winterthur würde diese Privatfirmen direkt konkurrenzieren. Die Aufgabe von Stadtwerk Winterthur sieht der Stadtrat darin, eine Grundinfrastruktur bereitzustellen und in optimaler Qualität, Preis und Leistung zu betreiben. Diese Infrastruktur soll zur Standortattraktivität von Winterthur gerade auch für mehrere regional tätige Internet-Anbieter beitragen, welche in Konkurrenz tätig sein möchten.

¹) Mit "Fiber to the home" (FTTH) wird eine weitgehend flächendeckende Erschliessung des Stadtgebietes mit Glasfaserkabeln bis in die einzelne Wohnung bezeichnet.

Zur Frage 2:

"Welche Glasfaser-Strategie verfolgt der Stadtrat? Welches Modell strebt er an und welche Vorverträge bestehen dazu bereits? "

Bisherige Abklärungen haben ergeben, dass in erster Linie grosse Dienstanbieter mit nationaler Abdeckung einen direkten Zugang zur Glasfaser Layer 1 (L1) fordern. Einige kleinere Dienstanbieter sehen den Betrieb eines eigenen, aktiven Netzes auf Layer 2 (L2) als Kernkompetenz und kommen deshalb ebenfalls als L1-Kundschaft von Stadtwerk Winterthur in Frage.

Die Geschäftstätigkeit von Stadtwerk Winterthur im Telekom-Bereich und der FTTH-Pilotversuch haben in den vergangenen Jahren gezeigt, dass dank dem L2-Angebot von Stadtwerk Winterthur einige Dienstbietende aus benachbarten Regionen ihren Markt auf Winterthur erweitern konnten. Dies bringt nicht nur diesen Dienstbietenden einen Vorteil, sondern auch Firmen und Privatkundinnen und Privatkunden in Winterthur, weil sie dadurch von einer grösseren Angebotsvielfalt profitieren können. Längerfristig wird sich durch die Angebotsvielfalt auch der Wettbewerb verstärken und zu neuen Angeboten und Innovationen führen. In anderen Städten erfüllten sich die in ein ausschliessliches L2-Angebot gesetzten Erwartungen nicht. Dies ist nur teilweise durch das Angebot bedingt. Ein wesentlicher Faktor war, dass diese Werke mit stark ändernden Rahmenbedingungen und unsicherer Rechtsgrundlage zu kämpfen hatten. Diese Erfahrungen sind in die aktuelle Angebotsstrategie von Stadtwerk Winterthur eingeflossen, die zu einem wesentlichen Teil aus dem L1-Angebot besteht. Zudem soll ein Basis-L2-Angebot betrieben werden. Damit kann die Angebotsvielfalt vergrössert werden und Synergien können mit dem Betrieb des Elektrizitätsverteilnetzes sowie allfälligen zukünftigen Smart Grid-Anwendungen (u.a. Steuerung von Verbrauchern oder Erzeugern elektrischer Energie aus erneuerbaren Quellen) genutzt werden. Mit dem L2-Angebot, welches sich an den Produkten des nationalen Verbands Openaxs orientiert, wird das Angebot eines schweizweit einheitlichen Produkts zu Gunsten eines internationalen Anbietermarktes ermöglicht.

Dank der Zusammenarbeit mit anderen Städten ist ein wirtschaftlicher Betrieb auch bei geringen Marktanteilen möglich, und ein Wettbewerb gegenüber den Swisscom-Angeboten wird langfristig möglich sein.

Zur Frage 3:

"Sieht der Stadtrat ein Synergiepotenzial, mit der Energie/Wasserrechnung auch einen Internet-Anschluss zu fakturieren?"

Im angestrebten Geschäftsmodell wird die Glasfaserleitung nicht der Endkundschaft, also der Bezügerin und dem Bezüger der höherwertigen Dienste verrechnet, sondern dem Dienstanbieter. Dieser verkauft ein Gesamtpaket, inkl. Internet, Telefonie oder TV und Leitung. Die Endkundschaft hat dadurch einen einzigen Vertragspartner. Dies ist im Störfalle und in der Administration für alle Parteien effizienter.

Bei einer direkten Verrechnung der Leitung an die Endkundin/den Endkunden wäre zu berücksichtigen, dass zusätzliche Ressourcen im Kundendienst für die Beantwortung von Endkunden-Anfragen bereitgestellt werden müssten. Der Stadtrat sieht deshalb kein Synergiepotenzial in der Fakturierung eines Internet-Anschlusses mit der aktuellen Energie- und Wasserverrechnung.

Hingegen ergeben sich Synergien zwischen dem Glasfasernetz in städtischer Hand und den mittel- bis längerfristig anzustrebenden Möglichkeiten zur Messung und Steuerung von dezentralem Energieverbrauch oder auch der Energieproduktion. Dem Stadtrat ist es zudem ein grosses Anliegen, bei der Planung und beim Bau eines Glasfasernetzes stark involviert zu sein, da die enge Koordination sämtlicher Tiefbauarbeiten ohnehin eine zentrale Aufgabe insbesondere eines städtischen Gemeinwesens darstellt.

Zur Frage 4:

"Der gemeinsame Netzausbau mit Swisscom ist bei der Wettbewerbskommission (WEKO) in anderen Städten in Untersuchung. Kann der Stadtrat garantieren, dass eine allfällige Volksabstimmung über den Ausbau des Glasfasernetzes nicht vor einer Entscheidung der WEKO stattfindet?"

Die Wettbewerbskommission (WEKO) liess an ihrer Pressekonferenz im April verlauten, dass sie über die Verträge zwischen der Swisscom und verschiedenen grösseren Städten im Sommer 2011 entscheiden werde. Die Abstimmung für einen FTTH-Kredit in Winterthur wird frühestens im Winter 2011/2012 stattfinden. Da die Detailverhandlungen zwischen Stadtwerk Winterthur und der Swisscom noch nicht abgeschlossen sind, können zum jetzigen Zeitpunkt keine detaillierten Ausführungen erfolgen. Die thematisierten Fragen sollten jedoch im Verlaufe des Sommers geklärt und folglich in der Weisung betreffend FTTH-Kredit dargelegt werden können.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder