

Winterthur, 24. Mai 2023  
Parl-Nr. 2023.40

An das Stadtparlament

## Winterthur

Neuerlass Verordnung über die Erbringung von Telekommunikations-Leistungen  
(Telekomverordnung, TVO)

---

### **Antrag:**

1. Die neue Verordnung über die Erbringung von Telekommunikations-Leistungen (Telekomverordnung, TVO) wird gemäss Beilage erlassen.
2. Die Verordnung über die Erbringung von Telekommunikations-Leistungen wird auf den 1. Oktober 2023 in Kraft gesetzt.

### **Weisung:**

#### *Zusammenfassung*

Im Jahr 2001 begann Stadtwerk Winterthur, die ersten Glasfaserverbindungen für den Eigenbedarf zu bauen. Dies war notwendig, um die Verbindung der Schutz- und Leittechnik zwischen Unterwerken und Transformatorstationen der Elektrizitätsversorgung sicherzustellen. Nachdem das Stadtparlament 2004 einen Rahmenkredit in der Höhe von 5 Millionen Franken gesprochen hatte, bauten die damaligen Städtischen Werke den Geschäftsbereich «Telekom» auf. Es gelang, eine breit gefächerte Kundschaft aus privaten Unternehmen und Verwaltung zu gewinnen und sie ans Glasfasernetz anzuschliessen.

2012 genehmigte die Winterthurer Stimmbevölkerung knapp 70 Millionen Franken für den Bau eines nahezu flächendeckenden Glasfasernetzes (Fiber-to-the-Home; FTTH) in Kooperation mit der Swisscom, wodurch heute fast alle Haushalte in der Stadt Winterthur über einen Anschluss ans Glasfasernetz verfügen. Auf dem Winterthurer Glasfasernetz steht der Winterthurer Bevölkerung und Wirtschaft damit eine breite Auswahl an Serviceprovidern zur Verfügung, die ihre Dienstleistungen (u.a. Zugang zum Internet) anbieten.

Mit dem Erlass einer neuen Telekomverordnung werden die bisher noch fehlenden formellen gesetzlichen Grundlagen für den Eigenwirtschaftsbetrieb Telekom geschaffen. Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung gebietet, dass sich Verwaltungshandeln auf ein Gesetz abstützt. Bis zum jetzigen Zeitpunkt wurde lediglich die Zuständigkeit des Departements Technische Betriebe bzw. von Stadtwerk Winterthur für den Betrieb des Datenübertragungsnetzes und die Datenübertragung für Dritte geregelt.

## **1 Ausgangslage**

### **1.1 Entwicklung des Eigenwirtschaftsbetriebs Telekom bei Stadtwerk Winterthur**

Im Jahr 2001 begann Stadtwerk Winterthur, die ersten Glasfaserverbindungen ausschliesslich für den Eigenbedarf zu bauen. Dies war notwendig, um die Verbindung der Schutz- und Leittechnik zwischen Unterwerken und Transformatorstationen der Elektrizitätsversorgung sicherzustellen.

Am 30. August 2004 genehmigte das Stadtparlament einen Rahmenkredit von 5 Millionen Franken für den Aufbau des Geschäftsbereiches Telekom bei Stadtwerk Winterthur.<sup>1</sup> Dieser Aufbau verlief erfolgreich; es wurden mehrere Unternehmen aus unterschiedlichen Branchen, Bereiche der Kantonsverwaltung, Schulen, Stiftungen und Spitäler als Kundinnen und Kunden gewonnen. Das Glasfasernetz wurde den Kundenbedürfnissen entsprechend erweitert und ausgebaut.

Am 25. November 2012 stimmte die Winterthurer Stimmbevölkerung dem Baukredit in der Höhe von 67,4 Millionen Franken und der Kooperation von Stadtwerk Winterthur mit der Swisscom beim Bau eines stadtweiten Glasfasernetzes zu.<sup>2</sup> Als Betriebsmodell wurde das sogenannte «open access»-Modell gewählt, bei dem die Stadt Winterthur (Stadtwerk Winterthur) keine eigenen Dienste anbietet, sondern das Netz den Service Providern<sup>3</sup> vermietet. Der dadurch erhoffte Vorteil eines vergrösserten Angebots für die Endkundinnen und -kunden und eines verstärkten Wettbewerbs wurde damit erreicht. Heute bieten der Winterthurer Bevölkerung zehn verschiedene Serviceprovider ihre Dienste über das Glasfasernetz der Stadt Winterthur an.

### **1.2 Aufbau des Telekomgeschäfts bei Stadtwerk Winterthur**

#### *Geschäftskundennetz*

Mit dem Aufbau des Geschäftsbereichs «Telekom» wurden erstmals Glasfaserverbindungen ausserhalb des Eigenbedarfs von Stadtwerk Winterthur an Kundinnen und Kunden vermietet. Die Verbindungen der Trafostationen und Unterwerke gehören, bedingt durch ihre Entstehung, zum Eigenbedarf von Stadtwerk Winterthur. Das darauf basierende Geschäftskundennetz wurde Schritt für Schritt bedarfsorientiert ausgebaut, indem bei den bestehenden Trafostationen einzelne Kundenanschlüsse realisiert wurden (z.B. Superblock, Schulhäuser, Alterszentren, Feuerwehr, Kantonsspital). Das Geschäftskundennetz ist inzwischen über die ganze Stadt verteilt verfügbar und ist zu hundert Prozent im Eigentum der Stadt Winterthur.

Auf dem Geschäftskundennetz bietet Stadtwerk Winterthur Produkte auf den Netzebenen (Layer) 1 und 2 an (vgl. nachstehenden Exkurs). Diese Produkte werden sowohl Stadtwerk Winterthur (u.a. Steuerung und Überwachung des Verteilnetzes Elektrizität, Datentransport für Smart Meter<sup>4</sup>) als auch der Stadt Winterthur (u.a. Tiefbauamt, Informatikdienste der Stadt Winterthur) und Dritten (u.a. Serviceprovider, Unternehmen, kantonale Verwaltung, Schulen) angeboten.

#### *Exkurs Netzebenen*

Im Themenbereich Glasfasernetze wird in der Regel von mehreren Netzebenen (Layer) gesprochen, die einerseits den horizontalen Aufbau und andererseits die Produktangebote beschreiben:

---

<sup>1</sup> Vgl. «VIII. Nachtrag zur Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung (VOS) und Rahmenkredit von Fr. 5 000 000.-- für den Aufbau des Geschäftsbereichs 'Telekom' bei den Städtischen Werken» vom 29. März 2004 (Parl-Nr. 2004.23)

<sup>2</sup> Vgl. «Objektkredit von Fr. 67'400'000.-- für den Bau eines Fiber to the Home-Glasfasernetzes in Winterthur in Kooperation mit Swisscom» vom 27. August 2012 (Parl-Nr. 2012.47)

<sup>3</sup> Ein Internet-Serviceprovider ist ein Anbieter von Diensten, Inhalten oder technischen Leistungen, die für die Nutzung oder den Betrieb von Inhalten und Diensten im Internet erforderlich sind.

<sup>4</sup> Intelligenter, fernauslesbarer Stromzähler

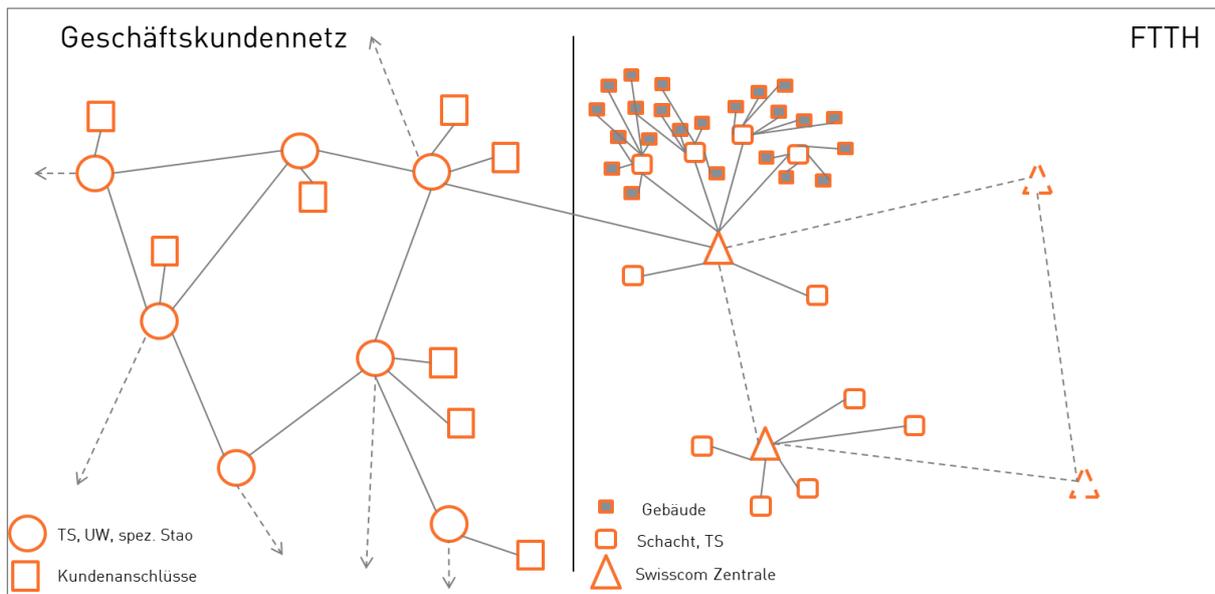
	Beschreibung	Analogie zum Strassenverkehr
Layer 1	<p><b>Aufbau:</b> Es handelt sich um das gebaute physische Glasfasernetz ohne Netzwerk Hardware.</p> <p><b>Produkt:</b> Bereitstellung und Vermietung von Netzkapazitäten in Form von verlegten, aber unbenutzten Glasfasern zwischen zwei Standorten. Die Serviceprovider und die Kundschaft nutzen ihre eigene Hardware zur Datenübertragung.</p>	<p>Der Layer 1 ist vergleichbar mit einer leeren Autobahn, die gemietet werden kann. Der Serviceprovider oder die Kundschaft kann die gemietete Strecke exklusiv für sich nutzen, unabhängig vom eingesetzten Auto und von der gewählten Geschwindigkeit des Autos.</p>
Layer 2	<p><b>Aufbau:</b> Es handelt sich um ein Netz, das auf dem physischen Glasfasernetz basiert. Dieses Netz wird mit Hardware realisiert, wobei zwischen den verschiedenen Hardware-Komponenten Daten transportiert werden.</p> <p><b>Produkt:</b> Bereitstellung und Vermietung von Übertragungskapazitäten auf dem Glasfasernetz zwischen zwei oder mehreren Standorten. Die Basis dazu ist eine Infrastruktur bestehend aus Hardware, die den Datentransport sicherstellen. Der Layer 2 setzt den Layer 1 voraus.</p>	<p>Der Layer 2 ist mit einem Lastwagen vergleichbar, der auf der Autobahn mit anderen Lastwagen unterwegs ist. Die Lastwagen werden Service Providern sowie Kundinnen und Kunden vermietet, wobei die jeweilige Ladung ihrer Dienstleistung entspricht (z.B. Services wie TV, Telefonie oder Internetzugang). Je nach Lastwagen, der vom Serviceprovider oder von der Kundschaft gemietet wird, wird sich die Geschwindigkeit des Datentransports unterscheiden.</p>

### FTTH-Netz

Das «Fiber-to-the-Home» (FTTH)-Netz ist auf das Massengeschäft ausgerichtet und folglich anders aufgebaut als das Geschäftskundennetz. Die vier Ortszentralen der Swisscom in Winterthur bilden die zentralen Standorte des FTTH-Netzes, wobei die Ortszentralen redundant über das Geschäftskundennetz miteinander verbunden sind (zwecks Signallieferung der Serviceprovider für deren Angebot für die Endkundschaft). Von den Ortszentralen verlaufen die Fasern sternförmig bis in jede Wohnung. Dabei besteht eine direkte Glasfaserverbindung von der Ortszentrale bis in die Wohnung. Der Bau des FTTH-Netzes erfolgt in Kooperation mit der Swisscom. Stadtwerk Winterthur und Swisscom bauen je fünfzig Prozent der Anschlüsse und verfügen über ein gegenseitiges langfristiges Nutzungsrecht (40 Jahre) auf dem jeweils anderen Netz, das über Ausgleichszahlungen abgegolten wird. Damit steht das Glasfasernetz von Stadtwerk Winterthur in direkter Konkurrenz mit dem Netz der Swisscom. Beim Glasfasernetz verfügt Stadtwerk Winterthur demnach nicht über eine Monopolstellung und hat auch keinen Versorgungsauftrag wie beispielsweise beim Strom<sup>5</sup>- oder beim Wassernetz<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Art. 3 Abs. 1 Verordnung über die Abgabe von Elektrizität vom 27. Juni 2011 (VAE; SRS 7.6-5)

<sup>6</sup> Art. 3 Abs. 1 Verordnung über die Abgabe von Wasser vom 4. Oktober 2010 (VAW; SRS 7.7.-1)



Auf dem FTTH-Netz bietet die Stadt Winterthur (Stadtwerk Winterthur) keine eigenen Dienste als Serviceprovider an, sondern vermietet das Netz diskriminierungsfrei den verschiedenen am Markt tätigen Serviceprovidern («open access»-Modell) und bietet diesen Wholesale-Produkte<sup>7</sup> an. Dabei werden Datentransport-Services (Layer 2) über das FTTH-Netz den Serviceprovidern direkt und die Netzkapazitäten (Layer 1) über den Vertriebspartner Swiss Fibre Net AG (SFN)<sup>8</sup> angeboten. Durch dieses Geschäftsmodell ist der Erfolg des Eigenwirtschaftsbetriebs Telekom direkt vom Erfolg der Serviceprovider abhängig, die bei Stadtwerk Winterthur Produkte beziehen: Verkauft der Serviceprovider einer Endkundin bzw. einem Endkunden einen Service, bezieht er bei Stadtwerk Winterthur das entsprechende Vorleistungsprodukt.

Das FTTH-Netz ist flächendeckend ausgebaut und deckt bis auf wenige Ausnahmen das gesamte Gemeindegebiet von Winterthur ab. Ende 2022 verfügten rund 63 700 Wohnungen und Geschäfte über einen Anschluss an das FTTH-Netz, wobei die neu erschlossenen Aussenwachten in dieser Zahl inbegriffen sind.<sup>9</sup> Heute noch nicht ans Glasfasernetz angeschlossen sind wenige Strassenzüge, die aufgrund anstehender Sanierungsarbeiten anderer Gewerke (Abwasserkanal, Wasserleitungen) erst zusammen mit diesen Bauprojekten erschlossen werden (z.B. Abschnitte der Breitstrasse). Durch den gemeinsamen Bau der verschiedenen Gewerke werden Baukosten und Bauemissionen für die Anwohnenden reduziert. Zudem haben einzelne Eigentümerinnen und Eigentümer von Liegenschaften einen Anschluss an das FTTH-Netz abgelehnt.

Die ursprünglich geplante Anzahl von 51 700 erschlossenen Wohnungen und Geschäften wurde deutlich übertroffen. Der Hauptgrund dafür ist das starke Wachstum der Stadt Winterthur in den letzten zehn Jahren.

Obwohl Stadtwerk Winterthur die Anzahl geplanter FTTH-Anschlüsse um mehr als zwanzig Prozent übertraf, wurde der Objektkredit aufgrund der effizienten Bauweise und der Nutzung von Synergien (gemeinsamer Bau mit anderen Gewerken) nur zu etwa siebenzig Prozent ausgeschöpft.

<sup>7</sup> Produkte, die in grosser Anzahl als Vorleistungsprodukte an Dritte verkauft werden.

<sup>8</sup> Die Swiss Fibre Net AG ist das Gemeinschaftsunternehmen lokaler und regionaler Energieversorger in der Schweiz. Sie verbindet die fragmentierten lokalen Glasfaserinfrastrukturen zu einem homogenen, flächendeckenden und offenen Schweizer Glasfasernetz, dem «Swiss Fibre Net». Darauf aufbauend bietet die Swiss Fibre Net AG national tätigen, lizenzierten Telekommunikationsanbietern und privaten oder öffentlichen Unternehmen Glasfaserverbindungen an. Die Stadt Winterthur ist nicht beteiligt am «Swiss Fibre Net», verfügt aber über einen Partnervertrag mit der Swiss Fibre Net AG.

<sup>9</sup> Vgl. «Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Glasfaser-Ausbau in den Aussenwachten aus den Geldern der Stadtwerkreserven» vom 22. Februar 2017 (Parl-Nr. 2015.49)

### *Telekommarkt in Winterthur*

Im Wholesale-Markt konkurrieren sich Swisscom und Stadtwerk Winterthur auf dem FTTH-Netz. Die am Markt tätigen Serviceprovider, die auf keine eigene Netzinfrastruktur zurückgreifen können (u.a. Salt, Init7), haben somit beim Einkauf der Vorleistungsprodukte die Wahl, diese Leistungen bei Swisscom oder Stadtwerk Winterthur einzukaufen. Sunrise (fusioniertes Unternehmen aus Sunrise und UPC) verfügt über eine eigene Netzinfrastruktur, die jedoch nicht auf der Glasfasertechnologie beruht (sog. Kabelnetz<sup>10</sup>) und nur für die Erbringung der eigenen Services genutzt wird. Den gesättigten Endkundenmarkt teilen sich eine Vielzahl grosser und kleiner Serviceprovider (Swisscom, Salt, Sunrise, Init7, GGA Maur, Leucom etc.).

Im Bereich des Geschäftskundennetzes ist die Situation ähnlich wie im Wholesale-Markt. Stadtwerk Winterthur und Swisscom haben jeweils in der ganzen Stadt verfügbare, bei Bedarf ausbaubare Glasfasernetze, über die der Geschäftskundschaft entsprechende Produkte angeboten werden. Zusätzlich hat Sunrise in der Vergangenheit in einigen Stadtteilen Glasfaserkabel für Geschäftskunden selbst gebaut.

### *Dienstleistungen*

Stadtwerk Winterthur bietet im Bereich Telekommunikation auch verschiedene Dienstleistungen an. Dazu gehören u.a. Installations- und Konfigurationsdienstleistungen von Telekommunikations-Infrastrukturen für Geschäftskundschaft (z.B. temporäre Installationen von Glasfaseranschlüssen an Events, Konfiguration von Netzwerkgeräten und Aufbau von Kunden-netzwerken). Zusätzlich bietet Stadtwerk Winterthur Gemeinden an, das Glasfasernetz für sie zu betreiben. Derzeit ist Stadtwerk Winterthur für den Betrieb des Glasfasernetzes der Gemeinde Lindau und der Werke Versorgung Wallisellen AG verantwortlich. Dank hochautomatisierten Prozessen und gut ausgebildetem Personal bei Stadtwerk Winterthur können die Arbeitsschritte für den Betrieb von Fremdnetzen nahtlos in die Prozesse für das eigene Glasfasernetz integriert werden. Dabei entsteht nur ein geringer Mehraufwand, wobei gleichzeitig aufgrund der Skaleneffekte Kosten reduziert werden können. Die dadurch erzielten zusätzlichen Erträge tragen zu einem besseren Deckungsbeitrag für den Eigenwirtschaftsbetrieb Telekom (vgl. Ziff. 2.1) bei.

### *Finanzielle Situation des Eigenwirtschaftsbetriebs Telekom*

Durch den kompetitiven Wettbewerb in der Telekommunikation sind die Preise der Wholesale-Produkte seit Jahren unter Druck und sinken laufend. Entsprechend müssen die aufgrund der fallenden Preise sinkenden Einnahmen mittels einem Zuwachs an Kundinnen und Kunden und einer Steigerung der Kosteneffizienz ausgeglichen werden.

Im Zuge der Volksabstimmung 2012 betreffend Bau des FTTH-Netzes stimmte die Stimmbewölkerung zu, aus der Betriebsreserve des Eigenwirtschaftsbetriebs Stromhandel 15,6 Millionen Franken in die Betriebsreserve des Eigenwirtschaftsbetriebs Telekom zu transferieren. Aufgrund der hohen Anfangsinvestitionen (Ausbau FTTH-Netz), die erst langfristig dank den über die FTTH-Kundinnen und -Kunden sowie über die Kundschaft des Geschäftskundennetzes erzielten Einnahmen gedeckt sein werden, wies der Eigenwirtschaftsbetrieb Telekom per Ende 2021 – und damit nach Abschluss des flächendeckenden FTTH-Netzes – eine negative Betriebsreserve von 3,6 Millionen Franken aus. Jedoch wird für 2022 erstmals ein knapp positives Ergebnis und damit ein Rückgang der negativen Betriebsreserve erwartet. In den kommenden Jahren wird weiter mit positiven Ergebnissen und in der Folge mittelfristig mit einer positiven Betriebsreserve gerechnet.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Die Kabelnetzbetreiber verbreiten über ein Koaxialnetz Radio- und Fernsignale und bieten Internet, Telefonie und Video auf Abruf an.

<sup>11</sup> Vgl. S. 307 im Budget 2023, Teil B «Genehmigung des Budgets 2023 und Festsetzung des Steuerfusses; Kenntnisnahme des Finanz- und Aufgabenplans 2024 bis 2026» vom 28. September 2022 (Parl-Nr. 2022.89)

### 1.3 Ausblick

#### *Schweizer Telekommarkt*

Die Preise für die von Stadtwerk Winterthur angebotenen Produkte sind in den letzten zehn Jahren je nach Produkt um bis zu fünfzig Prozent gesunken. Diese Entwicklung wird sich aller Wahrscheinlichkeit nach fortsetzen, jedoch wird nicht mehr ein so starker Preiszerfall erwartet. Für Stadtwerk Winterthur ist diese Entwicklung insofern eine Herausforderung, als dass die sinkenden Preise nur durch eine Steigerung der Kundenzahl kompensiert werden können. Wegen des gesättigten Marktes – heute verfügt nahezu jeder Haushalt über einen Internetanschluss – ist die Gewinnung neuer Kundinnen und Kunden durch die Serviceprovider, welche die Produkte bei Stadtwerk Winterthur beziehen, eine grosse Herausforderung. Aufgrund weiter sinkender Endkundenpreise profitiert die Bevölkerung von Winterthur von dieser Entwicklung.

Eine weitere Konsolidierung des Telekommarktes zeichnet sich ebenfalls ab, weil einzelne Serviceprovider vom Markt verdrängt bzw. fusionieren werden. Prominentestes Beispiel dafür ist die Fusion von UPC und Sunrise. Mit der Fusion der beiden – hinter der Swisscom – grössten Anbietern in der Schweiz hat die Marktdynamik weiter zugenommen. Sunrise brachte ein flächendeckendes Mobilfunknetz und UPC ein grossflächiges Kabelnetz in das neue Unternehmen ein. Dadurch ist Sunrise nicht mehr vollständig auf die Vorleistungsprodukte auf dem Winterthurer Glasfasernetz angewiesen. Dies führt für Stadtwerk Winterthur wiederum dazu, dass das benötigte Mengenwachstum zur Kompensation des Preiszerfalls schwieriger zu erreichen ist. Jedoch gelang es mittels langfristiger Nutzungsrechte, Sunrise<sup>12</sup> weiterhin an das städtische Glasfasernetz zu binden.<sup>13</sup>

#### *Technische Entwicklungen*

Technologisch ist der Ausbau des 5G<sup>14</sup>-Netzes für die Zukunft entscheidend. 5G wird als Ergänzung zu den kabelgebundenen Technologien angesehen und wird diese – hauptsächlich in den ländlichen Gebieten – allenfalls teilweise ersetzen, da sie in diesen Gebieten die Kapazitäten massgeblich erhöht. In dicht bebauten Städten sind die Möglichkeiten mit dieser Technologie aufgrund bestehender Strahlengrenzwerte jedoch schnell ausgeschöpft. Das Teilen der Bandbreitenkapazitäten (je mehr Nutzende innerhalb einer Funkzelle, desto weniger Kapazität steht zur Verfügung) erschwert eine stabile Kommunikation. Folglich wären in der dicht besiedelten Stadt sehr viele 5G-Antennen notwendig, um den Anforderungen gerecht zu werden, die es ermöglichen würden, die Glasfasernetze zu konkurrieren. Die zu erfüllenden Anforderungen betreffen die Bandbreite bzw. die Bandbreitenkapazität, die beispielsweise benötigt wird, um Streamingdienste zu nutzen oder im Homeoffice zu arbeiten.

## **2 Neuerlass Verordnung über die Erbringung von Telekommunikations-Leistungen (Telekomverordnung, TVO)**

### **2.1 Gründe für die Schaffung der Rechtsgrundlage**

#### *Gesetzliche Rahmenbedingungen*

Mit dem Erlass einer neuen Telekomverordnung werden die bisher noch fehlenden gesetzlichen Grundlagen für den Eigenwirtschaftsbetrieb Telekom geschaffen. Der Grundsatz der

---

<sup>12</sup> Grundsätzlich erfolgt diese Anbindung durch die Swiss Fibre Net AG.

<sup>13</sup> Vgl. Medienmitteilung Swiss Fibre Net AG vom 16. Mai 2022, [https://www.swissfibrenet.ch/fileadmin/user\\_upload/swissfibrenet/Medienmitteilungen/20220516\\_PR\\_SFN\\_DE\\_final.pdf](https://www.swissfibrenet.ch/fileadmin/user_upload/swissfibrenet/Medienmitteilungen/20220516_PR_SFN_DE_final.pdf) (besucht am 8.3.2023)

<sup>14</sup> Die neuste Mobilfunkgeneration bietet höhere Übertragungskapazitäten und schnellere Reaktionszeiten.

Gesetzmassigkeit der Verwaltung gebietet, dass sich Verwaltungshandeln auf ein Gesetz abstützt.<sup>15</sup> Bis zum jetzigen Zeitpunkt wurde lediglich die Zuständigkeit des Departements Technische Betriebe bzw. von Stadtwerk Winterthur für den Betrieb des Datenübertragungsnetzes und die Datenübertragung für Dritte geregelt.<sup>16</sup>

Eigenwirtschaftsbetriebe<sup>17</sup> stellen gemäss Gemeindegesetz<sup>18</sup> eine zweckgebundene Spezialfinanzierung dar. Als in der Gemeinderrechnung integrierte Verwaltungsbereiche bilden sie eine in sich geschlossene Einheit und werden nach dem Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit geführt. Die Zulässigkeit von Eigenwirtschaftsbetrieben beruht entweder auf einer Grundlage im übergeordneten Recht oder freiwillig auf einem Beschluss der Gemeindeversammlung bzw. des Gemeindeparlaments. Sie erbringen Leistungen für Dritte und orientieren sich dabei am Kostendeckungs- und dem Verursacherprinzip. Eigenwirtschaftsbetriebe decken ihren Aufwand für den Betrieb, den Unterhalt, die Verwaltung, die Abschreibungen und die Zinsen für das investierte Kapital mit dem Entgelt für ihre erbrachten Leistungen (d.h. mit Beiträgen, Gebühren etc.). Die Betriebsgewinne oder -verluste von Eigenwirtschaftsbetrieben werden auf Spezialfinanzierungskonten (Ausgleichskonten) im zweckgebundenen Eigenkapital der Gemeinde vorgetragen.<sup>19</sup> Diese Spezialfinanzierungskonten stellen die betrieblichen Reserven des Eigenwirtschaftsbetriebs dar. Die Finanzierung der Betriebe über Steuererträge ist unzulässig.<sup>20</sup>

### *Rechtsvergleich*

Im Bereich Telekommunikation gibt es auf städtischer oder kantonaler Ebene mit der vorliegenden Verordnung kaum vergleichbare Rechtsgrundlagen in Form eines eigenständigen Erlasses. Sofern die Erbringung von Telekommunikations-Leistungen wie z.B. die Erschliessung mit Glasfasern geregelt wird, erfolgt dies hauptsächlich durch eine knapp formulierte Delegation an die hierzu zuständige Behörde (vgl. z.B. Industrielle Werke Basel<sup>21</sup>, Services industriels de Genève<sup>22</sup> oder Energie Service Biel/Bienne<sup>23</sup>). Über eine detailliertere Regelung insbesondere betreffend Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen, Bau und Betrieb des Glasfasernetzes und Datenbekanntgabe an Serviceprovider verfügt die Stadt St. Gallen<sup>24</sup>. Eine umfassendere Regelung findet sich zudem im Leistungsauftrag der Stadt Zürich für

---

<sup>15</sup> Vgl. Art. 5 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) und Art. 2 Abs. 1 Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101)

<sup>16</sup> Vgl. Art. 13 Abs. 1 lit. c Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung vom 10. Juli 2006 (VOS; SRS 1.4.1-1) und Art. 9 Abs. 2 lit. a Ziff. 2 Vollzugsverordnung über die Organisation der Stadtverwaltung vom 13. Dezember 2006 (VVOS; SRS 1.4.1-1.1)

<sup>17</sup> Stadtwerk Winterthur besteht finanzhaushaltsrechtlich aus einzelnen Eigenwirtschaftsbetrieben (u.a. Stromhandel, Stromnetz, Kehrrichtverwertung, Telekom, Fernwärme).

<sup>18</sup> § 87 Abs. 2 lit. a Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (GG; LS 131.1)

<sup>19</sup> § 88 Abs. 3 GG

<sup>20</sup> Vgl. Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Kapitel 13: Eigenwirtschaftsbetriebe, Version vom 1. Mai 2021

<sup>21</sup> § 6 Abs. 2 lit. b Gesetz über die Industriellen Werke Basel vom 11. Februar 2009 (IWB-Gesetz; SG 772.30)

<sup>22</sup> Art. 1 Abs. 1, 2 und 6 Loi sur l'organisation des Services industriels de Genève du 5 octobre 1973 (LSIG; L 2 35)

<sup>23</sup> Art. 9 Abs. 2 lit. c Reglement für das selbständige Gemeindeunternehmen Energie Service Biel/Bienne (ESB) vom 14. Dezember 2011 (SGR 7.4-1)

<sup>24</sup> Stadtwerkereglement vom 24. März 2015 (SWR; SRS 511.1) i.V.m. Organisationsreglement der Stadtwerke vom 8. Dezember 2015 (SWO; SRS 511.11)

das Erbringen von Telekommunikationsdienstleistungen<sup>25</sup> oder in den Verordnungen der Werke Wangen Brüttisellen<sup>26</sup> oder der Gemeinde Dietlikon<sup>27</sup>.

## **2.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### **I Allgemeine Bestimmungen**

#### *Art. 1 Zweck*

Durch den Bau des FTTH-Netzes und des Geschäftskundennetzes steht es jedem Serviceprovider offen («open access»-Modell), in Winterthur seine Leistungen auch ohne eigene Netzinfrastruktur anzubieten. Dadurch entsteht eine grössere Angebotsvielfalt für die Endkundschaft und durch den Wettbewerb zwischen den Service Providern werden vermehrt attraktive Angebote für Bevölkerung und Gewerbe ermöglicht.

#### *Art. 2 Gegenstand*

Die Verordnung legt den Rahmen der bisherigen und künftig geplanten Tätigkeiten von Stadtwerk Winterthur im Eigenwirtschaftsbetrieb Telekom fest mit der Regelung der zu erbringenden Telekommunikations-Leistungen und den dazu erforderlichen Bau und Betrieb der Telekommunikations-Infrastruktur.

### **II Aufgaben und Befugnisse**

#### *Art. 3 Versorgung*

Für den Eigenwirtschaftsbetrieb Telekom besteht im Unterschied zur Strom- und zur Wasserversorgung keine Versorgungspflicht. Somit besteht kein Anspruch auf einen Anschluss an die Telekommunikationsinfrastruktur. Entsprechend kann Stadtwerk Winterthur aufgrund mangelnder Wirtschaftlichkeit in gewissen Gebieten auf einen Anschluss an die Telekommunikationsinfrastruktur verzichten oder diesen auf einen unbestimmten, späteren Zeitpunkt verschieben. Gemäss Abstimmungszeitung zur Abstimmung vom 25. November 2012 ist der Kredit in der Höhe von 67,4 Millionen Franken dazu zu verwenden, rund 94 Prozent aller privaten, gewerblichen und öffentlichen Gebäude auf dem Gemeindegebiet (51 700 Wohnungen und Geschäfte) bis 2017 an das FTTH-Glasfasernetz anzuschliessen. Bis Ende 2022 sind es bereits mehr als 63 700 Wohnungen und Geschäfte (vgl. Ziff. 1.2). Darüber hinaus hat Stadtwerk Winterthur aber keinen allgemeinen Versorgungsauftrag im Eigenwirtschaftsbetrieb Telekom.

#### *Art. 4 Telekommunikations-Leistungen*

*Absatz 1* führt in nicht abschliessender Aufzählung die von Stadtwerk Winterthur zu erbringenden Telekommunikations-Leistungen auf:

*lit. a:* Übertragungskapazitäten sind Datenkommunikationsdienste auf Basis einer logischen Infrastruktur (vgl. Ziff. 1.2), die der Kundschaft zur Verfügung gestellt werden. Diese Übertragungskapazität wird in Form von überwachten und gesicherten Bandbreiten<sup>28</sup> auf dem Layer 2 angeboten. Bei der Kundschaft handelt es sich insbesondere um Serviceprovider oder Kundschaft, die zwei oder mehrere Standorte miteinander verbinden will. Zur Bereitstellung der Übertragungskapazitäten werden aktive Netzwerkkomponenten (Hardware)<sup>29</sup> eingesetzt.

---

<sup>25</sup> Leistungsauftrag für die Erbringung von Telekomdienstleistungen, Gemeinderatsbeschluss vom 20. Dezember 2006 mit Änderung vom 25. Mai 2011 (AS 732.110) und Reglement über die Gebühren für Gebäudeanschluss FTTH vom 11. September 2019 (AS 732.220)

<sup>26</sup> Glasfaserverordnung über die Erstellung, den Betrieb und die Finanzierung des Glasfasernetzes der Werke Wangen-Brüttisellen vom 16. Juni 2020

<sup>27</sup> Verordnung über das FTTH-Netz der Gemeinde Dietlikon betreffend Netzanschluss und Netznutzung vom 15. September 2016

<sup>28</sup> Bandbreite ist die Datenmenge, die in einem Netzwerk in einer bestimmten Zeit von einem Punkt zu einem anderen übertragen werden kann.

<sup>29</sup> Durch diese «aktiven» Geräte (z.B. Router) werden die Glasfasern «beleuchtet» und der Kundschaft die Datenkommunikationsdienste zur Verfügung gestellt.

*lit. b:* Netzkapazitäten auf Ebene der Glasfaser (Layer 1) sind gebaute und unbeleuchtete Glasfasern zwischen zwei Punkten. Im FTTH-Netz entsprechen diese Punkte der Swisscom Ortszentrale und der Wohnung der Endkundschaft. Im Geschäftskundennetz sind die Punkte zwei beliebige, mit Glasfasern erschlossene Standorte (Dark Fiber). Diese Glasfaserverbindungen werden direkt vermietet, sodass die Kundschaft (Serviceprovider oder Geschäftskundschaft) die Datenkommunikationsdienste selber bereitstellen kann.

*lit. c:* Stadtwerk Winterthur darf im Sinne von Artikel 3 Litera b Fernmeldegesetz<sup>30</sup> die fernmeldetechnische Übertragung von Informationen für Kundinnen und Kunden anbieten. Damit wäre es grundsätzlich möglich, auch als Serviceprovider aufzutreten. Wie in der Abstimmungszeitung betreffend Objektkredit für den Aufbau des FTTH-Netzes erläutert, tritt Stadtwerk Winterthur nicht als Serviceprovider auf, sondern wendet das «open access»-Modell an und stellt das Netz allen Service Providern diskriminierungsfrei gegen Entgelt zur Verfügung. Der Erfolg des Eigenwirtschaftsbetriebs zeigt, dass sich das «open access»-Modell für Stadtwerk Winterthur und die Bevölkerung auszahlt. So kann die Winterthurer Bevölkerung zwischen vielen verschiedenen Service Providern wählen, die ihre Dienste in Winterthur anbieten. Dabei hängt der wirtschaftliche Erfolg von Stadtwerk Winterthur gleichzeitig direkt vom Erfolg dieser Serviceprovider ab. Gleichwohl soll es im Grundsatz Stadtwerk Winterthur künftig möglich sein, auch als Serviceprovider aufzutreten, wenn sich dies aufgrund technologischer Entwicklungen oder Marktveränderungen aufdrängt. Ein solcher Fall könnte eintreten, wenn in Winterthur die Angebotsvielfalt im Telekommunikationsmarkt stark schrumpfen sollte und die Winterthurer Bevölkerung nicht mehr eine ausreichende Auswahl an Service Providern zur Verfügung hätte. Eine solche weitreichende Angebotserweiterung müsste indes vorab durch den Stadtrat genehmigt werden.

Weiterhin nicht angeboten werden dürfen Leistungen, die eine Funkfrequenzkonzession<sup>31</sup> benötigen, wie beispielsweise alle Mobilfunkleistungen. Die Kompetenz von Stadtwerk Winterthur liegt im Bau und im Betrieb von kabelgebundenen Netzen. Damit ist ausgeschlossen, dass Stadtwerk Winterthur ein eigenes Mobilfunk- oder Funknetz betreiben kann. Erlaubt sind hingegen Funknetze, die ohne Konzession betrieben werden dürfen (z.B. ein LoRaWAN<sup>32</sup>).

*lit. d:* Seit mehr als vier Jahren erbringt Stadtwerk Winterthur Betriebsleistungen für die Gemeinde Lindau und die Werke Versorgung Wallisellen AG. Dabei werden die durch die Gemeinde Wallisellen gebauten oder sich im Bau befindenden Netze wie in der Stadt Winterthur durch Stadtwerk Winterthur betrieben. Diese Betriebsleistungen können dank hochautomatisierten Prozessen und denselben Netzarchitekturen in den Gebieten mit den bei Stadtwerk Winterthur bestehenden Ressourcen erbracht werden. Dadurch kann ein höherer Deckungsbeitrag erwirtschaftet werden, womit sich dieses Engagement positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung des Eigenwirtschaftsbetriebs auswirkt. Bereits bestehen Anfragen weiterer Gemeinden betreffend Übernahme ihres Netzbetriebs durch Stadtwerk Winterthur.

*lit. e:* Aufgrund der langjährigen Erfahrung von Stadtwerk Winterthur im Bau und Betrieb von Glasfasernetzen wird Stadtwerk Winterthur vermehrt als Berater in diesem Bereich nachgefragt – insbesondere Gemeinden, aber auch Fachorganisationen (u.a. SFN; vgl. Ziff. 1.2) oder Geschäftskunden fragen dahingehende Leistungen nach. Stadtwerk Winterthur verrechnet die hierfür erbrachten Aufwände entsprechend den gültigen Stundenansätzen. Beratungsleistungen stellen lediglich ein Nebengeschäft dar, entsprechend akquiriert Stadtwerk Winterthur für dieses Geschäft aktiv keine Kundschaft, sondern wird nur aktiv, wenn die Kundschaft bei Stadtwerk Winterthur Beratungsleistungen nachfragt.

---

<sup>30</sup> Fernmeldegesetz vom 30. April 1997 (FMG; SR 784.10)

<sup>31</sup> Verordnung über die Nutzung des Funkfrequenzspektrums vom 18. November 2020 (VNF; SR 784.102.1). Jede Nutzung des Frequenzspektrums bis 3000 GigaHertz (GHz) ist, mit Ausnahmen, konzessionspflichtig.

<sup>32</sup> Long Range Wide Area Network (LoRaWAN) ist ein eigenständiges Datenfunknetz zur Übertragung von kleinen Datenmengen.

*lit. f:* Ein weiteres Nebengeschäft sind produktgebundene Installationsleistungen. Dies sind insbesondere Installationen, die infolge einer Bestellung auf dem Geschäftskundennetz notwendig werden (z.B. Installation und Inbetriebnahme von aktiven Netzwerkkomponenten). Da Installationen nicht zu den Kernkompetenzen von Stadtwerk Winterthur gehören, werden diese Arbeiten primär an das private Gewerbe vergeben.

*Absatz 2:* Eine Beschränkung des geografischen Gebiets auf die Stadt Winterthur für die Erbringung von Telekommunikations-Leistungen wäre für eine sinnvolle Geschäftstätigkeit nicht zielführend. Eine der Hauptaufgaben der Telekommunikation ist das Verbinden von Standorten, die geografisch auseinanderliegen. Demgegenüber beschränkt sich der Bau und Betrieb des eigenen Telekommunikationsnetzes auf das Stadtgebiet, sodass keine Investitionen ausserhalb der Stadt in diese Infrastruktur möglich sind. Der Einsatz von Telekommunikations-Infrastruktur (z.B. für den Betrieb einer gemieteten Verbindungsleitung) kann im Einzelfall ausserhalb des Stadtgebiets erforderlich sein.

*Absatz 3:* Da Stadtwerk Winterthur auf dem Geschäftskundennetz die Produkte direkt an die Endkundschaft vertreibt, ist eine entsprechende Bewerbung notwendig. Zudem unterstützt Stadtwerk Winterthur auch die Serviceprovider in ihren Marketingaktivitäten, sei dies mit der Zurverfügungstellung des Namens «Stadtwerk Winterthur» oder mit Standpräsenz an Kundenanlässen. Die Unterstützung der Serviceprovider bei der Akquisition von Kundschaft ist die einzige Möglichkeit, die Stadtwerk Winterthur hat, den Erfolg im Geschäftsbereich FTTH-Netz positiv zu beeinflussen.

#### *Art. 5 Telekommunikations-Infrastruktur*

*Abs. 1:* Stadtwerk Winterthur baut und betreibt auf dem Gemeindegebiet das Geschäftskundennetz und das FTTH-Netz. Detaillierte Ausführungen zu diesen beiden Netzen sind in Ziffer 1 zu finden.

Unter Telekommunikations-Geräten, -Leitungen und -Einrichtungen sind technische Hilfsmittel zu verstehen, die für den Betrieb der beiden Netze oder die Erbringung von Telekommunikations-Leistungen benötigt werden.

*Absatz 2:* Zur Bereitstellung von Übertragungskapazitäten oder bei der Erbringung von Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Betrieb der Glasfasernetze von Drittgemeinden müssen in gewissen Fällen Telekommunikations-Geräte auch ausserhalb von Winterthur installiert und betrieben werden. Hat zum Beispiel eine Kundin oder ein Kunde je in Winterthur und in Zürich eine Niederlassung, bietet Stadtwerk Winterthur die Verbindung (Layer 2) der beiden Standorte aus einer Hand an. Hierfür wird die Layer-1-Verbindung nach Zürich bei einem nationalen Serviceprovider angemietet, der diese bis in die Niederlassung der Kundschaft in Zürich realisiert. Dies hat indes die Installation von Telekommunikations-Geräten von Stadtwerk Winterthur in der Zürcher Niederlassung zur Folge.

#### *Art. 5 Abs. 3 und Art. 6 Zusammenarbeit*

Die Erbringung sämtlicher Leistungen und Arbeiten rund ums Telekomgeschäft ist betriebswirtschaftlich nicht zielführend. Entsprechend hat Stadtwerk Winterthur gewisse Leistungen und Aufgaben an Dritte ausgelagert. So werden beispielsweise spezifische Betriebsleistungen für den Betrieb der Layer-2-Infrastruktur durch das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich<sup>33</sup>, der Vertrieb der Netzkapazitäten (Layer 1) durch die Swiss Fibre Net AG und verschiedene Bauleistungen durch – oftmals lokale – Installationsunternehmen erbracht. Im Zentrum steht stets

---

<sup>33</sup> «Glasfaser: Vertrag zum Betrieb der zentralen Netzwerkkomponenten erneuert»; Medienmitteilung der Stadt Winterthur vom 13. Juli 2018;

Quelle: <https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/stadtkanzlei/kommunikation-stadt-winterthur/medienmitteilungen-stadt-winterthur/glasfaser-vertrag-zum-betrieb-der-zentralen-netzwerkkomponenten-erneuert> (besucht am 8.3.2023)

auch die Kooperation mit der Swisscom beim Bau und Betrieb des Winterthurer FTTH-Netzes (vgl. Ziff. 1).

#### *Art. 7 Zugang für Fernmeldediensteanbieter*

Mit Artikel 7 wird das «open access»-Modell für das FTTH-Netz auf Gesetzesstufe verankert. Entsprechend sind allen Serviceprovidern diskriminierungsfrei und gegen Entgelt Netz- und Übertragungskapazitäten rechtsgleich zur Verfügung zu stellen – dies sofern sie die technischen Anforderungen erfüllen. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit gebietet, dass alle gleich gelagerten Fälle gleich zu behandeln sind. Ohne sachliche Gründe dürfen zwei gleiche tatsächliche Situationen nicht unterschiedlich beurteilt werden. Dies bedeutet vorliegend, dass Stadtwerk Winterthur bei gleicher Menge der zu beziehenden Kapazitäten sowie Vorliegen weiterer gleicher sachlicher Vertragsinhalte wie beispielsweise die Vertragsdauer mit allen Serviceprovidern dasselbe Entgelt vereinbaren muss.

#### *Art. 8 Bezug von Telekommunikations-Leistungen durch die Stadt Winterthur*

Stadtwerk Winterthur ist betreffend Glasfasernetz das Kompetenzzentrum in der Winterthurer Stadtverwaltung (wie beispielsweise auch betreffend Strombeschaffung für die Stadtverwaltung). Entsprechend nutzen bereits heute verschiedene Verwaltungseinheiten die Telekommunikations-Leistungen von Stadtwerk Winterthur (u.a. das Departement Bau für die Steuerung der Lichtsignalanlagen oder die Informatikdienste der Stadt Winterthur). Künftig ist es verpflichtend, dass die Stadtverwaltung in diesem Bereich auf die Dienste von Stadtwerk Winterthur zurückgreift. Einerseits ist es zielführend, stadtinternes Wissen zentral durch alle Verwaltungseinheiten zu nutzen – ähnlich wie dies heute in Informatikbelangen mit den Informatikdiensten der Stadt Winterthur der Fall ist. Andererseits hilft dies, die stadteigene Glasfaserinfrastruktur auszulasten.

Die Tätigkeit von Stadtwerk Winterthur als Nachfragende im Bereich Telekom (FTTH) untersteht nicht dem geltenden Submissionsrecht. Daran wird höchstwahrscheinlich auch die für den Kanton Zürich voraussichtlich im Herbst 2023 in Kraft tretende revidierte Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB 2019) nichts ändern. Danach werden Beschaffungen im Sektorenmarkt Telekommunikation auf dem Gebiet der Schweiz – bestehend aus den Teilbereichen Festnetzkommunikation, Mobilkommunikation, Internetzugang und Datenkommunikation – vom Beschaffungsrecht befreit. Eine Bezugspflicht der Stadt Winterthur als Nachfragerin von Leistungen auf der Ebene der Glasfaser führt zu einer sogenannten «In-house-Beschaffung»<sup>34</sup>, die ebenfalls nicht unter das Submissionsrecht fällt.

#### *Art. 9 Zutritt zu Telekommunikations-Infrastrukturen*

Wie in den Verordnungen über die Abgabe von Elektrizität<sup>35</sup> bzw. von Gas<sup>36</sup> werden die Zutrittsrechte von Stadtwerk Winterthur zu den städtischen Telekommunikations-Infrastrukturen geregelt. Darüber hinaus gelten die bundesrechtlichen Bestimmungen zur Inanspruchnahme von Grund und Boden durch Anbieterinnen von Fernmeldediensten, zur Duldung weiterer Anschlüsse und zur Gewährung des Zugangs zu Gebäudeeinführungspunkten sowie zur Mitbenutzung gebäudeinterner Anlagen seitens der Liegenschaftseigentümerinnen und Liegenschaftseigentümer (Art. 35 ff. FMG).

---

<sup>34</sup> Vgl. Art. 10 Abs. 2 lit. c IVöB; bei einer Inhouse-Beschaffung darf eine Organisationseinheit, die derselben Rechtsperson angehört wie die Vergabestelle, Aufträge ohne Ausschreibung vergeben. Solche Inhouse-Geschäfte werden als reine verwaltungsrechtliche Vorgänge behandelt.

<sup>35</sup> Art. 14 Abs. 1 VAE

<sup>36</sup> Art. 25 Verordnung über die Abgabe von Gas vom 30. Juni 2014 (VAG; SRS 7.6-6)

### **III Vertragliche Regelungen**

#### *Art. 10 Allgemeines*

Die – gestützt auf diese Verordnung – zwischen Stadtwerk Winterthur und den verschiedenen Vertragsparteien abgeschlossenen Verträge sind privatrechtlicher Natur.<sup>37</sup> Diese Regelung entspricht denjenigen mit Winterthur vergleichbarer anderer Städte.<sup>38</sup> Die bundesgerichtlichen Voraussetzungen für ein privatrechtliches, gewerbliches Tätigwerden<sup>39</sup>, werden mit Erlass dieser Verordnung erfüllt. Dies im Unterschied zur Tätigkeit des Elektrizitätswerks der Stadt Zürich (ewz), die auf einem Leistungsauftrag der Stadt Zürich beruht, der diese Tätigkeit als öffentliche Aufgabe definiert, die den Betrieb und die Errichtung eines Breitbandtransportnetzes sowie die Versorgung mit breitbandigen Glasfaseranschlüssen umfasst<sup>40</sup>.

#### *Art. 11 Verträge mit Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern*

Diese Bestimmung regelt die zentralen Inhalte der Verträge, die zwischen Stadtwerk Winterthur und der Hauseigentümerschaft im Zusammenhang mit dem Netzanschluss abgeschlossen werden. Weitere Vertragsinhalte (z.B. Haftungsausschluss) sind zulässig und in Einzelfällen sinnvoll.

#### *Art 12 Verträge mit Kundinnen und Kunden*

Diese Bestimmung regelt die zentralen Inhalte der Verträge, die zwischen Stadtwerk Winterthur und der Kundschaft abgeschlossen werden. Unter Kundschaft sind nicht nur Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer zu verstehen, sondern sämtliche private oder juristische Personen, die mit Stadtwerk Winterthur einen Vertrag betreffend Erbringung von Telekommunikations-Leistungen abschliessen. Insbesondere kann es sich hierbei auch um die Mieterschaft in einer angeschlossenen Liegenschaft handeln. Weitere Vertragsinhalte (z.B. Haftungsausschluss) sind zulässig und in Einzelfällen sinnvoll.

### **IV Datenschutz**

#### *Art. 13 Bekanntgabe von Personendaten*

*Abs. 1:* Stadtwerk Winterthur stellt bereits seit 2013 – nach entsprechender Abklärung und im Jahr 2018 wiederholter Gutheissung dieses Vorgehens durch den damaligen Datenschutzbeauftragten der Stadt Winterthur – Serviceprovidern auf deren Anfrage hin Personendaten für Werbezwecke (u.a. «direct Mailing») im Zusammenhang mit der Nutzung des Winterthurer Glasfasernetzes zur Verfügung. Diese jeweils aktualisierten Angaben stammen aus einem Auszug der Datenbank der Einwohnerkontrolle und werden von Stadtwerk Winterthur zuhanden des Serviceproviders aufbereitet, indem insbesondere Angaben zu Personen mit Adresssperre oder zu Personen, die bereits einen Vertrag mit einem Serviceprovider abgeschlossen haben, von der Liste gelöscht werden. Sie umfasst Name, Vorname, Strasse, Postleitzahl und Ort aller mit Glasfaser erschlossenen Wohnungen und Geschäfte. Diese Daten sind nicht besonders sensibel und könnten mit etwas mehr Aufwand ohne Weiteres auf andere Weise rechtmässig beschafft werden.

---

<sup>37</sup> Vgl. die analoge Regelung in Art. 6 Abs. 1 Verordnung über das Energie-Contracting vom 3. Juli 2017 (VEC; SRS 7.6-2), Art. 9 Abs. 2 lit. d und 46 Abs. 2 SWR, Art. 9 Abs. 2 lit. c Reglement für das selbständige Gemeindeunternehmen Energie Service Biel/Bienne (ESB) oder § 6 Abs. 2 lit. b IWB-Gesetz

<sup>38</sup> Vgl. Art. 9 Abs. 2 lit. d und 46 Abs. 2 SWR, Art. 9 Abs. 2 lit. c Reglement für das selbständige Gemeindeunternehmen Energie Service Biel/Bienne (ESB) oder § 6 Abs. 2 lit. b IWB-Gesetz

<sup>39</sup> Vgl. BGE 138 I 378 (Glamersach): keine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit, formell-gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit und Wettbewerbsneutralität

<sup>40</sup> Vgl. hierzu Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB 2019.00617, worin das Vertragsverhältnis zwischen ewz und einer privaten Fernmeldedienstbieterin als öffentlich-rechtlich qualifiziert wurde

Nach Rücksprache mit der Datenschutzbeauftragten der Stadt Winterthur wird mit der vorliegenden Regelung für diese Datenbekanntgabe an die Serviceprovider eine Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe im Sinne von § 8 IDG<sup>41</sup> geschaffen, die für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben von Stadtwerk Winterthur sowohl geeignet als auch erforderlich ist. Gestützt auf diese Bestimmung ist eine Datenbekanntgabe an Serviceprovider gemäss § 16 Absatz 1 Litera a IDG grundsätzlich zulässig und steht in einem vertretbaren Verhältnis zur Belastung der damit betroffenen Personen. Einer Weiterführung der bisherigen Praxis steht somit grundsätzlich nichts entgegen.

*Abs. 2 und 3:* In den mit den Service Providern zwecks dieser Datenbekanntgabe abzuschliessenden Verträgen sind insbesondere eine Änderung des Verwendungszwecks der Daten und deren Weitergabe an Dritte zu untersagen, eine Konventionalstrafe im Unterlassungsfall und die gemäss § 7 IDG zu ergreifenden technisch-organisatorischen Massnahmen zu regeln. Insbesondere wird Stadtwerk Winterthur bei den Service Providern für eine korrekte Datenablage sorgen und einer Durchmischung mit anderen Datensätzen sowie einer Datenvorratssammlung entgegenwirken. Stadtwerk Winterthur kann die Einhaltung der von den Service Providern zu ergreifenden Massnahmen überprüfen.

## **V Vergütung**

### *Art. 14 Vergütung*

Die vorliegende Verordnung bildet die Rechtsgrundlage zur Vergütung von maximal zehn Prozent der Gesamteinnahmen des Eigenwirtschaftsbetriebs Telekom an den steuerfinanzierten Haushalt der Stadt Winterthur. Der Betrag von maximal zehn Prozent wurde festgelegt, damit dem Stadtparlament in der Verteilung der Gesamtvergütung von Stadtwerk Winterthur auf die einzelnen Eigenwirtschaftsbetriebe ein möglichst grosser Handlungsspielraum offenbleibt. So können die unterschiedlichen Kostenstrukturen und Marktbedingungen der verschiedenen Bereiche berücksichtigt werden.

Analog zur Regelung in Artikel 7 Absatz 3 VEC ist bei der Festlegung der Vergütung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Eigenwirtschaftsbetriebs Telekom Rechnung zu tragen.

Als Folge der hohen Investitionen in den Ausbau des FTTH-Netzes wird erst mittelfristig mit einer positiven Betriebsreserve gerechnet, so dass voraussichtlich in den nächsten Jahren kaum eine vom Eigenwirtschaftsbetrieb wirtschaftlich tragbare finanzielle Vergütung an die Stadt erfolgen wird.

## **VI Inkrafttreten**

Die Telekomverordnung tritt am 1. Oktober 2023 in Kraft.

## **3 Fazit**

Die Digitalisierung stellt eines der Langfristziele des Legislaturprogramms 2022 – 2026<sup>42</sup> des Stadtrats dar. Die Erschliessung der Stadt Winterthur mit einer modernen Glasfaserinfrastruktur bildet dabei das Rückgrat für die heutige Gesellschaft und eine moderne Kommunikation bzw. Datenübertragung und damit für die Digitalisierung in der Stadt Winterthur. Die heute nahezu flächendeckende Erschliessung der Stadt Winterthur mit Glasfasern verdankt sie u.a. dem visionären Entscheid zum Aufbau des FTTH-Netzes, für den die Winterthurer Stimmbewölkerung bereits vor über zehn Jahren knapp 70 Millionen Franken genehmigt hat. Durch den Bau des FTTH-Netzes verfügt Wirtschaft und Bevölkerung fast auf dem gesamten Gemeindegebiet über schnelle Datenleitungen und über eine breite Auswahl an Service Providern, die ihre Dienste in Winterthur anbieten. Das annähernd flächendeckende Glasfasernetz stellt einen Standortvorteil der Stadt Winterthur dar und macht sie sowohl als Wirtschaftsstandort als auch als Wohnort attraktiv. So ermöglicht ein schnelles Internet beispielsweise Homeoffice als moderne Arbeitsform.

---

<sup>41</sup> Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG; LS 170.4)

<sup>42</sup> Vgl. «Legislaturprogramm 2022-2026» vom 28. September 2022 (Parl-Nr. 2022.88)

Mit dem nahezu vollständigen Aufbau des FTTH-Netzes ist die Aufbauphase des Eigenwirtschaftsbetriebs Telekom von Stadtwerk Winterthur abgeschlossen. Die kantonale Gesetzgebung verlangt sowohl für Eigenwirtschaftsbetriebe wie auch für alles staatliche Handeln eine adäquate gesetzliche Grundlage. Für die Leistungen im Bereich Telekom der Stadt Winterthur wird diese mit dem vorliegenden Gesetz geschaffen. Es legt die Grundlage für die Tätigkeiten von Stadtwerk Winterthur in diesem Bereich fest. Stadtwerk Winterthur befindet sich dabei nicht in einem Monopol – wie bei der Wasserversorgung oder dem Stromnetz –, sondern konkurriert mit anderen Wettbewerbern. So stellt das FTTH-Netz das einzige von Stadtwerk Winterthur betriebene Netz dar, auf dem eine Konkurrenzsituation besteht. Serviceprovider können frei entscheiden, ob sie die Glasfasern der Swisscom oder diejenigen von Stadtwerk Winterthur nutzen wollen. Umso wichtiger ist eine klare gesetzliche Grundlage, welche die konkreten Aufgaben und die Grenzen der Marktleistungen von Stadtwerk Winterthur in diesem Bereich regelt.

*Die Berichterstattung im Stadtparlament ist dem Vorsteher des Departements Technische Betriebe übertragen.*

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon

**Beilage:**

1. Verordnung über die Erbringung von Telekommunikations-Leistungen