

Ombudsstelle SRG.D

Dr. Esther Girsberger, Co-Leitung
Dr. Urs Hofmann, Co-Leitung
c/o SRG Deutschschweiz
Fernsehstrasse 1-4
8052 Zürich

Zürich, 4. März 2026

Dossier Nr. 12142, «DOK» vom 22. Januar 2026 – «Wo-Wo-Wohnungsnot – Das Zürcher Monopoly»

Sehr geehrter Herr XY

Wir nehmen Bezug auf Ihre beiden Mails vom 30. Januar und 3. Februar 2026, worin Sie im Namen der FDP Kanton Zürich wie auch im eigenen Namen die obige Sendung wie folgt beanstanden:

Mail vom 30. Januar 2026

«Krasser Verstoss gegen den Konzessionsauftrag: Beschwerde zur einseitigen und tendenziösen Berichterstattung in der SRF-DOK-Reportage

Der SRF-DOK «Wo-wo-Wohnungsnot – Das Zürcher Monopoly» vom 22. Januar 2026 ist politisch extrem unausgewogen und wirkt im Kontext der Abstimmungen über die «Wohnschutz-Initiative» und «Wohnungsinitiative» vom 14. Juni 2026 im grössten Kanton der Schweiz wie aktivistisches linkes Campaigning auf Kosten der Gebührenzahlenden. Hier wird nicht ein gesellschaftlich relevantes Thema aufgearbeitet. Hier wird gebührenfinanzierter Klassenkampf mit der Kamera betrieben. In aller Kürze: Diese DOK-Sendung ist in höchstem Masse parteiisch. Sie ist ein krasser Verstoss gegen den Konzessionsauftrag des Schweizer Fernsehens. Eine entsprechende Rüge und eine Kurskorrektur von offizieller Stelle erachten wir als unerlässlich, um das Vertrauen in einen unabhängigen Journalismus seitens SRF wiederherzustellen. Dass einzelne JournalistInnen wie die Autorin dieser Reportage eine eigene politische Agenda haben, ist das eine. Von einem gebührenfinanzierten Qualitätsmedium muss aber erwartet werden, dass interne Kontrollmechanismen greifen – und solch skandalös einseitigen Reportagen nicht einfach durchgewunken werden.

Zu den konkreten Vorwürfen: Statt dem diskursorientierten Prinzip der Rede und Gegenrede zu folgen, konstruiert der Film ein moralisches Weltbild entlang der Kategorien Gut und Böse. Die Dramaturgie, Bildsprache und Auswahl der O-Töne bedienen gezielt den Stereotypen der «geldgierigen Immobilienbranche» und setzen die Akteure der Bau- und Immobilienwirtschaft systematisch in ein negatives Licht.

Auffällig ist dabei die asymmetrische Rollenverteilung: Exponenten der politischen Linken erhalten breiten Raum für wertende Aussagen und parteipolitische Forderungen – etwa wenn SP-Nationalrätin Jacqueline Badran von «leistungsfrei[em]» Ertrag spricht oder der linke AL-Gemeinderat David Garcia Nuñez erklärt, dass die Stadt «neue Werkzeuge und Waffen» brauche, «damit sie der grassierenden Renditegier auf dem Wohnungsmarkt entgegentreten» könne. Der als Gegenspieler inszenierte Balz Halter darf hingegen nur auf Vorwürfe reagieren und sich rechtfertigen. Er ist unaufhörlich auf der Anklagebank. Das Resultat ist keine ausgewogene Auseinandersetzung, sondern ein einseitiges, linkes Anklage -Narrativ.

Die krasseste Verfehlung ist, dass zwei Kronzeugen der Autorin, die das klassenkämpferische Narrativ teilen und die Kernthese stützen, mehrfach die Forderung nach einer Verstaatlichung des Bodens nach dem Modell Singapur als Lösung darlegen können. Das bleibt nicht nur unwidersprochen, sondern wird als vermeintlich logische Schlussfolgerung dramaturgisch ans Ende der Sendung gesetzt. Damit wird eine hochpolitische Forderung ohne angemessene Einordnung oder Gegenperspektive präsentiert. Dies ist der Tiefpunkt dieses entgleisten Thesenjournalismus.

Schliesslich suggeriert der Film, Leerkündigungen seien in der Agglomeration Zürich ein verbreitetes Phänomen. Das Gegenteil ist belegt: Die Studie «Wohnraum für Zürich und die Schweiz» des Forschungsinstituts Sotomo zeigt, dass nur ein Prozent der Umzüge in der Agglomeration Zürich auf Leerkündigungen zurückgehen (vgl. S. 9). Eine solche faktenwidrige, emotionalisierte Verzerrung vergrössert die Empörung, trägt aber in keinster Weise zu einer faktenbasierten Meinungsbildung bei.

Vor diesem Hintergrund kommt die FDP Kanton Zürich zum Schluss, dass der SRF-DOK «Wo-wo-Wohnungsnot – Das Zürcher Monopoly» vom 22. Januar 2026 gegen die publizistischen Leitlinien von SRF verstösst. Diese geben die Leitplanke einer unvoreingenommenen und ausgewogenen Darstellung vor.

Der Beschwerdeführer verlangt, dass SRF diese DOK-Reportage unverzüglich aus dem Online-Angebot löscht, um der Desinformation nicht weiter Vorschub zu leisten.

Mail vom 3. Februar 2026

«Am 30. Januar 2026 reichte ich mit der FDP Kanton Zürich eine Beschwerde gegen die einseitige und tendenziöse Berichterstattung in der SRF-DOK-Reportage «Wo-wo-Wohnungsnot – Das Zürcher Monopoly» ein. Ergänzend halte ich mit diesem Schreiben fest, dass ich diese Beschwerde nicht nur im Namen der Partei, sondern auch ausdrücklich in meinem eigenen Namen als Privatperson eingereicht habe.

Die SRG verfügt über klare publizistische Richtlinien. Diese wurden in der genannten Reportage verletzt, insbesondere vor dem Hintergrund eines sensiblen politischen Umfelds (Stadtratswahlen, SRG-Initiative, Abstimmung zum Mieterschutz im Kanton Zürich). Will die SRG ihre Glaubwürdigkeit und eine starke Zukunft sichern, ist die konsequente Einhaltung dieser publizistischen Grundsätze unerlässlich. Ein thesengetriebener Journalismus widerspricht diesem Anspruch.»

Die **Redaktion** nimmt wie folgt Stellung:

Zusammengefasst rügt der Beanstander, der DOK «Wo-Wo-Wohnungsnot» sei politisch unausgewogen und verletze die publizistischen Leitlinien in einem politisch sensiblen Umfeld.

Einleitend möchten wir festhalten, dass der DOK-Film fünf Monate vor der Abstimmung der vom Beanstander genannten «Wohnschutz-Initiative» und «Wohnungsinitiative» vom 14. Juni 2026 ausgestrahlt wurde und somit klar nicht in die für die Willensbildung der Stimmberechtigten sensible Phase fällt. Im Hinblick auf die Abstimmung zum Mieterschutz im Kanton Zürich sind die strengen Anforderungen an Ausgewogenheit und Vielfalt also nicht anwendbar. Die Programmautonomie erlaubt es, dass ein DOK-Film auf einzelne Aspekte und Perspektiven fokussiert.

Der DOK hat zudem weder einen Bezug zur SRG-Initiative noch zu den Stadtratswahlen vom 8. März 2026: Bei den Wahlen in der Stadt Zürich geht es nicht um ein einzelnes Thema, sondern um die Wahl von Personen, die sich zu einer breiten Palette von Themen positionieren. Zwar trat ein kandidierender Gemeinderat im DOK auf (David Garcia Nunez von der Alternativen Liste). Dieser wurde jedoch von der Journalistin kritisch befragt und erhielt im Film direkte Gegenrede von FDP-Gemeinderat Albert Leiser. Garcia konnte also nicht etwa ungehindert sein politisches Programm präsentieren – der bevorstehende Wahlgang ist nicht Thema des Films. Dieses Kriterium war für die UBI im Fall Paul Rechsteiner entscheidend (UBI-Entscheid b.647): Sie wies die Beschwerde gegen einen rund halbstündigen Einzelauftritt des Ständeratskandidaten Paul Rechsteiner bei Schawinski nur zwanzig Tage vor den Ständeratswahlen ab, weil sie das mit ihm geführte Gespräch als kontrovers beurteilte.

Auch Garcia wird im DOK kritisch befragt. Hinzu kommt, dass er – anders als Rechsteiner bei Schawinski – keinen längeren Einzelauftritt hatte, und der Film auch mit deutlich grösserem zeitlichem Abstand zu den Gemeinderatswahlen ausgestrahlt wurde (mehr als sechs Wochen vorher). Der Auftritt von David Garcia Nunez im DOK ist daher gemäss UBI-Rechtsprechung nicht zu beanstanden.

Aus programmrechtlicher Sicht ist es zulässig, bestimmte Aspekte oder Perspektiven zu einem Thema in den Vordergrund zu stellen. Es müssen nicht zwingend alle Stimmen gleichwertig vertreten sein. Im Film geht es für das Publikum wie bereits im Filmtitel klar erkennbar um das Thema «Wohnungsnot». Der Fokus liegt also auf der schwierigen Situation für Mietende. Gestützt wird die Fokussierung auch durch das Ergebnis der jüngsten Bevölkerungsbefragung der Stadt Zürich: Die Wohnungssituation wird von 56% der

Einwohnenden als grösstes Problem genannt*. Dass dabei im Film unter anderem auch ein Vermieter und grosser Grundeigentümer kritisch befragt wird, ist sachgerecht und wird vom Publikum auch so erwartet. Entscheidend ist, dass die Fakten korrekt dargestellt werden, und dass Meinungen als solche erkennbar sind. Dies ist der Fall, wie nachfolgend dargelegt wird.

*https://www.stadt-zuerich.ch/artikel/de/bevoelkerungsbefragung/ergebnisse-bvb-2025.html?utm_source=chatgpt.com

Kritik: Der Film verfolge ein moralisches Weltbild entlang der Kategorien Gut und Böse

Im Zentrum des Films stehen zwei leer gekündigte Siedlungen in der Stadt Zürich: Die Halter-Siedlung in Altstetten und drei «Sugus»-Häuser im Eigentum von Regina Bachmann. Der Film verfolgt über einen Zeitraum von bis zu anderthalb Jahren die Geschichte dieser Häuser und einigen Mietenden. Auf der analytischen Ebene erklärt der Film mittels Grafiken damit zusammenhängende Themen wie Verdrängung, Entwicklung von Bodenpreis und Bodenrente, unterschiedliche Berechnung des Mietertrags eines Investors und einer Genossenschaft, Baurecht und das Stadtzürcher Drittelsziel.

Es handelt sich um eine Tatsache, dass der Bodenpreis in der Stadt Zürich exponentiell angestiegen ist in den letzten Jahrzehnten aufgrund der hohen Nachfrage und des beschränkten Angebots. Daraus leitet sich ein Gentrifizierungs-Effekt ab. Der Film zeigt kein «moralisches Weltbild entlang der Kategorien Gut und Böse»; er zeigt faktenbasiert auf, dass die Entwicklung in der Stadt Zürich zum Vorteil von langjährigen Haus- und Bodenbesitzenden und zum Nachteil von Mietenden ist, die nicht viel Einkommen haben und sich teure Mieten nicht leisten können. Das Prinzip der Rede/Gegenrede ist programmrechtlich nicht zwingend, ist aber im Film durchaus zu sehen: Die Mietenden der Halter-Siedlung kritisieren zum Beispiel, dass die Siedlung nicht saniert und aufgestockt wird. Balz Halter entgegnet, dass nur durch einen Ersatzneubau viel mehr Wohnraum geschaffen werden kann. Ebenso zeigt der Film ein Streitgespräch zwischen Albert Leiser, FDP-Gemeinderat und Direktor des Hauseigentümerverbands Stadt und Kanton Zürich und David Garcia Nunez, AL-Gemeinderat.

Kritik: Der Film verteile die Rollen asymmetrisch: Exponenten der politischen Linken würden breiten Raum für wertende Aussagen und parteipolitische Forderungen erhalten.

Erstes Beispiel: Die Aussage «leistungsfreier Ertrag» von SP-Nationalrätin Jacqueline Badran anlässlich einer Demonstration vor den «Sugus»-Häusern.

Zunächst möchten wir anmerken, dass Jacqueline Badran im Film mit einer Gesamtlänge von 51:30 Minuten mit 3 kurzen Zitaten von total rund 40 Sekunden zu Wort kam. Sie ist für das Publikum über den Film-Einblender klar als SP-Exponentin erkennbar. Der Kommentar erklärt Badrans Rechenbeispiel und ordnet es ein. Jacqueline Badran trifft eine Annahme in Bezug auf die von Regina Bachmann angegebene Sanierung der «Sugus»-Häuser: Nach

einer Sanierung könnte eine 4-Zimmer-Wohnung, die heute 2000 Franken kostet, neu 2400 Franken Monatsmiete kosten. Laut Badrans Beispielrechnung würde Regina Bachmann die sanierte Wohnung aber nicht für 2400, sondern für 3600 Franken vermieten. Die Differenz von monatlich 1200 Franken pro Wohnung bezeichnet Badran als "leistungsfrei".

Sie meint damit, dass der ökonomische Wert des Bodens der «Sugus»-Häuser seit deren Bau 1999 gestiegen ist ohne Zutun der Eigentümer. Gründe: Grosse Knappheit von Bauland, zunehmende Standortattraktivität und hohe Nachfrage nach Wohnraum. Das ist keine parteipolitische Aussage, sondern Fakt. Die theoretische Basis geht zurück auf das Werk des britischen Wirtschaftswissenschaftlers David Ricardo «On the Principles of Political Economy and Taxation» von 1817. Darin entwickelte Ricardo die Theorie der Bodenrente respektive der Differentialrente: Wenn Land knapp ist und in unterschiedlicher Qualität/Lage verfügbar ist, entstehen automatisch Rentenunterschiede. Diese Rente fliesst dem Eigentümer ohne eigene Leistung zu – einfach, weil sein Boden günstiger liegt, besser nutzbar oder fruchtbarer ist. David Ricardo bezog sich auf landwirtschaftlich genutzte Bodenflächen. Seine Erkenntnisse lassen sich sinngemäss auch auf nicht landwirtschaftliche Situationen übertragen. In der Schweiz hat der Wirtschaftswissenschaftler Prof. Dr. René L. Frey* dazu publiziert: (...) «wenn anstelle der Bodenfruchtbarkeit andere Qualitätsindikatoren einer Parzelle gewählt werden, beispielsweise die mögliche Nutzungsintensität (Ausnützungsziffer) oder der Erschliessungsgrad». Im Klartext: Wer an einem bestimmten Standort ein Stück Boden als Eigentum hat, kann ökonomisch von den dort herrschenden Standorteigenschaften profitieren. Die ökonomische Messgrösse ist der dortige Preis pro Quadratmeter für dieses Bauland.

(*Beilage Frey) ¹

Auch Immobilienökonom Urs Hausmann (Dr. oec. HSG und Dr. iur. HSG, ex Verwaltungsratspräsident der Immobilienbewertungsfirma Wüest Partner) hat zu diesem Thema in seinem Buch «Liegenschaften wertgeschätzt» publiziert. Im Film bestätigt er Badrans Aussage des «leistungsfreien Ertrags»: «Das ist richtig. Unverdient kann man eine Rente, einen Gewinn abschöpfen, ohne etwas dafür zu tun, das ist so.» Das Publikum erkennt, dass Hausmann ein Fachmann ist, der die ökonomische Sachlage wertfrei und gradlinig auf den Punkt bringt. Rückfrage der Journalistin: «Eine Bodenrente?» Hausmann: «Ja, die Bodenrente ist so zu verstehen, dass die Mieten stark gestiegen sind, und das spiegelt sich 1:1 in den hohen Baulandpreisen». (Ab Minute 18:20 im Film)

Später im Film sagt Hausmann, dass die Eigentümer sich der Wertsteigerung ihres Bodens in Zürich nicht entziehen könnten. Hausmann: «Es ist absolut gesetzeskonform». Die Raumplanung habe dies aber erkannt und darum das Instrument der Mehrwertabgabe geschaffen. (Ab Minute 24:08 im Film)

Jüngst kamen die Begriffe der «Bodenrenten» und der «leistungsfreien Wertsteigerung» in einem Artikel des Tages-Anzeigers am 30. Januar 2026 zur Sprache: Anlässlich des Verkaufs eines Grundstückes in Oerlikon durch die ABB sagt David Kaufmann, ETH-Professor für

1

108

Boden

Kapitalisierung

Der Zusammenhang zwischen Bodenpreis (BP) und jährlicher Grundrente (GR) richtet sich (unter statischen Bedingungen) nach folgender Kapitalisierungsformel:

$$BP = \frac{GR \cdot 100}{i}$$

i bezeichnet den Kapitalisierungssatz, das heisst den Zinssatz, zu welchem alternative finanzielle Anlagen möglich wären.
Es gilt: Je höher die Grundrente, desto höher der Bodenpreis; je höher der Zinssatz, desto tiefer der Bodenpreis.
Für alternative Werte von *i* und GR nimmt der Bodenpreis pro m² folgende Werte an:

	Zinssatz	3%	4%	5%
Grundrente	10.-	333	250	200
pro m ² und Jahr	25.-	833	625	500

Nach DAVID RICARDO wird bei der Herstellung eines Gutes zuerst der qualitativ gute Boden, der wenig Arbeit und sonstige Produktionsmittel bedingt, eingesetzt. Mit steigender Nachfrage wird sukzessive auf schlechtere (weniger fruchtbare) Böden ausgewichen; die Menge des bearbeiteten Bodens steigt. Weil dabei die Kosten der Bodenbearbeitung zunehmen, sinkt der Bruttoertrag pro Flächeneinheit. Der zuletzt eingesetzte Boden bestimmt den Preis des hergestellten Gutes (Grenzerlös GE = Grenzkosten GK). Als Entschädigung für den Produktionsfaktor Boden bleibt nichts übrig: die Grundrente ist Null. Dagegen realisieren alle besseren Böden eine positive Grundrente, eine sogenannte Differentialrente. Der Zusammenhang ist in Abbildung 4-1a graphisch dargestellt.

RICARDO hat diese Theorie für die landwirtschaftliche Bodennutzung entwickelt. Sie lässt sich jedoch leicht auf den städtischen Boden übertragen, wenn anstelle der Bodenfruchtbarkeit andere Qualitätsindikatoren einer Parzelle gewählt werden, beispielsweise die mögliche Nutzungsintensität (Ausnützungsziffer) oder der Erschliessungsgrad. Auch für die Stadt gilt, dass ceteris paribus zuerst die ertragreichen Areale genutzt werden und sukzessive auf solche mit schlechterer Qualität übergegangen wird. Im Zeitablauf können durch technische Verbesserungen die Erträge gesteigert und/oder die Kosten gesenkt werden, was ceteris paribus steigende Bodenpreise nach sich zieht.

Zwischen Markt und Politik

109

Abbildung 4-1: Grundrententheorien von Ricardo und von Thünen

a) Ricardo

b) von Thünen

GE = Grenzertrag
GK = Grenzkosten
GR = Grundrente
R = Rentenbifunktion (Rentenabfall)

Die Bodentheorie von JOHANN HENRICH VON THÜNEN betrachtet als Qualitätsmerkmal eines Areals dessen Lage beziehungsweise Entfernung vom Zentrum. Unter einer Reihe von Annahmen (homogene Fläche, Konzentration der Nachfrage im Zentrum, dispers verteilte Produzenten) werden zuerst die nahe bei den Nachfragern gelegenen Böden bearbeitet, weil so Transportkosten eingespart werden können. Sukzessive müssen entfernere Böden eingesetzt werden, wobei die jeweils zuletzt eingesetzten Böden eine Grundrente von Null realisieren und die näher beim Zentrum gelegenen Böden im Ausmass der Transportkostendifferenz eine positive Grundrente realisieren. Bei VON THÜNEN ist die Differentialrente eine Lagerrente. Je näher beim Zentrum, desto mehr kann für den Boden geboten werden. Daraus folgt: Die Bodenpreise fallen mit zunehmender Distanz vom Zentrum. Die sogenannte Rentenbifunktion *R* (oder Rentenabfall) sinkt in der Agglomeration nach aussen hin. Wegen der Annahme homogenen Bodens werden dabei die Kosten der Bodenbearbeitung als konstant angenommen; die Grenzkosten GK sind distanzunabhängig und verlaufen horizontal. Man vergleiche dazu Abbildung 4-1b.

6

Ombudsstelle SRG Deutschschweiz

Raumentwicklung und Stadtpolitik: «Wer hier wirklich Gewinn mache, sei die ABB mit den sogenannten Bodenrenten, also der leistungslosen Wertsteigerung des Bodens.»

<https://www.tagesanzeiger.ch/oerlikon-500-neue-wohnungen-beim-bahnhof-geplant-753678952706>

Und der Fachartikel «Hohe Anlagekosten – aber tiefe Mieten? Die Kostenmiete im Kontext von Land- und Erstellungskosten, Subventionen und Leistbarkeit» der Hochschule Luzern hält fest: «Landwertanteile von 50% sind an nachfragestarken Orten, wo die Verdichtung stattfinden soll, keine Seltenheit.»

<https://hub.hslu.ch/immobilienblog/2025/01/20/hohe-anlagekosten-aber-tiefe-mieten/>

Zweites Beispiel: David Garcias Aussagen an der Wohn-Demo: Die Stadt brauche neue «Werkzeuge und Waffen» / «Renditegier» / Balz Halter kann nur auf Vorwürfe reagieren.

Im Film wird David Garcia an einer Demonstration vor den «Sugus»-Häusern gezeigt. Seine Aussage, dass die Stadt neue «Werkzeuge und Waffen» brauche, ist für das Publikum klar als seine persönliche Meinungsäusserung erkennbar.

Tatsache ist, dass die Stadt Zürich nach neuen Instrumenten sucht, um der Wohnungsnot zu begegnen. Ende Januar hat die Stadt die Schwerpunkte ihrer Wohnpolitik mit dem «Programm Wohnen 2026» formuliert: «(...) *Der Stadtrat definiert neu quantitative Ziele für den gemeinnützigen Wohnungsbau. Da neuer Wohnraum fast ausschliesslich im Bestand entsteht, agiert der Stadtrat proaktiver, um bezahlbare Wohnungen zu erhalten und die Innenentwicklung sozialverträglich zu gestalten. Der Stadtrat nimmt eine noch aktivere Rolle in der Boden- und Wohnbaupolitik ein und stärkt die strategische Steuerung.*» (Beilage Programm Wohnen 2026, Seite 3) ²

Im Film wird als Beispiel eines «Werkzeugs» die Umsetzung von Artikel 49b des kantonalen Planungs- und Baugesetzes diskutiert, der bisher toter Buchstabe geblieben ist, obwohl das Zürcher Stimmvolk seine Zustimmung bereits 2014 erteilt hatte. Die vom Beanstander genannten linkspolitischen Wohnschutzinitiativen, über die das Zürcher Stimmvolk am 14. Juni 2026 abstimmt, werden im Film nicht thematisiert. Der Vorwurf, der Film sei aktivistisches linkes Campaigning wird entschieden zurückgewiesen.

Die von David Garcia erwähnte «grassierende Renditegier» ist eine Aussage, die er an der Demo vor den drei leer gekündigten «Sugus»-Häusern macht. Auch diese Aussage ist für das Publikum klar als seine persönliche Meinungsäusserung erkennbar.



programm-wohnen
-2026 (3).pdf

2

Besitzerin Regina Bachmann wird Rendite-Gier aufgrund ihrer vom Mietgericht erstinstanzlich als missbräuchlich beurteilten Kündigungen und der nachfolgend teuren Vermietung der Wohnungen als Airbnbs vorgeworfen.

Zum Vorwurf, Balz Halter könne nur «als Gegenspieler» auf Vorwürfe reagieren, während die Exponenten der politischen Linken breiten Raum für parteipolitische Forderungen erhielten, möchten wir klarstellen, dass sämtliche Mitwirkende kritisch befragt werden. Die Filmautorin kritisiert das Verhalten des AL-Gemeinderats und dessen Partei mehrfach: Sie hinterfragt im Film David Garcias Wohnsituation in Bezug auf seine politische Haltung – das Publikum erfährt, dass der Arzt zu zweit mit seinem Partner, der auch Arzt ist, in der teuren Zürcher Altstadt auf rund 100m² in einer 6-Zimmer-Wohnung zur Kostenmiete von 3400 Franken lebt. Die Filmautorin hinterfragt auch das Vorgehen der Vermieterin, der kommunistischen Theo Pinkus-Stiftung. Dabei übernimmt die Filmautorin übrigens die Kritik der Jungen FDP Zürich, die 2024 eine Liste erstellt hatte, dass rund 60% der «linken Gemeinderäte» in preisgünstigen Wohnungen leben würden. (Ab Minute 32:00)

<https://www.mehblau.ch/blog/november-2024/60-linke-gemeinderate-in-preisgunstigen-wohnungen>

Im Film gibt AL-Gemeinderat David Garcia vor laufender Kamera zu, dass seine Partei in Bezug auf die nicht verlangte Einkommens-Limite bei Artikel 49b einen Fehler gemacht habe. Garcia sagt ab Minute 35:20: *«Die AL steht auch gerade, wenn sie einen Fehler macht. Sie gesteht das transparent ein und sagt, 'ich habe daraus gelernt und gebe mir eine zweite Chance'»*.

Und der Film zeigt auch, dass die rot-grüne Mehrheit im Zürcher Gemeinderat den Bau von fast 400 Wohnungen der SBB im Areal Neugasse aufgrund ihrer zu hohen Forderung nach preisgünstigem Wohnraum verhindert hatte. Auch hier eine differenzierte Darstellung, welche weit über die Kategorien «Gut und Böse» hinausgeht.

Balz Halter wiederum wird nicht nur kritisch befragt: Bereits im Filmintrö kann er die Situation aufzeigen, in der die Vertreter der Immobilienbranche stecken und unwidersprochen sagen, die Bauherren seien immer schuld – sei es, dass zu wenig gebaut werde oder wenn gebaut werde, sei es zu teuer. Auch Sachzwänge, mit denen er als Bauherr konfrontiert ist, wurden im Film erwähnt: So erfuhr das Publikum zum Beispiel von Balz Halter, dass die Stadt Zürich seiner Firma praktisch keine Aufträge für Genossenschaftsbauten gebe, weil seine Firma renditeorientiert sei. Und zum Schluss des Films hatte Balz Halter im Film Gelegenheit, den Zuschauerinnen und Zuschauern seinen Lösungsansatz für die Wohnungskrise zu erläutern: Man müsste die Raumplanung neu und über die Städte hinaus in Regionen denken und dabei viel mehr Verdichtung zulassen, so würde man die Mietzinse senken können, (Film bei Minuten 46:00). Auch Balz Halters Argument der sozialen Verantwortung seiner Firma wird im Filmkommentar dargelegt: Laut seiner Aussage sollen rund 20% der neuen Wohnungen im Letzigarten 10-20% günstiger als zur Marktmiete vermietet werden, ausserdem habe er einigen der gekündigten Mietenden andere günstige Halter-Wohnungen vermittelt.

Kritik: Zwei Kronzeugen würden das «klassenkämpferische Narrativ der Autorin» teilen. Die Forderung nach einer Verstaatlichung des Bodens nach dem Modell Singapur bleibe als Lösung unwidersprochen, sie werde dramaturgisch ans Ende der Sendung gesetzt.

Die Behauptung, die Autorin verfolge ein klassenkämpferisches Narrativ, wird entschieden zurückgewiesen. Gabriela Debrunner, Assistenzprofessorin für Planung und Wohnen an der Universität Lausanne, sagt, dass es sich bei Wasser wie Boden um endliche Ressourcen handelt, die unterschiedlich reguliert seien. Wasser gehöre allen, während Grund und Boden Privatpersonen gehören könne (im Film wird auch erwähnt, dass der Boden über Raumplanungsgesetze und Baurechte reguliert werden kann). Durch die unterschiedliche Regulierung bestehe beim Boden eine Abhängigkeit der Mietenden gegenüber den Besitzerinnen und Besitzern des Bodens, führt Gabriela Debrunner weiter aus. Es handelt sich klar erkennbar um die Aussagen einer Expertin für Wohn- und Raumplanung.

Die Idee der Verstaatlichung des Bodens nach dem Modell von Singapur wird im Film nur einmal geäußert und stammt vom ehemaligen Verwaltungsratspräsidenten der Immobilienbewertungsfirma Wüest Partner, dem Immobilienökonom Urs Hausmann. Sie wird von der Filmautorin sogleich kritisch und erkennbar ungläubig hinterfragt: «Plädieren Sie als Liberaler für eine Enteignung nach marxistischem Modell?» Die Nachfrage der Journalistin macht dem Publikum deutlich, dass es sich um eine überraschende, ja ungewöhnliche Idee handelt. Hausmann widerspricht und relativiert: Keine Enteignung, sondern ein Modell wie in Singapur, in der die Stadt den Boden im Baurecht abgebe, was die Stadt Zürich in Teilen bei Genossenschaften bereits heute mache. Danach ordnet der Filmkommentar ein, was gemeint ist: Der Kommentar spricht von einer «Vision», also einer Utopie. Würde der ganze Boden der Stadt Zürich gehören, könnte die Spekulation eingedämmt werden; das heisst, der Boden würde nicht mehr weiterverkauft. Der Kommentar erklärt die Definition des Baurechts. Er verweist auf den Willen des Stadtzürcher Stimmvolks, dass bis 2050 jede dritte Mietwohnung gemeinnützigen Bauträgern wie Genossenschaften oder der Stadt gehören muss, damit die Durchmischung der Bevölkerung in der Stadt gewährleistet bleibt. Bis heute seien es aber erst rund 25%, heisst es im Kommentar. Das heisst: Der Volkswille ist noch nicht erfüllt.

Der für das Publikum klar als utopisch erkennbare Lösungsansatz des liberalen Immobilienökonom zur Linderung der Wohnungsnot ist nur einer von vielen, und er setzt auch nicht den Schlusspunkt im Film. Am Schluss zeigt der Film die Situation der letzten Mietenden in der Altstetter-Siedlung und den ersten Tag des Abbruchs.

Im Film kommen verschiedene Lösungsansätze zur Linderung der Wohnungsnot in der Stadt Zürich von verschiedenen Stakeholdern zur Sprache: Albert Leiser, FDP-Gemeinderat und Direktor der Hauseigentümerverbände der Stadt und des Kantons Zürich sagt schon im Film-Intro an die Adresse des AL-Gemeinderats David Garcia Nunez, man sollte «bauen, bauen, bauen» statt «verhindern, verhindern, verhindern». Garcia wehrt sich gegen teure Neubau-Wohnungen. Der Filmkommentar sagt, das Zürcher Stimmvolk habe dem Artikel 49b zugestimmt (einen Teil preisgünstige Wohnungen schaffen, wenn Bauherren aufgrund der BZO mehr Wohnraum erstellen können). Später im Film zeigt der DOK ein zwei Minuten

langes ein Streitgespräch zu Lösungsansätzen zwischen Albert Leiser und David Garcia. Am Schluss des Gesprächs wird klar, dass die rot-grüne Mehrheit den Bau von fast 400 Neubauwohnungen mit 2/3 Anteil preisgünstigen Wohnungen verhindert hatte. (36:19-38:17)

Bei Minute 46:00 wird der Lösungsvorschlag von Balz Halter gezeigt. Er will die Raumplanung städteübergreifend denken und viel mehr Verdichtung zulassen: Statt 20 - 30 Prozent mehr Wohnraum bauen zu können, sollten gemäss Balz Halter das Doppelte oder Dreifache an Nutzung möglich sein. Balz Halter: «Dann steigen auch die Mieten und die Grundstückspreise nicht mehr in dem Masse, wie sie heute steigen. Ich sage Ihnen: Das ist nicht gesund». Auch dieser Lösungsvorschlag ist nicht unumstritten.

Aufgrund der beschränkten Filmlänge werden die einzelnen Lösungsvorschläge - ausser beim Streitgespräch Leiser/Garcia - nicht kritisch diskutiert.

Im Interview hatte die Filmautorin Balz Halter darauf hingewiesen, dass die Mietzinse wegen der hohen Nachfrage auch in der US-Stadt Houston steigen, obwohl das Bauen dort praktisch nicht reguliert ist. In der neuen Studie des Seco «Administrierte Preise» von Januar 2026 mit einer Fallstudie zum Wohnungsmarkt steht: *«Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine Deregulierung im Sinne einer lockereren Zonenplanung das Wohnungsangebot langfristig erhöhen kann. Ob dies auch zu tieferen Mieten führt, ist empirisch schwer nachzuweisen. In Gebieten mit hoher Nachfrage kann eine Aufzoning ohne flankierende Massnahmen sogar mit steigenden Mieten einhergehen.»* (Seite 66)³

Auch das Seco nennt eine utopische und in linken Kreisen verortete Idee als Lösungsansatz: Die Bodenwertsteuer.

«Bodenwertsteuer: Erstens könnte der Wert von unverbautem oder unterbebautem Boden stärker besteuert werden. Wird eine Fläche trotz bestehendem Zonenpotential nicht aufgestockt oder verdichtet, würde für den Grundstückeigentümer eine Steuer anfallen. Ziel ist es, den Anreiz zur spekulativen Bodenhortung zu reduzieren.» (Seite 68)⁴

Der Film bedient weder ein parteipolitisch linkes noch rechtes Narrativ. Die Seco-Studie zeigt, dass das Thema Wohnen komplex ist, dass es verschiedene Lösungsmodelle braucht, und dass sie ideologiefrei beurteilt werden sollten. Wir sind der Meinung, dass sich die Zuschauenden aufgrund der Vielfalt der Lösungsvorschläge eine eigene Meinung bilden konnten.

3



Grundlage_WP_Nr6
2_Administrierte Pre

4

Kritik: Der Film suggeriere, Leerkündigungen seien in der Agglomeration Zürich ein weit verbreitetes Phänomen:

Forschende der ETH, die im Auftrag des Bundesamts für Wohnungswesen die Studie "Bautätigkeit und Verdrängung in der städtischen Schweiz" (Juni 2025) erstellt haben, haben speziell für den DOK-Film erhoben, wie viele Personen in den einzelnen Stadtquartieren aufgrund von Hausabrissen umziehen mussten. Der Film nennt die exakten Rohdaten der ETH-Forschenden im Kommentar: Zwischen 2013 und 2022 waren es über 6100 Betroffene, die meisten davon im Quartier Altstetten mit fast 900 Personen. In Bezug auf die Wohnbevölkerung (durchschnittlich 424'000 Personen in dieser Zeitspanne) entsprechen diese 6100 Personen rund 1,4%. Die Relation erklärt Immobilienökonom Urs Hausmann. Er sagt im Film: Selbst, wenn in Zürich viel neu gebaut werde, werde maximal 1% des Wohnungsbestandes neu gebaut. Falls eine Verdrängung stattfinde, passiere diese sehr langsam. Der Film suggeriert also kein weit verbreitetes Phänomen.

Die vom Beschwerdeführer zitierte Sotomo-Studie wurde von «Fürschi Züri», einer Plattform der Zürcher Handelskammer, in Auftrag gegeben und finanziert. Laut einem Bericht des Tages-Anzeigers wurde «Fürschi Züri» am 18. Juni 2025 als bürgerliche Gegenstimme zu den von der politisch linken Seite lancierten Wohnschutzinitiativen gegründet*. Die Sotomo-Studie wurde im September 2025 publiziert – rund drei Monate nach der Studie des Bundesamts für Wohnungswesens mit den Daten der ETH. Die Sotomo-Studie wird vom ETH-Forschungsleiter David Kaufmann kritisiert, weil sie weder ökonomische noch soziale Aspekte berücksichtige**.

Auch wenn es verhältnismässig wenige Leerkündigungen sind, gelten diese laut der ETH als problematisch: Die Zusammensetzung der Bevölkerung verändere sich längerfristig, weil die ärmeren Mietenden verdrängt würden. Auch diese Erhebung der ETH Zürich zeigt der Film. Der Kommentar sagt, dass die neuen Mietenden, die in die Ersatzneubauten ziehen, monatlich im Median 3200 Franken mehr verdienen als die gekündigten Mietenden.

*<https://www.tagesanzeiger.ch/wohnen-in-zuerich-wirtschaft-macht-linken-eine-kampfansage-547320206609>

**<https://tsri.ch/a/stadtforscher-im-interview-jede-leerkuendigung-ist-eine-verdraengung>

Fazit: Der DOK-Film zeigt die Wohnungsnot in Zürich anhand konkreter Fälle und ordnet die Entwicklungen faktenbasiert ein. Er verfolgt kein parteipolitisches Narrativ, sondern beleuchtet unterschiedliche Perspektiven – von Mietenden, Eigentümern, Immobilienökonomern, Raumplanern und politischen Akteuren. Die im Film erwähnten Lösungsansätze stammen von verschiedenen Stakeholdern und werden als vielfältige, teils utopische, aber nachvollziehbare Positionen dargestellt. Entscheidend ist, dass die Tatsachen korrekt und die Meinungsäusserungen als solche erkennbar sind. Die Zuschauenden erhalten genügend Informationen und unterschiedliche Argumente, um sich eine eigene Meinung bilden zu können. Die Beanstandung ist daher unbegründet.

Die **Ombudsstelle** hat den Beitrag angesehen und hält abschliessend fest:

Zur DOK-Sendung «Wo-Wo-Wohnungsnot – Das Zürcher Monopoly» sind neun Beanstandungen bei der Ombudsstelle eingegangen. Die Ombudsstelle äussert sich in ihren Schlussberichten einheitlich zu den in den verschiedenen Beanstandungen enthaltenen Rügen und geht in einzelnen Schlussberichten soweit angebracht zusätzlich auf spezifische Begründungen ein.

1.

a.

Gemäss der verfassungsmässig garantierten Programmfreiheit sind die Programmveranstalter in der Gestaltung, namentlich in der Wahl der Themen, der inhaltlichen Bearbeitung und der Darstellung ihrer redaktionellen Publikationen frei und tragen dafür die Verantwortung (Art. 17 Abs. 1 und 93 Abs. 3 der Bundesverfassung/BV, Art. 6 des Radio- und Fernsehgesetzes, RTVG).

Die Ombudsstelle hat auf Beanstandung hin jedoch zu prüfen, ob Sendungen gegen Art. 4 und 5 RTVG verstossen (Art. 91 Abs. 3 lit. a RTVG). Insbesondere müssen redaktionelle Sendungen mit Informationsgehalt Tatsachen und Ereignisse objektiv und sachgerecht darstellen, so dass das Publikum durch die vermittelten Fakten und Auffassungen in die Lage versetzt wird, sich eine eigene Meinung zu bilden (sog. Gebot der **Sachgerechtigkeit**, Art. 4 Abs. 2 RTVG). Das Gebot der Sachgerechtigkeit verlangt gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung allerdings nicht, dass alle Standpunkte qualitativ und quantitativ genau gleichwertig dargestellt werden (zu Sendungen vor Wahlen und Abstimmungen vgl. lit. b hiernach). Entscheidend ist, dass die Zuschauerinnen und Zuschauer erkennen können, dass und inwiefern eine Aussage umstritten ist.

Der verfassungsmässigen Programmautonomie ist bei der Beurteilung der einzelnen Sendung insofern Rechnung zu tragen, als sich ein staatliches Eingreifen nicht bereits dann rechtfertigt, wenn ein Beitrag allenfalls nicht in jeder Hinsicht voll zu befriedigen vermag, sondern nur, falls er auch bei einer Gesamtwürdigung die programmrechtlichen Mindestanforderungen von Art. 4 RTVG verletzt. Fehler in Nebenpunkten oder redaktionelle Unvollkommenheiten, welche nicht geeignet sind, den Gesamteindruck der Ausstrahlung wesentlich zu beeinflussen, sind programmrechtlich nicht relevant. Die Erfordernisse der Sachgerechtigkeit und der Ausgewogenheit als Kriterien der Objektivität dürfen nach der Praxis des Bundesgerichts nicht derart streng gehandhabt werden, dass Freiheit und Spontaneität verloren gehen. Die Autonomie der Medienschaffenden ist zu wahren; der ihnen bei der Programmgestaltung zustehende Spielraum verbietet es, bereits einzugreifen, wenn eine Sendung nicht in jeder Hinsicht überzeugt (dazu vgl. Bundesgerichtsentscheide (BGE) 2C 872_2022 vom 28.08.2024 i.S. Bundesratsansprache, 138 I 107 ff., 137 I 340 ff., 131 II 253 ff. mit zahlreichen Hinweisen).

Hinzuweisen ist sodann auf die Publizistischen Leitlinien, in welchen SRF diese gesetzlichen Vorgaben näher umschreibt (<https://publizistische-leitlinien.srf.ch>).

b.

Die konzessionierten Programme müssen sodann in der Gesamtheit ihrer redaktionellen Sendungen die Vielfalt der Ereignisse und Ansichten angemessen zum Ausdruck bringen (sog. **Vielfaltsgebot**, Art. 4 Abs. 4 RTVG).

Dieses Vielfaltsgebot ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung weitgehend programmatischer Natur und vor allem im Rahmen einer sog. Zeitraumbeanstandung zu beachten, wenn geltend gemacht wird, ein Programmveranstalter habe dagegen während des Zeitraums von drei Monaten gemäss Art. 92 Abs. 3 RTVG verstossen. Einzig im **Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen** müssen konzessionierte Veranstalter dem Gebot wegen den ihnen zur Sicherung des Meinungspluralismus übertragenen besonderen Aufgaben bereits im Rahmen einzelner Sendungen Rechnung tragen (vgl. BGE 138 I 107, 136 I 2, Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen UBI, b. 878 vom 10. Mai 2021).

Anzuwenden sind in diesem Zeitraum generell erhöhte journalistische Sorgfaltspflichten, um die Ausgewogenheit, Fairness und die Unparteilichkeit sicherzustellen und die Chancengleichheit zwischen den sich gegenüberstehenden Lagern zu gewährleisten (dazu vgl. BGE 134 I 2, 2C_871/2022, E. 6, 2C_859/2022, E. 5.6). Die sensible Periode vor dem Urnengang beginnt gemäss der Praxis der UBI in der Regel mit der Pressekonferenz des Bundesrats zu einer Vorlage. Generell sind die zeitliche Nähe zum Urnengang und die Intensität von Stellungnahmen zu Vorlagen und Wahlen bei der Beurteilung zu berücksichtigen (BGE 134 I 2, UBI b.878, E. 3.4).

c.

Soweit einzelne Beanstander eine Löschung des Beitrages aus der Mediathek oder dem Online-Angebot beantragen, weist die Ombudsstelle darauf hin, dass ihr keine Entscheidungs- oder Weisungsbefugnis zukommt (Art. 93 Abs. 2 RTVG). Angesichts der Schlussfolgerungen der Ombudsstelle fällt auch die Abgabe einer entsprechenden Empfehlung (Art. 93 Abs. 1 lit. c RTVG) ausser Betracht (Ziffer 4 hiernach).

2.

Einzelne Beanstander rügen, dass der DOK-Beitrag im Vorfeld von mietpolitischen Abstimmungen im Kanton Zürich ausgestrahlt worden sei oder machen in genereller Art geltend, die «klaren publizistischen Richtlinien» der SRG seien verletzt worden, «insbesondere vor dem Hintergrund eines sensiblen politischen Umfelds (Stadtratswahlen, SRG-Initiative, Abstimmung zum Mieterschutz im Kanton Zürich)».

Die beanstandete DOK-Sendung wurde am 22. Januar 2026 ausgestrahlt. Am 8. März 2026 finden in der Stadt Zürich die Gemeinde- und Stadtratswahlen statt. Sodann befinden die schweizerischen Stimmberechtigten an diesem Sonntag über verschiedene eidgenössische Vorlagen, unter anderem auch über die sog. «SRG-Initiative». Am 14. Juni 2026 werden die Stimmberechtigten des Kantons Zürich unter anderem über mehrere Vorlagen abstimmen, die sich mit Mietfragen befassen.

Es stellt sich somit die Frage, ob die erhöhten Anforderungen an das Vielfaltsgebot gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Wahlen und Abstimmungen (Ziffer 1 b hiavor) zur Anwendung gelangen.

a.

Im DOK-Beitrag erscheinen unter anderen auch Personen, die am 8. Mai 2026 für den Stadt- oder Gemeinderat kandidieren. Einen längeren Auftritt hat dabei einzig David Garcia, der auf der Alternativen Liste für den Gemeinderat kandidiert. Seine Kandidatur bei den anstehenden Wahlen wird im Beitrag zwar nicht erwähnt, wohl aber sein gegenwärtiges Amt als Gemeinderat. Garcia tritt dabei nicht als Kandidat für die anstehenden Wahlen in Erscheinung, sondern aufgrund seines Engagements in der Wohnbaupolitik, so auch im Zusammenhang mit den sog. «Sugus-Häusern. Sodann wird seine Position bezüglich der Einkommenslimiten für günstige Wohnungen in der Stadt Zürich kritisch beleuchtet; ebenso der Umstand, dass er Mieter der Wohnung einer Stiftung in der Zürcher Altstadt ist und diese – auch nach eigenen Aussagen – trotz guter Einkommenssituation zu einem unter dem Marktwert liegenden Mietzins gemietet hat.

Angesichts der zeitlichen Distanz bis zum Wahltermin von mehr als sechs Wochen und der fehlenden direkten Bezugnahme zu den Gemeinderatswahlen ist bezüglich der Person von Garcia nicht von einer unzulässigen Beeinflussung des Wahlentscheides der Zürcher Stimmberechtigten auszugehen. Garcia wird nicht als Kandidat präsentiert. Für nicht näher informierte Zuschauerinnen und Zuschauer wird nicht ersichtlich, dass er für die bevorstehenden Gemeinderatswahlen antritt und in welchem Wahlkreis er kandidiert. Zwar mag der Auftritt Garcias dazu führen, dass einzelne Wählerinnen und Wähler sich beim Ausfüllen des Wahlzettels an ihn erinnern. Von einer relevanten Bevorzugung ist jedoch nicht auszugehen, zumal ihn seine Mietsituation wie auch seine Positionierung in Sachen Einkommenslimiten nicht einseitig in einer vorteilhaften Rolle erscheinen lassen. In den Beanstandungen wird denn auch keine entsprechende Beeinflussung geltend gemacht.

Das Gleiche gilt auch für die Stadt- und Gemeinderatswahlen in Zürich vom 8. März 2026 insgesamt. Zwar ist die Thematik des Wohnraumangebots wie auch der Entwicklung der Mietzinsen in der Stadt Zürich von politischer Relevanz. Im Beitrag werden jedoch nicht die Vorschläge oder Programme einzelner Parteien abgehandelt oder näher erläutert. Die im Beitrag aufgezeigten Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt erscheinen auch nicht als Auswirkung der Wohnbaupolitik bestimmter kommunalpolitisch wirkender Kreise. So werden auch die Positionen linker Parteien bezüglich der Einkommenslimiten kritisch hinterfragt; ebenso deren Widerstand gegen die Realisierung einer namhaften Anzahl günstiger Wohnungen in einem Projekt der SBB. Schliesslich ist den mit den örtlichen Verhältnissen in

Zürich vertrauten Zuschauerinnen und Zuschauern, die am 8. März 2026 einen Wahlentscheid zu treffen haben, bekannt, dass die linken Parteien in den bestimmenden Gremien der Stadt seit Jahren eine Mehrheit haben und somit für die städtische Wohnbau- und Raumplanungspolitik eine massgebliche Verantwortung tragen. Schliesslich wurde und wird im Hinblick auf die anstehenden Wahlen in zahlreichen anderen Medien auch über die Wohnungsthematik berichtet. Der DOK-Sendung kommt auch vor diesem Hintergrund keine massgebliche Bedeutung für den Wahlentscheid zu.

Sowohl bezüglich der Person von Gemeinderat Garcia als auch dem generellen Wahlentscheid der Wählerinnen und Wähler bei den Stadt- und Gemeinderatswahlen kommen somit die erhöhten Anforderungen an das Vielfaltsgebot vor Wahlen im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht zum Tragen.

b.

Am 14. Juni 2026, somit rund fünf Monate nach der Ausstrahlung des DOK-Beitrages, finden im Kanton Zürich Abstimmungen unter anderem über die folgenden Vorlagen statt:

- *Kantonale Volksinitiative «Wohneigentum wieder ermöglichen (Wohneigentums-Initiative)»*
- *A. Kantonale Volksinitiative für mehr günstige und gemeinnützige Wohnungen («Wohnungsinitiative»)*
B. Gegenvorschlag des Kantonsrates vom 17. November 2025
- *A. Kantonale Volksinitiative «Bezahlbare Wohnungen schützen. Leerkündigungen stoppen (Wohnschutz-Initiative)»*
B. Gegenvorschlag des Kantonsrates vom 17. November 2025

<https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2026/02/fuenf-kantonale-vorlagen-an-der-volksabstimmung-vom-14-juni-2026.html>

Auf diese Abstimmungsvorlagen wird im Beitrag nicht Bezug genommen. Auch wird in keiner Weise darauf hingewiesen, dass die aufgezeigte Thematik Gegenstand von aktuellen Diskussionen auf der kantonalen politischen Ebene sei. Abgesehen davon, dass die Ausstrahlung der Sendung in einer zeitlichen Distanz zu den kantonalen Abstimmungen lag, die weit über die von der Rechtsprechung umschriebene «sensible Periode» hinausgeht, kann vor diesem Hintergrund auch hier nicht von einer relevanten Einflussnahme auf die Meinungsbildung des kantonalzürcherischen Stimmvolks gesprochen werden. Es liegt somit auch diesbezüglich kein Verstoss gegen die erhöhten Anforderungen an das Vielfaltsgebot vor Wahlen und Abstimmungen im Sinne der bundesgerichtlichen Praxis vor.

c.

Ein Beanstander nennt auch die Abstimmung über die SRG-Initiative vom 8. März 2026 als für die Beurteilung der Verletzung der Programmvorgaben relevantes Faktum.

Die SRG-Initiative ist nicht Gegenstand der DOK zur Wohnungsthematik. Es ist deshalb nicht ersichtlich, inwieweit diesbezüglich unter programmrechtlichen Gesichtspunkten ein «sensibles politisches Umfeld» bestehen soll, welches den Programmveranstalter im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu einer erhöhten Sorgfalt verpflichten würde.

Ein Zusammenhang mit der SRG-Initiative könnte höchstens darin gesehen werden, dass SRF aus Gründen der Opportunität im Hinblick auf die Abstimmung vom 8. März 2026 auf Sendungen hätte verzichten sollen, welche inhaltlich zu kontroversen Reaktionen und zum Vorwurf der Einseitigkeit und der Verletzung der Bestimmungen des RTVG führen können. Es ist jedoch nicht Sache der Ombudsstelle, sich dazu zu äussern, ob die Ausstrahlung der beanstandeten Sendung eineinhalb Monate vor dem Abstimmungstermin über die SRG-Initiative (unternehmens-)politisch klug war.

3.

a.

Der DOK-Beitrag befasst sich mit der Situation auf dem Wohnungsmarkt in der Stadt Zürich zur Hauptsache unter zwei Blickwinkeln:

Einerseits wird das Thema der sog. «Leerkündigungen» aufgenommen, worunter der Umstand verstanden wird, dass allen Mieterinnen und Mietern von Mehrfamilienhäusern gekündigt wird, da diese entweder im unbewohnten Zustand totalsaniert oder abgerissen und durch Neubauten ersetzt werden sollen. Der Beitrag setzt sich hier zum einen mit der Lebensrealität der betroffenen Mieterinnen und Mieter auseinander und geht zum anderen den wirtschaftlichen Hintergründen der Investitionsentscheide nach.

Andererseits befasst sich der Beitrag in genereller Weise mit der Entwicklung der Mietzinsen in der Stadt Zürich und geht auf deren Ursachen ein. Ein zentraler Punkt ist dabei die Frage, welchen Einfluss die Entwicklung der Bodenpreise auf die Erhöhung der Mietzinsen in den letzten Jahren und Jahrzehnten hatte. Zudem werden im Beitrag, namentlich auch von den beteiligten Personen, verschiedene Faktoren erwähnt, welche Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt beeinflussen.

b.

Das Thema «Leerkündigungen» wird an zwei Beispielen aufgezeigt. Zum einen anhand einer Wohnsiedlung der Firma Halter AG in Altstetten; zum anderen anhand der sog. «Sugus-Häuser». In beiden Fällen werden Mieterinnen und Mieter befragt, welche ihre Situation beschreiben und ihre Einschätzungen wiedergeben. Bezüglich der «Sugus-Häuser» werden Statements der SP-Nationalrätin Jacqueline Badran und des Gemeinderats der Alternativen Liste David Garcia anlässlich von Kundgebungen der Mieterschaft eingelegt.

Das Thema der «Leerkündigungen» ist nicht nur als Folge des medial schweizweit abgehandelten Falls der sog. «Sugus-Häuser» von einem breiten öffentlichen Interesse; vielmehr stellt sich immer wieder die Frage, welche Auswirkungen die Kündigungen der Mietverhältnisse ganzer Siedlungen auf die Lebenssituation der Betroffenen wie auch die Zusammensetzung der Bevölkerung eines Quartiers haben. Die Thematik mag in der Stadt

Zürich von besonderem Interesse sein, betrifft jedoch auch andere, vor allem städtische Gebiete der Schweiz. Im Beitrag wird allerdings nicht der Eindruck erweckt, «Leerkündigungen» seien ein die Situation auf dem Wohnungsmarkt prägendes Phänomen. Vielmehr hält der Immobilienökonom Hausmann auf die Feststellung, wonach Ersatzneubauten gemäss Raumplanern der ETH in Quartieren wie Altstetten zu einer Gentrifizierung führten, fest: *«Wenn viel gebaut wird, wird pro Jahr 1 % des Wohnungsbestandes neu gebaut. Somit erfolgt eine Verdrängung, wenn sie passiert, sehr langsam.»* (Minute 11:38).

Dass das Thema von Leerkündigungen und dem Ersatz älterer Bausubstanz durch Neubauten anhand von konkreten Beispielen aufgezeigt wird, ist naheliegend und unter programmrechtlichen Gesichtspunkten nicht zu beanstanden. Ebenso ist es zulässig, sich mit dem Thema vorab aus Sicht der betroffenen Mieterinnen und Mieter zu befassen. Dass dadurch auch eine emotionale Ebene berührt wird, liegt in der Natur der Sache und ist im Rahmen solcher DOK-Beiträge häufig der Fall. Das Vorgehen wird von der Programmautonomie gemäss Art. 6 RTVG gedeckt (Ziffer 1 a hiavor).

c.

Tatsache ist, dass der Fall der sog. «Sugus-Häusern» anders gelagert ist als die Kündigungen in der Wohnsiedlung der Halter AG. Dies geht aus dem Beitrag denn auch eindeutig hervor. So wird unmissverständlich dargestellt, dass die Liegenschaften der Halter AG abgerissen werden sollen, um Neubauten mit einer höheren Ausnutzung Platz zu machen. Demgegenüber erfolgten die Kündigungen bei den «Sugus-Häusern» ohne das Vorliegen einer Baubewilligung für einschneidende Sanierungen oder gar Neubauten und damit vorab zur Steigerung des Mietzinsertrages.

Aus dem Beitrag geht auch hervor, dass die Halter AG die Kündigungen mit einem erheblich grösseren Vorlauf und mit gegenüber der gesetzlichen bzw. vertraglichen Regelung verlängerten Kündigungsfristen ausgesprochen hat. Es wird auch klar, dass sich im Fall der Halter AG die Frage der Missbräuchlichkeit der Kündigungen nicht gestellt hat. Dies im Unterschied zu den «Sugus-Häusern», wo das Mietgericht erstinstanzlich auf eine Missbräuchlichkeit erkannt hat, was im Beitrag einlässlich aufgezeigt wird. Von einer unzulässigen Vermischung der beiden Fälle im Beitrag kann somit nicht gesprochen werden. Die Unterschiede der beiden Konstellationen kommen klar zum Ausdruck. Dies sowohl aufgrund der filmischen Darstellung und Kommentierung als auch der Einordnung durch den Immobilienexperten Hausmann. Vor allem nahm der Vertreter der Halter AG auch die Gelegenheit wahr, seine Sicht der Dinge einzubringen. Anders als die Eigentümerin der «Sugus-Häuser» und deren Anwalt, die nicht zu einer Stellungnahme bereit waren. Auch deshalb erweist sich die Wahrnehmung der beiden Fälle als derart unterschiedlich, dass nicht davon ausgegangen werden kann, das Publikum werfe die Halter AG und die Eigentümerin der «Sugus-Häuser» in den gleichen Topf.

Tatsache ist allerdings, dass der Beitrag ungeachtet der unterschiedlichen Ausgangslagen sowohl bezüglich der Siedlung der Halter AG als auch den «Sugus-Häusern» auf die Auswirkungen von Leerkündigungen auf die Lebenswirklichkeit der betroffenen Mieterinnen und Mieter eingeht und diese zu Wort kommen lässt. Auch wird die Bedeutung von Leerkündi-

gungen von günstigen Wohnungen für die Stadtentwicklung thematisiert, namentlich unter dem Aspekt der Verdrängung finanzschwächerer langjähriger Mieterinnen und Mieter. Dass vor diesem Hintergrund auch auf die Frage eingegangen wird, weshalb anstelle von Neubauten nicht Sanierungen im Bestand in Betracht gezogen werden, ist aus journalistischer Sicht naheliegend und nicht zu beanstanden. Balz Halter erhält Gelegenheit, sich zu dieser Frage zu äussern, was er auch mit verschiedenen Statements getan hat.

Dass es für Balz Halter dabei schwierig war, in der Gegenüberstellung der Situation von Mieterinnen und Mietern, die ihre günstigen Wohnungen verlieren, und den unternehmerischen Überlegungen bei einem Teil des Publikums Sympathien zu gewinnen, war absehbar und lässt sich in solchen Konstellationen oft nicht vermeiden. Indem Balz Halter die Verdichtungs-thematik darstellte und auf die wirtschaftlichen Überlegungen seiner Unternehmung einging, konnte er jedoch seinen Standpunkt sachlich erläutern. Für das Publikum wurde dabei ersichtlich, dass dem Interesse der bisherigen Mieterschaft am Erhalt günstiger Wohnungen die Interessen der Grundeigentümerin wie auch der Stadt an einer Verdichtung und an einer eingreifenden Erneuerung der Bausubstanz entgegenstehen. Dass für die Halter AG auch wirtschaftliche Überlegungen eine Rolle spielen, ist offenkundig und wird von Balz Halter bestätigt (Minute 7:15).

d.

Verschiedene Beanstander kritisieren generell eine einseitige Darstellung.

Wie ausgeführt geht der Beitrag von der Tatsache von «Leerkündigungen» aus. Auch basiert er auf der These, dass die Entwicklung der Bodenpreise und die Kalkulation der Mietzinsen auf der Basis aktueller (hoher) Bodenpreise zu einer besonderen Dynamik auf dem Wohnungsmarkt führen. Ein solcher journalistischer Ansatz ist im Rahmen der Programmfreiheit zulässig, solange keine manipulative Berichterstattung vorliegt, welche die Meinungsbildung des Publikums beeinträchtigt (Ziffer 1 a hiervor).

Anders als dies in einzelnen Beanstandungen kritisiert wird, kommt im Beitrag argumentativ nicht einseitig nur die Mieterseite zu Wort. Vielmehr werden von verschiedenen Personen zahlreiche, in der Wohnbaupolitik wesentliche Faktoren angesprochen, so:

- Das 2014 revidierte Raumplanungsgesetz, mit welchem das Bauland bewusst verknappt wurde, was zu einer Bodenpreissteigerung führte.
- Die Zuwanderung mit einer vermehrten Konkurrenz auf dem Wohnungsmarkt.
- Der – auch vom Zürcher Stadtrat gewollte - Druck zu einer Innenverdichtung in zentrumsnahen Gebieten, was Neubauten attraktiver oder sogar nötig macht.
- Der Umstand, dass bei Neubauten eine höhere Ausnutzung erreicht werden kann als bei einer Sanierung der Bestandesbauten.
- Der Vorschlag, in zentrumsnahen Gebieten eine erheblich höhere Ausnutzung zuzulassen, um die Erstellung zusätzlichen neuen Wohnraums zu ermöglichen.
- Die Tatsache, dass der Boden frei handelbar und damit auch Gegenstand von Finanzanlagen ist.

- Die Tatsache, dass nebst Bau- und Immobilienfirmen sowie weiteren privaten Investoren auch Pensionskassen Anlageobjekte kaufen und damit zur Bodenpreissteigerung beitragen.
- Die Tatsache, dass bei Neubauten die Mietpreiskalkulationen mit Ausnahme des städtischen oder gemeinnützigen Wohnungsbaus zumeist auf den aktuellen Bodenpreisen basieren.
- Die Tatsache, dass – unter Vorbehalt der Missbräuchlichkeit – in der Schweiz «Leerkündigungen» rechtlich zulässig sind.
- Der Umstand, dass unter den Parteien die gesetzlichen Vorgaben für die Zuteilung günstiger Wohnungen umstritten sind, diesbezüglich auch unter linken Parteien Uneinigkeit bestand und gegen einen Beschluss des Gemeinderats von der FDP das Referendum ergriffen wurde, da ihr die Einkommenskontrolle zu «lasch» ist.
- Die Position bürgerlicher Parteien bzw. des Hauseigentümerverbandes, die in einer zusätzlichen Bautätigkeit und weniger staatlichen Einschränkungen ein zentrales Mittel zur Linderung der Wohnungsnot sehen.

Zu diesen Themen äussern sich insbesondere die beigezogenen Experten, der Vertreter der Halter AG wie auch Exponenten der politischen Positionen:

- Die Assistenzprofessorin Planung und Raum der Universität Lausanne, Gabriela Debrunner, äussert sich allgemein zum schweizerischen Mietrecht im Vergleich zur Gesetzeslage in Deutschland und Österreich wie auch zur Bedeutung des Bodens als «Marktgut» für die Preisbildung im Wohnungsmarkt. Sie macht dazu einen Vergleich zwischen den «öffentlichen Gütern» Wasser und Boden.
- Urs Hausmann (Immobilienökonom, ehemaliger Verwaltungsratspräsident und Mitarbeiter der Wüest Partner AG sowie Berater und Mitglied von Leitungsgremien im Immobilienbereich) erläutert in verschiedener Hinsicht die Marktmechanismen und macht Preisberechnungen bei Mietobjekten. Bezüglich der Wohnbautätigkeit und den Gründen der Mietpreissteigerung hält Hausmann unter anderem fest: *«Wenn viel gebaut wird, wird 1 % des Wohnungsbestandes neu gebaut pro Jahr. Also erfolgt die Verdrängung, wenn sie passiert, sehr langsam. Aber macht's das besser. Wir müssen einfach schauen, dass die Lebensqualität in der Stadt nicht so viel besser wird. Warum steigen die Mieten? Weil so viel Wertschöpfung erzielt wird. Wenn der ganze Bankensektor wegginge, kann ich Ihnen sagen, dann sinken die Mieten ins Bodenlose»* (Minute 11:38).

Abschliessend macht Hausmann einen provokativen Vorschlag für eine künftige Bodenpolitik, indem er eine Verstaatlichung von Grund und Boden und dessen Abgabe im Baurecht durch die öffentliche Hand zur Diskussion stellt, worauf die Journalistin entgegnet: *«Das sagen Sie als Verwaltungsratspräsident von Wüest Partner, Sie plädieren für eine Enteignung nach marxistischem Modell?»*. Worauf Hausmann sein Modell unter Hinweis auf Singapur kurz umschreibt (Minute 47:38 – 48:25).

- In einem Streitgespräch kreuzen der FDP-Gemeinderat Albert Leiser (Direktor und Geschäftsführer der Hauseigentümerverbände Stadt und Kanton Zürich) sowie Gemeinderat David Garcia von der Alternativen Liste (AL) die Klingen. Während Albert Leiser die zunehmende Regulierung (u.a. Mehrwertabgabe, § 49 Planungs- und Baugesetz, PBG) als Gründe für eine zu geringe Neubautätigkeit erwähnt und sagt *«irgendwann hast du so viel, dass nicht mehr gebaut wird und unser Ziel ist bauen, bauen, bauen und nicht verhindern, verhindern, verhindern»*, meint Garcia, es würden die falschen Wohnungen gebaut: *«In dieser Stadt wird permanent gebaut. Und die Wohnungen, die entstehen, sind die falschen Wohnungen. Niemand braucht Wohnungen, die 6'000 – 8'000 Franken kosten»* (Minute 36:10 – 37:37). Zudem kritisiert Albert Leiser die Verhinderungspolitik der Linken bezüglich von 400 Wohnungen der SBB an der Neugasse.
- Soweit die Kündigungen der Wohnsiedlung der Halter AG betroffen sind und von Mieterinnen und Mietern Kritik an der Halter AG geübt wird, erhält Balz Halter, Verwaltungsratspräsident der Halter AG, Gelegenheit zur Stellungnahme. Dabei äussert er sich auch zu allgemeinen raumplanerischen Fragen (Verdichtung, Wohnflächen, Nutzungsdichte), so unter anderem mit der Aussage: *«Wenn man Zürich grösser denken würde, wäre Schlieren eine eigenständige Stadt. Man könnte ins Limmattal und Glattal gehen. Und man sollte in den Zentren die Nutzung nicht nur um 20 – 30 % erhöhen, sondern dort sollte man verdoppeln und verdreifachen. Und dann steigen die Mieten und die Grundstückpreise nicht in dem Mass, wie sie heute steigen. Und da sage ich Ihnen, das ist nicht gesund»*. (Minute 46:46)

Zu Beginn des Beitrages kommen auch Mieterinnen und Mieter zu Wort, welche allerdings weniger wohnbaupolitisch argumentieren, sondern ihre persönliche Situation und die Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche schildern. Dass in diesem Zusammenhang auch Kritik an der Vermieterseite geübt wird, trifft zu. Für das Publikum ist jedoch ersichtlich, dass es sich dabei um persönliche Meinungsäusserungen von direkt Betroffenen handelt, die offenkundig Partei sind. Dies gilt auch für die Äusserungen von Nationalrätin Jacqueline Badran und von Gemeinderat David Garcia, deren politische Ausrichtung offengelegt wird bzw. allgemein bekannt ist.

e.

Allerdings trifft es zu, dass der Vertreter der Halter AG, Verwaltungsratspräsident Balz Halter, im Beitrag sehr direkt mit vorwurfsvoll formulierten Fragen konfrontiert wird. So zum Beispiel:

Minute 06:28

Frage

Wie ist es, wenn man 100 Leute verdrängt?

Balz Halter

Das macht keinen Spass. Aber es ist eine Notwendigkeit, wenn man verdichten will, wenn man mehr Wohnungen schaffen will. Es ist leider Teil des Jobs, den wir haben.

Frage

Aber Verdrängung wäre ja nicht nötig gewesen, sie könnten im bewohnten Zustand sanieren und aufstocken?

Balz Halter

Nein, das wäre nicht möglich gewesen, wir hätten nicht so viele neue Wohnungen schaffen können, wie wenn wir neu bauen.

Vgl. im weiteren auch die Zitate in lit. f hiernach.

Diese Art der Befragung kann effektiv störend erscheinen. Insofern hat auch die Ombudsstelle Verständnis für den von Balz Halter auch öffentlich geäußerten Unmut. Vor dem Hintergrund der im Raum stehenden Fragen ermöglichte es jedoch gerade dieser direkte Interviewstil Balz Halter, seine eigenen Positionen im O-Ton vorzutragen. Auch eine kritische Sichtweise einer Journalistin im Rahmen der Interviewführung führt dann nicht zu einem Verstoß gegen das Gebot der Sachgerechtigkeit, wenn die unterschiedlichen Sichtweisen eingebracht werden können. Dies war hier der Fall.

f.

Mehrere Beanstander rügen die Gegenüberstellung des Kaufpreises für Bauland im Jahr 1938 mit dem heutigen Preisniveau.

Der Hintergrund des Vergleichs ist die Tatsache, dass die sog. «Angebotsmieten» auf dem freien Wohnungsmarkt in der Regel auch bezüglich der Bodenpreise die gegenwärtigen wirtschaftlichen Realitäten abbilden. Dies ungeachtet davon, ob ein Eigentümer den Boden zu heutigen Marktpreisen erworben hat oder wegen jahrzehntelangem Besitz zu einem früheren Marktpreis, der erheblich tiefer lag. Der Immobilienexperte Hausmann spricht diesbezüglich von einer «unverdienten Bodenrente» (*Minute 18:23*), erläutert den entsprechenden Mechanismus und hält fest, dass die Mietzinskalkulation auf der Basis der aktuellen Bodenpreise rechtlich korrekt ist. Er sagt dazu: «Ja, man kann sich dem nicht entziehen. Es ist absolut gesetzeskonform.» Auf die Frage, ob es auch fair sei, sagt Hausmann: «*Fair ist keine rechtliche Kategorie. Und das hat man in der Raumplanung schon lange entdeckt. Darum gibt es die Mehrwertabgabe, wo ein Teil des Mehrwert an den Staat zurückgeführt wird.*» (*Minute 24:17*)

Dem gegenübergestellt wird eine Sichtweise, wonach die ursprünglichen oder allenfalls massvoll erhöhten Bodenpreise als kalkulatorische Grundlage herangezogen werden, was zu Mietzinsen auf der Basis der sog. «Kostenmiete» führt. Entsprechende Rechenbeispiele werden präsentiert. Balz Halter wird mit dieser Frage konfrontiert und hat Gelegenheit, sich dazu zu äussern:

Minute 21:10

Frage

Finden Sie es als grosser Bauherr und Eigentümer nicht problematisch, dass Sie aus dem existenziellen Bedürfnis Wohnen Kapital schlagen?

Balz Halter

Es ist unsere Aufgabe, Wohnraum zu stellen. Wir sind seit über 100 Jahren unternehmerisch tätig. Ich glaube, wir haben viel bezahlbaren Wohnraum geschaffen. Wir haben auch viele Genossenschaften ins Leben gerufen.

Frage

Welchen Anteil hat der Genossenschaftsbau am Portfolio?

Balz Halter

Schauen Sie, wir würden gerne viel machen, aber bekommen den Zuschlag nicht, wenn wir uns bei der Stadt Zürich bewerben. Weil wir die Bösen sind, wir sind die von der Bau-, von der Immobilienindustrie. Wir dürfen keinen Gewinn machen, das ist nicht solidarisch.

Minute 28:45

Frage

Wäre es nicht fair, mit dem historischen Landwert von 29 Franken, den sie zudem noch geschenkt erhalten haben, zu rechnen. Da könnten Sie für einmal mit dem guten Beispiel vorgehen und hier jetzt einmal wirklich günstige Wohnungen anbieten?

Balz Halter

Wir sind nicht der Staat, wir sind nicht dafür da, um quasi Sozialleistungen zu erbringen. Unser Antrieb ist natürlich tatsächlich, das Unternehmen weiterzubringen und entsprechende Werte zu generieren.

Diesen Mechanismus und die Marktrealität aufzuzeigen, war im Rahmen des Beitrages zulässig. Dass der Boden auch als Investitionsobjekt dient und damit Gewinne (sog. «Bodenrente») gemacht werden können, ist eine Tatsache, die auch benannt werden darf. Korrekterweise wird denn auch darauf hingewiesen, dass auch Pensionskassen als Immobilieninvestoren auftreten und damit zu Preissteigerungen beitragen können.

Gerügt wird von Beanstandern namentlich, dass der ursprüngliche Wert des Baulandes in Altstetten von 29 Franken pro Quadratmeter aus den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts dem heutigen Quadratmeterpreis von rund 10'000 Franken gegenübergestellt werde. Dies ergebe ein verzerrtes Bild, da nicht auf die Inflation hingewiesen und diese nicht dargestellt werde. Die Redaktion weist diese Kritik unter Hinweis auf die üblicherweise verwendeten Statistiken zurück.

Zwar kann auf den Preis von Bauland vor 90 Jahren und beispielhaft auch den effektiv bezahlten Kaufpreis von unerschlossenem Land im Jahr 1938 hingewiesen werden. Auch mag es zutreffen, dass bei Statistiken zu Land- oder auch Goldpreisen, die einige Jahre oder vielleicht zwei Jahrzehnte abdecken, nicht auf die Inflation Bezug genommen wird, da diese in einer solchen Zeitspanne oft gering und gerade in den letzten beiden Jahrzehnten gegenüber der Bodenpreissteigerung nicht von entscheidender Bedeutung war.

Bei einer Gegenüberstellung von Baulandpreisen über eine Periode von rund 90 Jahren hinweg wäre es jedoch angebracht und auch ohne weiteres möglich gewesen, auf die zwischenzeitliche Teuerung einzugehen. Dabei geht es nicht um die Frage, ob Bauland «rückwirkend inflationsbereinigt gekauft werden kann», wie die Redaktion anfügt, sondern um den allgemein anerkannten Umstand, dass ein Vergleich des Wertes von Sachwerten ohne die Berücksichtigung der Inflation nicht aussagekräftig ist. Hinzu kommt, dass ein Teuerungsausgleich im Gesetz auch für Mietzinsen für Wohnungen explizit vorgesehen ist (Art. 269a lit. e OR; Art. 16 der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen, VMWG).

Zwischen dem 1. Januar 1938 und dem 1. Januar 2026 betrug die allgemeine Teuerung in der Schweiz gemäss dem LIK-Rechner des Bundesamtes für Statistik 698.8%. (Indexbasis: Juni 1914 = 100; Index Januar 1938: 137.8, Index Januar 2026: 1'100.7). Dies ergibt bei einem Bodenwert von 29 Franken im Jahr 1938 einen teuerungsbereinigten Quadratmeterpreis per 2026 von 231.65 Franken. Dieser hätte ohne weiteres erwähnt werden können. Vgl.

<https://lik-app.bfs.admin.ch/de/lik/rechner?periodType=Monatlich&basis=AUTO&start=01.1938&ende=01.2026>

Die Berechnung zeigt allerdings, dass auch der Hinweis auf die Teuerungsentwicklung nichts daran geändert hätte, dass bezüglich des Bodenpreises ein massiver Unterschied besteht, ob bei der Kalkulation der Mietzinsen mit Einstandspreisen oder den aktuellen Marktwerten gerechnet wird. An der Thematik der Unterscheidung von «Kostenmieten» und «Markt- bzw. Angebotsmieten» hätte sich bei einer Erwähnung der Teuerung somit nichts Entscheidendes geändert. Die für die Beurteilung der Sachgerechtigkeit gemäss Art. 4 Abs. 2 RTVG massgebliche Gesamtwirkung ist keine wesentlich andere, ob der ursprüngliche Bodenwert von 29 Franken oder der teuerungsangepasste Wert von rund 231 Franken pro Quadratmeter dem heutigen Quadratmeterpreis von rund 10'000 Franken gegenübergestellt wird.

4.

Der DOK-Beitrag beleuchtet ausgehend vom Beispiel von Leerkündigungen in der Stadt Zürich die Auswirkungen einer verdichteten Bauweise und der Bodenknappheit auf die Bodenpreis- und damit auch die Mietzinsentwicklung. Auch werden Fragen der Stadtentwicklung (Verdrängungseffekt) angesprochen. Dabei wird das Dilemma aufgezeigt, welches sich aus dem Grundbedürfnis nach bezahlbarem Wohnraum einerseits und der Tatsache der Bodenpreissteigerungen und deren Einfluss auf die Mietzinsen andererseits ergibt. Es werden weder abschliessende Lösungen noch programmatische Vorschläge politischer Parteien präsentiert. Im Raum stehen bleibt vielmehr die Diskrepanz zwischen Kosten- und Markt-

miete, das von der Stadt Zürich formulierte, jedoch (noch) nicht erreichte Drittels-Ziel, die grosse Zuwanderung, verschiedene raumplanerische Ansätze und eine von einem Experten vorgeschlagene Radikallösung mit einer «Verstaatlichung» des Bodens und dessen Abgabe im Baurecht. Weitere Ansätze (grössere Verdichtung in der Agglomeration, dichtere Wohnungsnutzung, erhöhte Bautätigkeit als Folge geringerer Regulierung) erwähnen insbesondere der Immobilienunternehmer Balz Halter sowie der Vertreter des Hauseigentümerverbandes, Gemeinderat Albert Leiser.

Zwar trifft es zu, dass der Beitrag vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit Leerkündigungen von der zum Teil schwierigen Situation von Mieterinnen und Mietern ausgeht, die eine neue, oft teurere Wohnung mieten müssen. Tatsache ist auch, dass damit Verständnis für die Lage der Mieterinnen und Mieter und eine gewisse Ratlosigkeit zum Ausdruck gebracht werden. Dadurch wirkt der Beitrag zum Teil bedrückend. Dass mit dem Abbruch von günstigem Wohnraum und der Erstellung teurerer Neubauwohnungen auch soziale Herausforderungen verbunden sind, ist eine Tatsache, die im Rahmen der Programmfreiheit aufgezeigt werden darf. Aufgrund des Beitrages wird klar, dass auf dem Wohnungsmarkt Handlungsbedarf besteht, was auch vom Bauunternehmer Halter so gesehen wird. Ebenso ist für das Publikum ersichtlich, dass völlig unterschiedliche Lösungsansätze bestehen und die Wohnbaupolitik politisch umstritten ist. Ein Umstand, der vor diesem Hintergrund nicht aufgelöst werden konnte.

Trotz diesem bewusst gewählten Ansatz (soziale Auswirkungen von «Leerkündigungen») ist das Publikum jedoch in der Lage, sich eine eigene Meinung zum Thema zu bilden. Eine «völlig einseitige, manipulative Darstellung» liegt nicht vor. Daran ändert auch der zitierte provokative Vorschlag des Immobilienexperten Hausmann nichts, zumal dieser seitens der Journalistin mit der Bemerkung «*Plädieren Sie für eine Enteignung nach marxistischem Modell?*» (Minute 47:38) wie erwähnt durchaus kritisch hinterfragt wird.

Zusammenfassend gelangt die Ombudsstelle zum Schluss, dass kein Verstoss gegen die Gebote der Sachgerechtigkeit (Art. 4 Abs. 2 RTVG) und der Vielfalt (Art. 4 Abs. 4 RTVG) vorliegt.

Wir danken Ihnen für Ihr Interesse am öffentlichen Sender und hoffen, dass Sie diesem trotz Ihrer Kritik treu bleiben.

Sollten Sie in Erwägung ziehen, den rechtlichen Weg zu beschreiten und an die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) zu gelangen, lassen wir Ihnen im Anhang die Rechtsmittelbelehrung zukommen.

Mit freundlichen Grüßen

Ombudsstelle SRG Deutschschweiz*

***Im Ausstand von Dr. Esther Girsberger**



Stadt Zürich
Stadtrat



Programm Wohnen 2026

Herausgeberin

Stadt Zürich
Stadtrat
Postfach, 8022 Zürich

stadt-zuerich.ch/wohnpolitik

Koordination

Stadt Zürich
Präsidialdepartement
Delegierter Wohnen des Stadtrats
Stadthausquai 17
8001 Zürich

Gestaltung

Züriblau, Stadt Zürich

Lektorat

Marion Elmer, Kontrast, Zürich

Foto

Juliet Haller, Amt für Städtebau, Stadt Zürich

Zürich, Januar 2026

Zusammenfassung

Die Stadt Zürich verfolgt das Ziel, heute und künftig eine Wohnstadt für alle zu sein: für Familien, ältere Menschen, junge Erwachsene sowie Haushalte mit mittleren und tieferen Einkommen. Damit das gelingt, braucht es entschlossenes Handeln. Die Herausforderungen sind erheblich: Die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum übersteigt das Angebot deutlich, neue Wohnungen entstehen fast ausschliesslich im Bestand, und die Boden- und Mietpreise steigen seit Jahren an. In der Bevölkerungsbefragung von 2025 nennen die Zürcher*innen Wohnen als ihr grösstes Problem. Der Stadtrat reagiert darauf mit einer wohnpolitischen Strategie, die klare Prioritäten setzt und den Rahmen für wirksame Massnahmen schafft.

Die Ziele in der Gemeindeordnung, denen die Zürcher Stimmberechtigten 2011 zugestimmt haben, geben die Richtung vor: Um die soziale Durchmischung in allen Quartieren zu sichern, soll sich der Bestand an gemeinnützigen Wohnungen stetig erhöhen und bis 2050 einen Anteil von einem Drittel aller Mietwohnungen erreichen. Mit dem Programm Wohnen, das der Stadtrat 2012 verabschiedet und 2017 aktualisiert hat, weisen Stadtrat und städtische Verwaltung den Weg dorthin. Angesichts der aktuellen Dynamik auf dem Mietwohnungsmarkt sind aber zusätzliche Anstrengungen nötig, um die Wohnpolitik der Stadt Zürich wirksamer zu machen. Deshalb hat der Stadtrat das Programm Wohnen weiterentwickelt.

Das Programm Wohnen ist als rollende Strategie aufgebaut. Der Stadtrat definiert überprüfbare Leistungsziele, stärkt das Monitoring und passt die Strategie regelmässig an die aktuellen Herausforderungen an. Es gliedert sich in vier Handlungsfelder: Wohnraumangebot (A), Wohnraumzugang (B), Rahmenbedingungen (C) sowie Wirkungsmessung und Steuerung (D). Diese Struktur übersetzt den politischen Auftrag in klare Wirkungsbereiche und zeigt, wie der Stadtrat gemeinsam mit Wohnbauträgerschaften eine Wohnstadt für alle gestaltet. Für jedes Handlungsfeld sind konkrete Massnahmen mit messbaren Zielgrössen festgelegt, deren Umsetzung jährlich überprüft und kommuniziert wird: So wird sichtbar, wo die Stadt bei der Erreichung ihrer Ziele steht und wo Anpassungen nötig sind.

Der Stadtrat legt in jedem Handlungsfeld strategische Schwerpunkte fest, die prioritär umgesetzt werden sollen:

- der Ausbau des gemeinnützigen Wohnraums
- die sozialverträgliche Erneuerung des Bestands
- die Verstärkung der Zusammenarbeit mit allen Akteur*innen im Mietwohnungsmarkt
- die kontinuierliche Überprüfung der Wirkung der Wohnpolitik

Damit verfolgt der Stadtrat mit Nachdruck eine aktive Wohnpolitik: Der Erwerb von Land und Liegenschaften wird fortgeführt, neuer gemeinnütziger Wohnraum soll erstellt und bestehender weiterentwickelt werden. Zudem definiert der Stadtrat neu quantitative Ziele für den gemeinnützigen Wohnungsbau. Da neuer Wohnraum fast ausschliesslich im Bestand entsteht, agiert der Stadtrat proaktiver, um bezahlbare Wohnungen zu erhalten und die Innenentwicklung sozialverträglich zu gestalten. Der Stadtrat nimmt eine noch aktivere Rolle in der Boden- und Wohnbaupolitik ein und stärkt die strategische Steuerung. Damit schafft der Stadtrat die Voraussetzungen, um auch in der aktuell angespannten Lage handlungsfähig und wirkungsvoll zu bleiben.

Das vorliegende weiterentwickelte Programm Wohnen wurde vom Stadtrat mit dem STRB Nr. 90/2026 festgesetzt.

Inhalt

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	5
1.1 Ausgangslage und Herausforderungen	5
1.2 Rolle und Einfluss der Stadt Zürich	7
2 Handlungsfelder und Wirkungsziele	9
2.1 Bausteine	9
2.2 Wohnraumangebot (A)	10
2.3 Wohnraumzugang (B)	10
2.4 Rahmenbedingungen der Stadt Zürich (C)	11
2.5 Wirkungsmessung und Steuerung (D)	11
3 Massnahmen und Leistungsziele	12
3.1 Wohnraumangebot ausbauen (A)	12
3.2 Wohnraumzugang sichern (B)	13
3.3 Rahmenbedingungen der Stadt Zürich verbessern (C)	15
3.4 Wirkungsmessung und Steuerung weiterentwickeln (D)	16
 Anhang 1: Begriffe	 17
Anhang 2: Politischer Auftrag, rechtliche Grundlagen und strategische Einbettung	18

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Herausforderungen

Für die Stadt Zürich ist es eine grosse Herausforderung, Wohnraum für die wachsende Bevölkerung zu erstellen, zu erhalten und gleichzeitig die soziale Durchmischung in allen Quartieren sicherzustellen. Wohnen ist mittlerweile das am meisten genannte Problem der Zürcher*innen. Die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum übersteigt das knappe Angebot bei Weitem.

Die hohe Nachfrage nach Wohnraum ist nicht neu. Was sich verändert hat, sind die Bedingungen auf dem Mietwohnungsmarkt:

- Das Angebot an Bauland und Wohnungen kann nur im bestehenden Siedlungsgebiet ausgeweitet werden. Neuer Wohnraum entsteht fast ausschliesslich im Bestand, also dort, wo bereits gewohnt wird.
- Im Vergleich zu den 1960er-Jahren, als die Bevölkerungszahl ähnlich hoch war, sind die Haushaltsgrössen heute deutlich kleiner und der Wohnflächenverbrauch ist deutlich höher.
- Die Bevölkerung von Zürich ist in den letzten Jahren vor allem um Personen aus den obersten Einkommensgruppen gewachsen, mit hoher Zahlungsbereitschaft für Wohnraum. Dies beeinflusst die Festsetzung der Mieten und die Bewertung der Immobilien.
- Tiefe Zinsen und das Wertsteigerungspotenzial machen Immobilien in urbanen Räumen zu attraktiven Anlagewerten. Es lässt sich eine Verschiebung der Eigentümer*innen-Struktur hin zu juristischen Personen beobachten.

Im Ergebnis sind die Boden- und Mietpreise deutlich gestiegen. Für immer mehr Haushalte sind die Angebotsmieten in der Stadt Zürich unerschwinglich. Besonders betroffen sind jene mit geringem und mittlerem Haushaltseinkommen, die eine Wohnung suchen müssen. Haushalte, die aufgrund neuer Lebensumstände ihre Situation verändern möchten, bleiben in ihren Wohnungen, da die Bestandsmieten deutlich tiefer liegen als die Angebotsmieten. Menschen und Familien, die ihre Wohnungen verlieren, fällt es zunehmend schwer, angemessenen Wohnraum in der Stadt Zürich zu finden. Verdrängungsprozesse sind die Folge.

Gleichzeitig ist die Bevölkerungsdynamik in Zürich hoch: Jedes Jahr ziehen rund zehn Prozent der Zürcher*innen innerhalb der Stadt um, weitere zehn Prozent ziehen weg und werden durch etwas mehr Zuzüger*innen ersetzt. So wächst Zürich – in den letzten 25 Jahren um 90 000 Personen. Der Wohnungsbestand hat in den letzten 25 Jahren um 40 000 Wohnungen zugenommen. Aktuell leben die rund 450 000 Zürcher*innen in etwa 240 000 Wohnungen, davon sind 220 000 Mietwohnungen. Gemäss aktuellen Raumordnungskonzepten und Richtplänen von Bund, Kanton und Stadt soll Zürich weiterwachsen.

Das aktuelle und künftige Bevölkerungswachstum der Stadt und der Region Zürich ist Ausdruck wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Dynamik. Als Wirtschaftsstandort und kulturelles Zentrum trägt die Stadt Zürich Verantwortung, dieses Wachstum innerhalb ihres Handlungsspielraums aufzunehmen, es qualitativ zu gestalten und auch für die Kosten des Wachstums (z. B. Schulen, Infrastrukturen, Betreuungseinrichtungen etc.) aufzukommen. Dabei müssen verschiedene Anforderungen und Ziele – etwa das Netto-Null-Ziel, die Sicherung öffentlicher Grünräume, günstige Rahmenbedingungen für die lokale Wirtschaft, die Erhöhung des Anteils preisgünstiger Wohnungen – aufeinander abgestimmt werden.

Zürich steht mit diesen Herausforderungen nicht allein da. Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich auch in zahlreichen schweizerischen und europäischen Städten sowie zunehmend in Gemeinden der Agglomeration. Gemäss Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) ist die Wohnungsnot kein Phänomen einzelner Kernstädte mehr.

Um diese Herausforderungen anzugehen, kann die Stadt Zürich auf ihre aktive Wohnpolitik zurückgreifen, die sie in mehr als hundert Jahren entwickelt hat. Damit hat sie stets das Ziel verfolgt, gemeinsam mit Wohnbaugenossenschaften, eigenen Stiftungen und weiteren Wohnbauträgerschaften Wohnraum für breite Bevölkerungskreise zu sichern. Städtische Förderinstrumente

haben dazu beigetragen, dass der Anteil gemeinnütziger Wohnungen in der Stadt Zürich deutlich höher ist als in anderen Schweizer Städten. Mit der Annahme des wohnpolitischen Grundsatzartikels 2011 haben die Stimmberechtigten Richtung und Zielvorgaben für die städtische Wohnpolitik in der Gemeindeordnung verankert: Die Stadt Zürich soll sich aktiv für den Ausbau und den Erhalt von gemeinnützigen, preisgünstigen Wohnungen einsetzen und dafür sorgen, dass sich die Zahl der Wohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften stetig erhöht. Bei den gemeinnützigen Wohnungen wird ein Anteil von einem Drittel an allen Mietwohnungen bis 2050 angestrebt (Drittelsziel).

Der Stadt Zürich, den Wohnbaugenossenschaften und den weiteren gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften ist es in den vergangenen Jahren gelungen, den Bestand an gemeinnützigen Wohnungen zu erhöhen. Gleichzeitig blieb der prozentuale Anteil in etwa konstant und liegt aktuell bei 27 Prozent. Um das Drittelsziel bis 2050 zu erreichen, braucht es rund 25 000 zusätzliche gemeinnützige Wohnungen. Abbildung 1 zeigt einen Zielpfad zur Erreichung des Drittelsziel bis 2050. Er basiert auf den gerundeten Zahlen des mittleren Bevölkerungsszenarios der Stadt Zürich. Die Abbildung macht deutlich, dass das Drittelsziel nur erreicht werden kann, wenn der gemeinnützige Wohnungsbestand überproportional zunimmt. Die linke Achse bezieht sich auf die Flächen, welche die Anzahl Mietwohnungen über die Zeit zeigen. Die rechte Achse bezieht sich auf den prozentualen Anteil gemeinnütziger Wohnungen. Die gestrichelte Linie markiert den theoretischen Pfad zum Drittelsziel. Die hellblaue Fläche zeigt das Wachstum des gemeinnützigen Wohnraums, das mit der Realisierung bestehender Reserven und der Verdichtung des Bestands möglich ist. Die dunkelblaue Fläche steht für zusätzlich erforderliche Massnahmen wie Erwerb von Liegenschaften oder Mehrausnutzung. Die graue Fläche zeigt die Entwicklung des nicht gemeinnützigen Wohnraumangebots. Selbst bei Ausschöpfung der Reserven reicht das Wachstum nicht aus. Rund 10 000 zusätzliche gemeinnützige Wohnungen müssen durch weitere Massnahmen – wie Erwerb oder zusätzliche Ausnutzung – geschaffen werden.

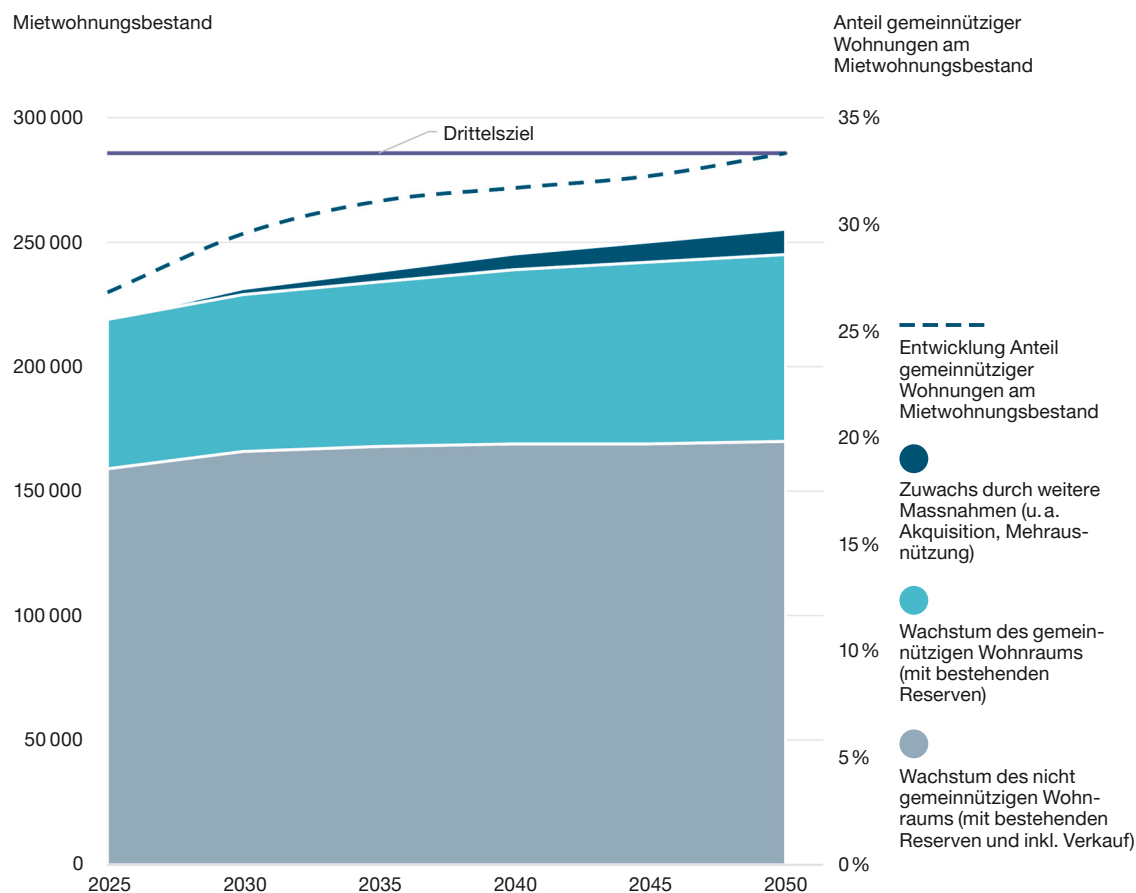


Abbildung 1: Theoretischer Pfad zum Drittelsziel. Lesehilfe: Die linke Achse bezieht sich auf die Entwicklung der Anzahl gemeinnütziger (hellblaue Fläche) und nicht gemeinnütziger Wohnungen (graue Fläche). Die rechte Achse bezieht sich auf die Entwicklung des Anteils gemeinnütziger Wohnungen bis 2050 (gestrichelte Linie). Die Abbildung zeigt das über die bestehenden Reserven notwendige Wachstum des gemeinnützigen Wohnraums (dunkelblau), um das Drittelsziel zu erreichen (Kreuzungspunkt der gestrichelten und durchgezogenen Linien).

Für die künftige Entwicklung ist der Umgang mit dem Bestand von grosser Bedeutung. Es gilt, einen Ausgleich zu finden zwischen den beiden Teilzielen: mehr Wohnraum zu schaffen – besonders gemeinnützigen und preisgünstigen – und gleichzeitig bezahlbaren Wohnraum im Bestand zu erhalten. Denn die Erneuerung des Wohnungsbestands verliert an Unterstützung in der Bevölkerung, wenn sie nicht sozial und ökologisch verträglich erfolgt. Beispiele von gemeinnützigen und nicht gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften zeigen auf, wie sich die Herausforderungen der Verdichtung bewältigen lassen (z. B. Transformation mit Teilerhalt, Etappierung, Rückkehroption, Mietzinsstaffelung). Eine breit verankerte Vorgehensweise gibt es derzeit aber nicht. Es gilt deshalb, zusammen mit allen Beteiligten, tragfähige Verfahren zu erarbeiten, um die Bestandserneuerung sozialverträglich zu gestalten.

Um dieses Ziel zu erreichen, braucht es das Engagement und die Zusammenarbeit aller Akteur*innen, die bei Bau, Entwicklung und Betrieb von Wohnraum beteiligt sind. Die Mehrheit der Mietwohnungen in der Stadt Zürich gehören nicht gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften. Sie haben einen wesentlichen Anteil an der Wohnraumversorgung. In Anerkennung ihrer Rolle und Bedeutung für den Wohnungsmarkt gilt es, einen aktiven Dialog zu führen. Insbesondere gilt es, zu klären, wie und in welchem Umfang nicht gemeinnützige Wohnbauträgerschaften heute und in Zukunft preisgünstigen, erschwinglichen Wohnraum für alle Bevölkerungsgruppen anbieten und welchen Beitrag sie für die sozialverträgliche Bestandserneuerung leisten können.

1.2 Rolle und Einfluss der Stadt Zürich

Die Stadt Zürich hat bei der Bereitstellung von und beim Zugang zu Wohnraum unterschiedliche Rollen:

- Als Eigentümerin erwirbt, baut und bewirtschaftet sie eigene Wohnungen und vergibt Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträgerschaften.
- Als Förderin unterstützt sie gemeinnützige Wohnbauträgerschaften finanziell und schafft günstige Rahmenbedingungen für bezahlbaren Wohnraum.
- Als Planerin und Regulatorin setzt sie Regeln für die Wohnraumentwicklung entsprechend den städtischen Zielen um und setzt sich auf übergeordneter Ebene für günstige Rahmenbedingungen ein.
- Als Koordinatorin bringt sie Akteur*innen zusammen und fördert die Zusammenarbeit.

Diese Rollen können sich überschneiden, sich gegenseitig stützen, aber auch zu Spannungen führen. Zudem können die Erwartungen anderer Akteur*innen vom Selbstverständnis der Stadt abweichen. Im Umsetzungsprozess ist die Rollenklärung eine dauerhafte Aufgabe. Die Verantwortung für eine attraktive Wohnstadt liegt nicht allein bei der Stadt, sondern bei allen Beteiligten – öffentlichen und privaten, gemeinnützigen und nicht gemeinnützigen. Nur durch Zusammenarbeit und gemeinsame Lösungen können die wohnpolitischen Ziele erreicht werden.

Unmittelbarer Einflussbereich: Dienstabteilungen der Stadtverwaltung

Organisationen der städtischen Verwaltung liegen im unmittelbaren Einflussbereich des Stadtrats. Die Dienstabteilung Liegenschaften Stadt Zürich (LSZ) führt im Bereich des gemeinnützigen Wohnungsbaus ein Portfolio, das aus Wohnsiedlungen und Einzelliegenschaften besteht. Es umfasst rund 10 000 Wohnungen, in denen mehr als 22 000 Personen wohnen. Zusätzlich vergibt sie auf eigenen Grundstücken Baurechte an gemeinnützige Wohnbauträgerschaften. Aktuell sind das rund 5500 Wohnungen. Auch andere Einrichtungen der Stadt leisten einen wichtigen Beitrag bei der Beschaffung von und beim Zugang zu Wohnraum. Die Dienstabteilung Gesundheitszentren für das Alter (GFA) bietet ein stationäres Angebot (Wohnungen und Wohnplätze) für Wohnen und Pflege für mehr als 3000 ältere Menschen. Die Dienstabteilung Soziale Einrichtungen und Betriebe (SEB) stellt 900 Plätze in betreuten Wohnformen für mehr als 2000 Personen zur Verfügung. Darüber hinaus gehören der Stadt weitere rund 800 Wohnungen, die anderen Zwecken oder Abteilungen zugeordnet sind (z. B. Dienstwohnungen, spezielle Wohnobjekte im Finanzvermögen).

	Total aller Wohnbau- träger- schaften	Stadt	Städtische Stiftungen	Weitere gemein- nützige Wohnbau- träger- schaften	Total gemein- nütziger Wohnbau- träger- schaften	Total nicht gemein- nütziger Wohnbau- träger- schaften
Personen	393 000	28 000	9 000	94 000	131 000	262 000
Anteil in %	100	7.1	2.3	23.9	33.3	66.7
Wohnungen	215 000	11 000	4 500	42 500	58 000	157 000
Anteil in %	100	5.1	2.1	19.8	27.0	73.0

Tabelle 1: Mengengerüst Personen und Mietwohnungen nach Wohnbauträgerschaften (Stand Ende 2023, gerundete Zahlen, Quelle: Statistik Stadt Zürich)

Im engeren Einflussbereich: öffentlich-rechtliche Anstalten in städtischem Besitz

Die vier städtischen Wohnbaustiftungen – die Stiftung Familienwohnungen (SFW), die Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich (SAW), die Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen (PWG) und die Stiftung Einfach Wohnen (SEW) – werden entsprechend ihren Stiftungszwecken von ihren Organen selbstständig geführt. Sie sind Eigentümerinnen ihrer Immobilien. Teilweise liegen diese auf Land, das die Stadt Zürich den städtischen Stiftungen im Baurecht abgegeben oder verkauft hat. Die Stiftungen halten rund 4500 Wohnungen, in denen rund 9000 Menschen wohnen. Die Stadt ist Trägerin der Stiftungen und kann in ihrer Aufsichtsfunktion und über Trägerstrategien Einfluss auf die Stiftungen nehmen. Die Organisation AOZ ist für die Unterbringung von Personen aus dem Asylbereich zuständig. Sie vermittelt und bietet rund 800 Plätze in städtischen Kollektivunterkünften und rund 3000 Plätze in regulären Wohnungen an. Davon werden rund 200 Wohnungen und 6 Areale von LSZ zur Verfügung gestellt.

Im erweiterten Einflussbereich: private gemeinnützige Wohnbauträgerschaften

Private gemeinnützige Wohnbauträgerschaften, etwa Wohnbaugenossenschaften, gemeinnützige Stiftungen und Vereine sind entscheidende Partner*innen bei der Umsetzung der städtischen Wohnpolitik. Sie stellen rund 42 500 gemeinnützige Wohnungen für 94 000 Personen zur Verfügung. Diese Wohnbauträgerschaften organisieren sich und handeln wirtschaftlich selbstständig. Auf der Grundlage der städtischen Förderinstrumente des gemeinnützigen Wohnungsbaus (u. a. Baurechtsvergaben, Darlehen, in der Anfangsphase auch Landverkauf etc.) hat sich eine enge und produktive Zusammenarbeit zwischen den privaten gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften und der Stadt Zürich etabliert.

Im indirekten Einflussbereich: private nicht gemeinnützige Wohnbauträgerschaften

Im indirekten städtischen Einflussbereich liegen alle privaten nicht gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften. Sie tragen wesentlich zur Wohnraumversorgung und städtebaulichen Entwicklung bei. Rund 157 000 Wohnungen, in denen 262 000 Menschen leben, gehören privaten nicht gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften. Hier kann die Stadt Zürich mittelbar über rechtliche Rahmenbedingungen, Planungsprozesse oder über Beratung und Empfehlungen auf das Handeln einwirken.

2 Handlungsfelder und Wirkungsziele

2.1 Bausteine

Vier Handlungsfelder bilden die inhaltliche Struktur des Programms Wohnen. Sie wirken gemeinsam in Bezug auf den politischen Auftrag der Gemeindeordnung:

- A. Wohnraumangebot als Grundlage der Versorgung
- B. Wohnraumzugang als soziale und verteilungspolitische Komponente
- C. Rahmenbedingungen der Stadt Zürich als organisatorische und politische Voraussetzungen für wirkungsvolles Handeln
- D. Wirkungsmessung und Steuerung, um Transparenz, Lernfähigkeit und Zielerreichung zu sichern.

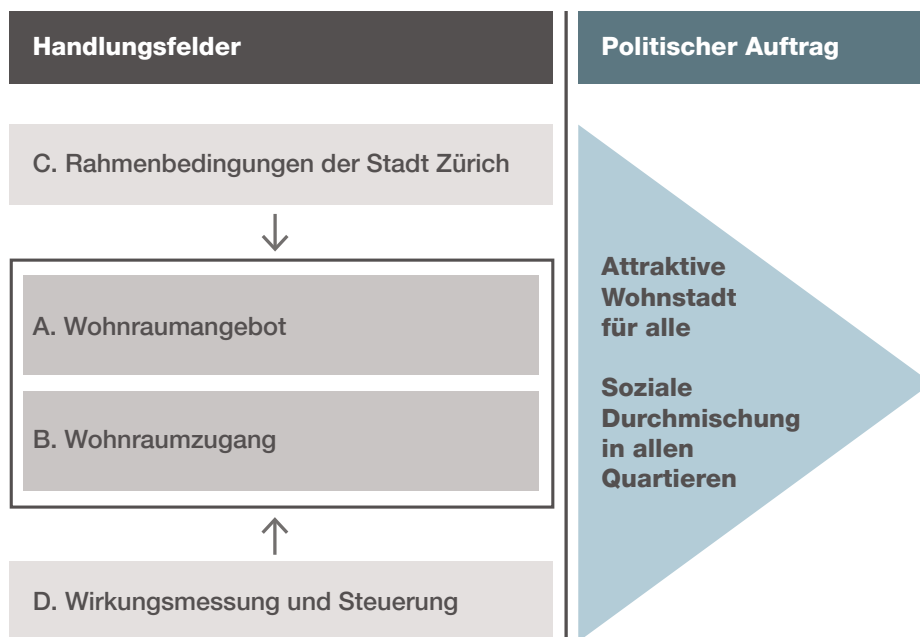


Abbildung 2: Bausteine des Programms Wohnen

Die Handlungsfelder übersetzen den politischen Auftrag in Wirkungsbereiche und zeigen, welche Aufgaben für die Umsetzung des Programms notwendig sind. Zum einen sind dies die beiden inhaltlichen Handlungsfelder (A und B), die sich direkt auf das Wohnungsangebot und den Zugang zu Wohnraum beziehen. Zum andern sind es die Handlungsfelder C und D, die sich auf den Handlungskontext (Rahmenbedingungen und Steuerung) der Stadt Zürich beziehen.

Jedes Handlungsfeld beinhaltet Wirkungsziele, die beschreiben, welche übergeordneten Veränderungen durch die städtische Wohnpolitik erreicht werden sollen. Den Handlungsfeldern und Wirkungszielen sind Massnahmen und Leistungsziele zugeordnet (Kap. 3). Sie zeigen, welche Aktivitäten geplant sind und welche Ergebnisse erzielt werden sollen. Die Umsetzung erfolgt schliesslich anhand detaillierter Instrumente (z. B. konkrete Baurechtsverträge mit Wohnbauträgerschaften, Leistungsvereinbarungen mit Beratungsstellen, Unterstützungsangebote für bestimmte Zielgruppen etc.), die dem Programm Wohnen nachgelagert beschlossen werden.

Die Wohnpolitik der Stadt ist eingebettet in zahlreiche rechtliche Grundlagen und Strategien. Im Programm Wohnen wird zudem auf verschiedene Fachbegriffe Bezug genommen. Eine systematische Übersicht über den politischen Auftrag, die rechtlichen Grundlagen und die wichtigsten Begriffe findet sich in den beiden Anhängen am Ende des Dokuments.

2.2 Wohnraumangebot (A)

Das Handlungsfeld «Wohnraumangebot» umfasst alle Ziele und Massnahmen, mit denen die Stadt selbstständig oder in Abstimmung mit weiteren Akteur*innen Wohnraum sichert, erneuert und erweitert. Im Zentrum stehen Erhalt und Ausbau eines ausreichenden, vielfältigen Wohnraumangebots für alle Zielgruppen und in allen Segmenten des Mietwohnungsmarkts – privat und städtisch, gemeinnützig und nicht gemeinnützig. Dazu gilt es insbesondere, geeignete Rahmenbedingungen für Investitionen, planerische Entwicklungen und den gemeinnützigen Wohnungsbau zu schaffen. Dies soll unter anderem durch planungsrechtliche Anpassungen wie Auf- und Umzonierungen sowie die Nutzung neuer Instrumente wie § 49b PBG und die Förderung gemeinnütziger Wohnbauträgerschaften mittels Anteilkapitalbeteiligungen, zinslosen und zinsgünstigen Darlehen und Beiträgen aus dem Wohnraumfonds gelingen.

Wirkungsziele:

- Das Wohnraumangebot im Bestand und im Neubau ist vielfältig und fördert die soziale Durchmischung in allen Quartieren.
- Der gemeinnützige Wohnungsbestand nimmt stetig zu und wächst bis 2050 auf einen Drittel aller Mietwohnungen.
- Der preisgünstige Wohnungsbestand nach § 49b PBG nimmt zu.
- Das bestehende Wohnraumangebot wird in allen Segmenten des Mietwohnungsmarkts sorgsam entlang von sozialen und ökologischen Kriterien weiterentwickelt.

2.3 Wohnraumzugang (B)

Das Handlungsfeld «Wohnraumzugang» umfasst alle Ziele und Massnahmen, die den Zugang zu Wohnraum in allen Marktsegmenten erleichtern und die bedarfsgerechte Verteilung von Wohnraum innerhalb der Segmente fördern. Im Fokus steht, die Chancengerechtigkeit beim Zugang zu gemeinnützigem und bezahlbarem Wohnraum zu gewährleisten. Das Handlungsfeld orientiert sich an den Zielgruppen der Wohnpolitik der Stadt Zürich (zu den Zielgruppen: siehe Begriffe im Anhang). Es stärkt Strukturen, die in den Quartieren soziale Vielfalt ermöglichen, und schafft die Basis für eine sozialverträgliche Bestandserneuerung.

Wirkungsziele:

- Die Stadt verbessert den Zugang zu geeignetem Wohnraum für die Zielgruppen in allen Segmenten des Mietwohnungsmarkts.
- Der Wohnungsbestand wird so erneuert, dass die soziale Vielfalt und die Stabilität in den Quartieren gewährleistet ist.
- Unterbelegte Wohnungen werden gezielt und sozialverträglich einer bedarfsgerechten Nutzung zugeführt.
- Innerhalb der Zielgruppen der Wohnpolitik garantiert die Stadt bei ihren eigenen Liegenschaften den diskriminierungsfreien Zugang zu Wohnraum und fördert diesen Zugang auch bei anderen Wohnbauträgerschaften.

2.4 Rahmenbedingungen der Stadt Zürich (C)

Das Handlungsfeld «Rahmenbedingungen der Stadt Zürich» bezieht sich auf den Handlungsrahmen und die Handlungsbedingungen. Es stärkt die strategische Handlungsfähigkeit der Stadt in der Wohnpolitik. Dafür werden planungsrechtliche, finanzielle und weitere wohnpolitische Massnahmen entwickelt, angepasst und auf allen politischen Ebenen verankert. Das Handlungsfeld beinhaltet die Koordination und die Zusammenarbeit mit Anspruchsgruppen und Partner*innen. Zugleich umfasst es den strategischen Dialog und die Interessenvertretung der Stadt auf regionaler, kantonaler und nationaler Ebene.

Wirkungsziele:

- Die Stadt wahrt und erweitert ihren Handlungsspielraum in der Wohnpolitik – sowohl innerhalb der städtischen Organisation als auch gegenüber übergeordneten Ebenen.
- Die Stadt setzt sich dafür ein, dass mehr Wohnraum erstellt wird und dass mögliche Hindernisse für die rasche Erstellung von Wohnraum frühzeitig erkannt und abgebaut werden.
- Die Stadt wird seitens der Wohnbauträgerschaften als Ermöglicherin einer zukunftsfähigen und sozialverträglichen Wohnraumversorgung wahrgenommen.

2.5 Wirkungsmessung und Steuerung (D)

Das Handlungsfeld «Wirkungsmessung und Steuerung» bezieht sich einerseits auf die Umsetzung des Programms Wohnen, andererseits auf die laufende Anpassung des Programms Wohnen an aktuelle Herausforderungen. Der Fokus liegt darauf, die Rahmenbedingungen zu beobachten, die Zielerreichung zu bewerten und die Ergebnisse zu kommunizieren. Das Handlungsfeld legt die Grundlagen für die strategische Steuerung der Wohnpolitik. Damit sollen Stadtrat, Verwaltung und weitere Akteur*innen befähigt werden, ihre wohnpolitischen Aktivitäten wirkungsorientierter auszurichten und bei Bedarf anzupassen.

Wirkungsziele:

- Die Wirkung des Programms Wohnen ist nachvollziehbar dokumentiert und bildet eine solide Grundlage für strategische und fachliche Entscheidungen.
- Das Programm Wohnen wird laufend und transparent an neue Herausforderungen angepasst.
- Die Steuerung der Wohnpolitik berücksichtigt die unterschiedlichen Rollen und Aufgaben öffentlicher und privater, gemeinnütziger und nicht gemeinnütziger Akteur*innen.

3 Massnahmen und Leistungsziele

Die folgenden Massnahmen zeigen, wie der Stadtrat das Programm Wohnen entlang der vier Handlungsfelder umsetzt. Jede Massnahme ist mit überprüfbaren Leistungszielen verknüpft. Details wie Zeitpläne, Zuständigkeiten, Ressourcen und interne Abläufe werden im Rahmen der Umsetzung festgelegt.

3.1 Wohnraumangebot ausbauen (A)

3.1.1 Die Stadt erwirbt Land und Wohnliegenschaften (A1)

Beschreibung	Der Erwerb von Land und Wohnliegenschaften durch den Stadtrat wird fortgeführt. Zudem wirkt die Stadt darauf hin, dass auch andere gemeinnützige Wohnbauträgerschaften ihre Erwerbstätigkeit intensivieren. Damit soll der Anteil gemeinnütziger Wohnungen direkt erhöht und der Spielraum erweitert werden, um neuen gemeinnützigen Wohnraum zu erstellen.
Leistungsziele	– Der Stadtrat sieht vor, jährlich einen dreistelligen Millionenbetrag für den Erwerb von Bauland und Wohngebäuden zu investieren. Der Betrag wird kontinuierlich im Kontext seiner wohnpolitischen Wirkung und der finanzpolitischen Rahmenbedingungen überprüft und im Finanz- und Aufgabenplan festgehalten. – Der Stadtrat schafft Anreize und günstige Rahmenbedingungen, um die Akquisitionstätigkeit der städtischen Stiftungen und der privaten gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften zu steigern.

3.1.2 Die Stadt erstellt und entwickelt Wohnraum weiter (A2)

Beschreibung	Die Stadt realisiert selbst Neubauprojekte und entwickelt bestehende Liegenschaften weiter. Vorhandene Ausnutzungsreserven im Bestand werden im Zuge von Erneuerungen optimal genutzt. Durch die aktive Weiterentwicklung von Wohnraum wird der Beitrag der Stadt zur Erhöhung des gemeinnützigen Wohnraums gestärkt.
Leistungsziele	– Der Mietwohnungsbestand von Liegenschaften Stadt Zürich wächst bis 2040 um 1500 Einheiten gegenüber dem Stand Ende 2025.

3.1.3 Die Stadt fördert den gemeinnützigen Wohnungsbau (A3)

Beschreibung	Indem sie gemeinnützige Wohnbauträgerschaften fördert – etwa mit Bau-rechtsvergaben, finanziellen Förderinstrumenten oder Bürgschaften –, stärkt die Stadt das Wohnraumangebot für breite Bevölkerungskreise. Die Instrumente der Wohnbauförderungen sollen dazu beitragen, dass ge-meinnützige Wohnbauträgerschaften (private und öffentliche) zusätzlichen Wohnraum erstellen und Bestandsliegenschaften weiterentwickeln können.
Leistungsziele	– Die städtischen Stiftungen erhöhen ihren Bestand bis 2040 markant. Dafür schaffen die Stadt und die städtischen Stiftungen gemeinsam die Voraussetzungen. – Der Gesamtbestand an Alterswohnungen mit Kostenmiete wird bis 2035 um 2000 Wohnungen gegenüber dem Stand Ende 2019 erhöht. Die Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich erhöht ihren Bestand um mindestens 1000 Wohnungen bis 2035 gegenüber dem Stand Ende 2019. – Die Stadt überarbeitet die Erlasse zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus mit dem Ziel, die wohnpolitischen Vorgaben wirksam zu unterstützen und deren Erreichung zu beschleunigen.

3.1.4 Die Stadt regelt die Erstellung von preisgünstigem Wohnraum (A4)

Beschreibung	Der rechtliche Spielraum zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum nach § 49b PBG soll ausgeschöpft werden. Dies gilt im Grundsatz auch bei Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen.
Leistungsziele	– Bei Auf- oder Umzonierungen sowie bei Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen, bei denen Wohnen zugelassen ist, wird der Spielraum wirkungsorientiert ausgenutzt. Über die Anwendung wird periodisch Bericht erstattet.

3.2 Wohnraumzugang sichern (B)

3.2.1 Die Stadt setzt sich für abgestimmte Vermietungsgrundsätze ein (B1)

Beschreibung	Durch klare und transparente Regeln wird sichergestellt, dass Wohnungen im Besitz der Stadt fair und sozial ausgewogen vergeben werden. Bei ge-meinnützigem und preisgünstigem Wohnraum wirkt die Stadt darauf hin, dass bestehende Regelungen zum Zugang und zur Nutzung im Dialog weiterentwickelt und sinnvoll harmonisiert werden. Ziel ist es, die Vergabe-prozesse transparenter und nachvollziehbarer zu gestalten, den Wohnflä-chenverbrauch zu optimieren und breiten Bevölkerungskreisen den Zugang zu gemeinnützigem Wohnraum zu erleichtern.
Leistungsziele	– Der Prozess für die schrittweise Umsetzung der Verordnung über die Grundsätze der Vermietung städtischer Wohnungen (VGV) ist definiert und standardisiert. – Die Stadt strebt an, mit gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften ein gemeinsames Memorandum auszuarbeiten, das geteilte Grundsätze und Kriterien für die Vermietung und die Nutzung von gemeinnützigem Wohn-raum festhält und zentrale Herausforderungen hinsichtlich Wohnraum-zugang adressiert.

3.2.2 Die Stadt unterstützt Zielgruppen beim Zugang zu Wohnraum (B2)

Beschreibung	Die Stadt unterstützt Haushalte der definierten Zielgruppen beim Zugang zu geeignetem und bezahlbarem Wohnraum. Sie bietet gezielte Beratungsangebote sowie Mietzinsvergünstigungen über Förderinstrumente an. Zudem wird sichergestellt, dass in der Stadt Zürich niemand unfreiwillig ohne Obdach bleiben muss. Ziel ist es, Verdrängung zu verhindern, den Zugang zu Wohnraum zu sichern und durch eine Vielfalt an Trägerschaften die soziale Durchmischung in den Quartieren zu fördern.
Leistungsziele	– Die Stadt fördert gezielt Beratungsangebote. – Die Stadt erarbeitet eine Unterbringungsstrategie für Geflüchtete. Die Strategie definiert unter anderem Ziele für den Wohnraumzugang und legt die Zusammenarbeit sowie Schnittstellen mit relevanten Akteur*innen verbindlich fest. – Die Stadt stellt nach Bedarf Wohnbauaktionen für die Vergünstigung von Wohnraum für Haushalte mit tiefen Einkommen und Vermögen zur Verfügung. – Die Stadt stellt nach Bedarf Jugendwohnkredite für die Vergünstigung von Wohnraum für junge Menschen in Ausbildung zur Verfügung.

3.2.3 Die Stadt stärkt Instrumente für eine sozialverträgliche Bestandserneuerung in den Quartieren (B3)

Beschreibung	Die Stadt stärkt ihre Rolle beim Erhalt bezahlbarer Wohnungen und der sozialverträglichen Innenentwicklung. In Quartieren, in denen viele Bestandswohnungen erneuert werden, agiert die Stadt proaktiv. Sie unterstützt den Aufbau von begleitenden Instrumenten, um sozialverträgliche Lösungen zu erreichen. Sie initiiert gemeinsam mit Bauträgerschaften und Quartierorganisationen Koordinations- und Dialogformate. Ziel ist es, Verdrängungstendenzen frühzeitig zu erkennen, negative Folgen abzufedern und aus Erfahrungen zu lernen.
Leistungsziele	– In Quartieren mit starker Erneuerungsdynamik entwickelt die Stadt Instrumente (weiter), um die Quartierbevölkerung über bestehende Beratungs- und Vernetzungsmöglichkeiten frühzeitig zu informieren und Wohnraumverlust vorzubeugen. – Die Stadt verdeutlicht Bauträgerschaften die Bedeutung einer sozialverträglichen Bestandserneuerung, weist auf die städtischen Handlungsempfehlungen hin und macht auf die Vorteile des Bauens im Bestand aufmerksam. – Die Stadt initiiert in Quartieren, in denen viele Bestandswohnungen erneuert werden, ein Dialogformat zwischen Bauträgerschaften und Verwaltung. – Die Umsetzung von § 49b PBG tritt in Kraft und trägt dazu bei, dass im Zuge der Bestandserneuerung bei Mehrausnutzung preisgünstiger Wohnraum nach § 49b PBG entsteht. – Erkenntnisse aus den Begleitprozessen werden regelmässig dokumentiert und fliessen in die Weiterentwicklung der städtischen Instrumente zur Sozialverträglichkeit ein.

3.3 Rahmenbedingungen der Stadt Zürich verbessern (C)

3.3.1 Die Stadt optimiert mit Blick auf die wohnpolitischen Ziele die planungsrechtlichen Massnahmen (C1)

Beschreibung	Die Stadt nutzt planungsrechtliche Spielräume, um den Anteil an preisgünstigem Wohnraum nach § 49b PBG zu erhöhen und mehr Wohnungen für alle Bevölkerungsgruppen im Rahmen der raumplanerischen Möglichkeiten zu schaffen. Ein besonderes Augenmerk liegt darauf, bestehende und künftige Reserven zu steuern sowie planungsrechtliche Massnahmen zur Sicherung und Erhöhung preisgünstiger Wohnungen nach § 49b PBG einzusetzen.
Leistungsziele	– Die Stadt erstellt jährliche Kapazitäts- und Reserveberechnungen für den gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnungsbau nach § 49b PBG. – Die Stadt führt regelmässig eine datenbasierte Situationsanalyse durch, um zu entscheiden, welche Instrumente zum Einsatz kommen und in welche Richtung diese weiterentwickelt werden sollen.

3.3.2 Die Stadt stärkt die Zusammenarbeit und Koordination im Mietwohnungsmarkt (C2)

Beschreibung	Die Stadt stärkt die Zusammenarbeit und die Koordination im Mietwohnungsmarkt und nimmt eine aktive Rolle ein. Bestehende Austauschgefässe werden weiterentwickelt. Die strategische Zusammenarbeit und die Koordination zwischen der Stadt und gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften wird im Hinblick auf die künftige Erstellung von Wohnraum intensiviert.
Leistungsziele	– Bestehende Austausch- und Kooperationsgefässe werden mit Blick auf die strategische Steuerung optimiert. Der inhaltliche Schwerpunkt fokussiert darauf, bestehende Reserven auszuschöpfen und Quartiere mit starker Bestandstransformation sozialverträglich zu erneuern. – Die Stadt erarbeitet in Zusammenarbeit mit privaten und öffentlichen Wohnbauträgerschaften gemeinsame Zielsetzungen für die Entwicklung des gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnungsbestands. – Aus den kooperativen Dialogen mit gemeinnützigen und nicht gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften entstehen Umsetzungsschritte, die zur besseren Erreichung der wohnpolitischen Ziele beitragen. – Die Zufriedenheit der Akteur*innen mit den städtischen Verfahren wird regelmässig erhoben und zeigt bis 2040 eine positive Entwicklung.

3.3.3 Die Stadt vertritt ihre wohnpolitischen Interessen auf regionaler, kantonaler und nationaler Ebene wirksam (C3)

Beschreibung	Die Stadt entwickelt ihr wohnpolitisches Engagement auf regionaler, kantonaler und nationaler Ebene strategisch weiter. Die Stadt bringt ihre Anliegen gezielt in Gesetzgebungsprozesse und Förderprogramme ein, sucht Allianzen mit anderen Städten und Akteur*innen und nutzt ihre praktische Erfahrung, um Verbesserungen in Regulierung, Finanzierung und Förderung anzustossen. Dabei setzt sich die Stadt insbesondere für die Schaffung besserer Rahmenbedingungen auf kantonaler Ebene ein, die eine raschere und sozialverträglichere Realisierung von Wohnbauprojekten ermöglichen.
Leistungsziele	– Der Stadtrat erstellt eine konsolidierte Prioritätenliste von Zielen und Anliegen, für die auf kantonaler und nationaler Ebene lobbyiert wird und bei Bedarf die nötigen Instrumente genutzt werden.

3.4 Wirkungsmessung und Steuerung weiterentwickeln (D)

3.4.1 Die Stadt baut die Datenbasis und das Monitoring aus (D1)

Beschreibung	Die Stadt baut zielgerichtet das Monitoring auf Stadt- und Quartierebene aus, um die Umsetzung des Programms Wohnen laufend zu überprüfen und die Erreichung von Wirkungs- und Leistungszielen sichtbar zu machen. Dabei wird auf bestehenden Daten aufgebaut und das Wissen und die Anliegen hinsichtlich Monitoring und Indikatoren anderer Akteur*innen im Mietwohnungsmarkt werden einbezogen.
Leistungsziele	– Die Stadt baut ein jährlich aktualisiertes Monitoringsystem mit Indikatoren (Cockpit) zu Wirkungs- und Leistungszielen auf, das die strategische Steuerung ermöglicht.

3.4.2 Die Stadt evaluiert und kommuniziert ihre Wirkungs- und Leistungsziele (D2)

Beschreibung	Die Stadt nimmt jährlich eine Standortbestimmung vor, die den Umsetzungsstand und die Zielerreichung der wohnpolitischen Massnahmen beurteilt, bei Bedarf die Priorisierung anpasst und einen Ausblick auf die weiteren Schritte gibt. Zudem werden die Ergebnisse alle vier Jahre für den Umsetzungsbericht zum wohnpolitischen Grundsatzartikel aufbereitet, damit Politik (Gemeinde- und Stadtrat), Fachöffentlichkeit und Bevölkerung nachvollziehen können, wie die wohnpolitischen Massnahmen wirken und wo Anpassungen nötig sind.
Leistungsziele	– Die Stadt veröffentlicht jährlich eine Standortbestimmung und alle vier Jahre den Umsetzungsbericht zum wohnpolitischen Grundsatzartikel.

3.4.3 Die Stadt entwickelt das Programm Wohnen laufend weiter (D3)

Beschreibung	Das Programm Wohnen wird kontinuierlich weiterentwickelt, um seine Aktualität und Wirkung zu sichern. Grundlage dafür bilden die Ergebnisse des Monitorings. Die Stadt führt regelmässig partizipative Prozesse mit internen und externen Stakeholdern durch, um Erfahrungen, neue Herausforderungen und innovative Lösungsansätze in die Strategie einzubeziehen. Auf diese Weise entsteht eine lernende, dynamische Strategie, die flexibel auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren kann.
Leistungsziele	– Das Programm Wohnen wird mindestens alle vier Jahre in einem breit abgestützten partizipativen Prozess überprüft, weiterentwickelt und falls notwendig aktualisiert.

Anhang 1: Begriffe

Im Programm Wohnen werden viele Fachbegriffe verwendet. In diesem Kapitel werden jene Begriffe erläutert, die von besonderer Bedeutung sind.

Geförderter Wohnungsbau

Die Stadt Zürich fördert mit verschiedenen Förderinstrumenten gemeinnützigen Wohnraum: Baurechtsvergaben, Anteilskapitalbeteiligungen, Abschreibungsbeiträge, Darlehen und Eigenkapitaldotierungen sowie Beiträge aus dem Wohnraumfonds. Je nach Förderung müssen bestimmte Auflagen (u. a. statutarische Vorgaben wie Gemeinnützigkeit und Gewinnverzicht, Belegungsvorschriften, Erstellung von subventionierten Wohnungen, Vorgaben betreffend Ökologie) erfüllt werden.

Gemeinnützige Wohnungen

Gemeinnützige Wohnungen sind Wohnungen, die im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften sind. Diese bieten ihre Wohnungen nach dem Prinzip der Kostenmiete an, verfolgen keine Gewinnabsichten und unterstehen Veräusserungsbeschränkungen. Zu den gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften zählen öffentliche wie private Wohnbauträgerschaften, etwa Wohnbaugenossenschaften, Stiftungen oder Vereine.

Preisgünstige Wohnungen nach § 49b Planungs- und Baurecht (PBG)

Gemeinden haben die Möglichkeit, bei Nutzungsplanungen preisgünstigen Wohnraum festzulegen. Die Festlegung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum nach § 49b PBG ist immer dann zulässig, wenn durch eine Planung zusätzliches Nutzungspotenzial oder zusätzliche Ausnutzungsmöglichkeiten geschaffen werden.

Subventionierte Wohnungen

Subventionierte Wohnungen sind für Menschen mit geringem Einkommen und Vermögen vorgesehen. Der Kanton und die Stadt Zürich decken mit zinslosen Darlehen oder Beiträgen einen Teil der Kosten, um die Mietzinse während der Laufzeit der Darlehen von einzelnen Wohnungen zu vergünstigen.

Wohnbauträgerschaften

Wohnbauträgerschaften erwerben, erstellen und bewirtschaften Wohnbauten. Private Wohnbauträgerschaften agieren innerhalb des gesetzlichen Rahmens selbstständig und können unterschiedliche Zwecke verfolgen. Öffentliche Wohnbauträgerschaften sind entweder im direkten Eigentum der Stadt Zürich oder selbstständige öffentlich-rechtliche Organisationen mit Beteiligung der Stadt Zürich.

Kostenmiete

Der Begriff der Kostenmiete beschreibt die Art der Mietzinsgestaltung. Grundsätzlich lassen sich zwei Modelle unterscheiden: Das Modell der kostendeckenden Miete, wie es auch im Obligationenrecht verankert ist, berücksichtigt sämtliche tatsächlich anfallenden Kosten. Eine angemessene Rendite darf hinzugerechnet werden, sofern sie keinen überhöhten Ertrag ermöglicht. Das Zürcher Modell der Kostenmiete setzt sich aus den Kapital- und den Betriebskosten zusammen. Die Kapitalkosten ergeben sich aus dem verzinsten Anlagewert zum Referenzzinssatz, während die Betriebskosten auf dem Gebäudeversicherungswert basieren, multipliziert mit einer Betriebsquote von 3,25 Prozent.

Soziale Durchmischung

Soziale Durchmischung in den Quartieren ist ein wohnpolitisches Ziel der Stadt Zürich. Es bedeutet, dass unterschiedliche Menschen – besonders auch jene, die zu den Zielgruppen (siehe unten) der städtischen Wohnpolitik gehören – bedarfsgerechten Wohnraum in allen Quartieren finden können und sich dadurch eine Durchmischung der unterschiedlichen Gruppen ergibt.

Zielgruppen

Zu den Zielgruppen der städtischen Wohnpolitik gehören Haushalte mit Kindern, Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen, ältere Menschen, junge Erwachsene in Ausbildung sowie Personen in sozial oder wirtschaftlich benachteiligten Lebenslagen, wie etwa Geflüchtete, Menschen mit Behinderungen, Personen in prekären Wohnsituationen oder Haushalte, die auf betreutes oder begleitetes Wohnen angewiesen sind.

Anhang 2: Politischer Auftrag, rechtliche Grundlagen und strategische Einbettung

Im Folgenden wird erläutert, auf welchen politischen Beschlüssen und rechtlichen Grundlagen das Programm Wohnen beruht und wie es in die städtischen Strategien eingebettet ist.

Politischer Auftrag

Die programmatischen Ziele der Wohnpolitik sind in der Gemeindeordnung der Stadt Zürich festgehalten und beinhalten folgende Ziele:

- die soziale Durchmischung in allen Quartieren,
- den Schutz, die Erhaltung und die Erhöhung des Anteils von preisgünstigen Wohnungen,
- die Steigerung der Zahl der Wohnungen im Eigentum gemeinnütziger Wohnbauträgerschaften,
- die Steigerung des Anteils der gemeinnützigen Wohnungen an den gesamten Mietwohnungen auf einen Drittel bis 2050,
- die Sicherung von Familienwohnungen,
- die Stadt sorgt dafür, dass ein genügender Anteil ökologisch vorbildlicher Wohnungen preisgünstig zur Verfügung gestellt wird,
- die Schaffung und die Steigerung der Zahl an Wohnungen für ältere Personen in Kostenmiete um 2000 Wohnungen bis 2035 (Referenzjahr Ende 2019).

Rechtliche Grundlagen

Neben der Gemeindeordnung gibt es weitere rechtliche Grundlagen, die den Rahmen für die Wohnpolitik der Stadt Zürich bestimmen. Sie betreffen vor allem Wohnbauförderung, Raumplanung sowie den Zugang zu Wohnraum. Dabei greifen die unterschiedlichen föderalen Ebenen (Bund, Kanton und Stadt) ineinander und setzen den Rahmen, in der die Stadt wohnpolitisch handeln kann.

- Auf Bundesebene verpflichten die Bundesverfassung und das Wohnraumförderungsgesetz den Bund, preisgünstigen Wohnraum und gemeinnützige Bauträgerschaften zu fördern. Zudem regelt das Obligationenrecht das Mietverhältnis.
- Die Verfassung des Kantons Zürich und das kantonale Wohnbauförderungsgesetz setzen die Rahmenbedingungen für die Vergünstigung von Mietwohnungen für bestimmte Zielgruppen.
- Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich und ergänzende Erlasse bilden die Basis für städtische Förderinstrumente wie Baurechte, Darlehen, Kapitalbeteiligungen und Abschreibungsbeiträge.

Neben den Instrumenten der Wohnbauförderung spielen auch planungsrechtliche Vorgaben eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum:

- Das Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich (PBG) legt das planungsrechtliche Instrumentarium fest. Richtpläne (regional und kommunal) geben den Rahmen für die Siedlungsentwicklung vor und legen behördenverbindlich fest, wo Entwicklung stattfinden soll.
- Die Bau- und Zonenordnung (BZO) bestimmt eigentümerverbindlich, wo Wohnraum entstehen kann. Unter Anwendung von PBG § 49b können Gemeinden in der BZO die Erstellung von preisgünstigem Wohnraum vorsehen und in separaten Verordnungen die konkrete Umsetzung und Vermietungsgrundsätze festlegen.
- Bei Sondernutzungsplanungen fordert die Stadt Mindestanteile an preisgünstigem Wohnraum nach § 49b PBG ein. Weitere Vorgaben für Auf- und Umzonungen sowie Arealüberbauungen sind in Vorbereitung.

Beim Thema Wohnraumzugang und Wohnraumerhalt sind folgende rechtliche Grundlagen relevant für die Wohnpolitik:

- Die Verordnung über die Grundsätze der Vermietung von städtischen Wohnungen (VGV) regelt die Vergabe von Wohnungen im städtischen Eigentum, die zur Kostenmiete vermietet werden.
- Das Reglement über die Zweckerhaltung unterstützter Wohnungen stellt sicher, dass subventionierte Wohnungen während der Dauer der Förderung dem Förderzweck entsprechend vermietet werden.
- Im Asylbereich weisen die kantonalen Rechtsgrundlagen den Gemeinden die Zuständigkeit für die Unterbringung von Geflüchteten zu.
- Im Bereich der Pflege regeln kantonale Rechtsgrundlagen die Zuständigkeiten und Pflichten der Gemeinden bei der Versorgung ihrer Einwohner*innen.
- In der Sozialhilfe und bei der Ausrichtung von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV gibt es Bundesgesetze, kantonale Gesetze und kommunale Verordnungen, die Mietzinslimiten und gegebenenfalls -zuschüsse der Stadt regeln.

Strategische Einbettung

Das Programm Wohnen nimmt Bezug auf weitere städtische Strategien:

- Strategie Zürich 2040 (April 2024)
- Immobilienstrategie Stadt Zürich (April 2024)
- Strategie Liegenschaften Stadt Zürich (Januar 2021)
- Teilportfoliostrategie Wohnen & Gewerbe VV, Liegenschaften Stadt Zürich (November 2023)
- Altersstrategie 2035 und Massnahmenplan (Juni 2020 / September 2024)



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

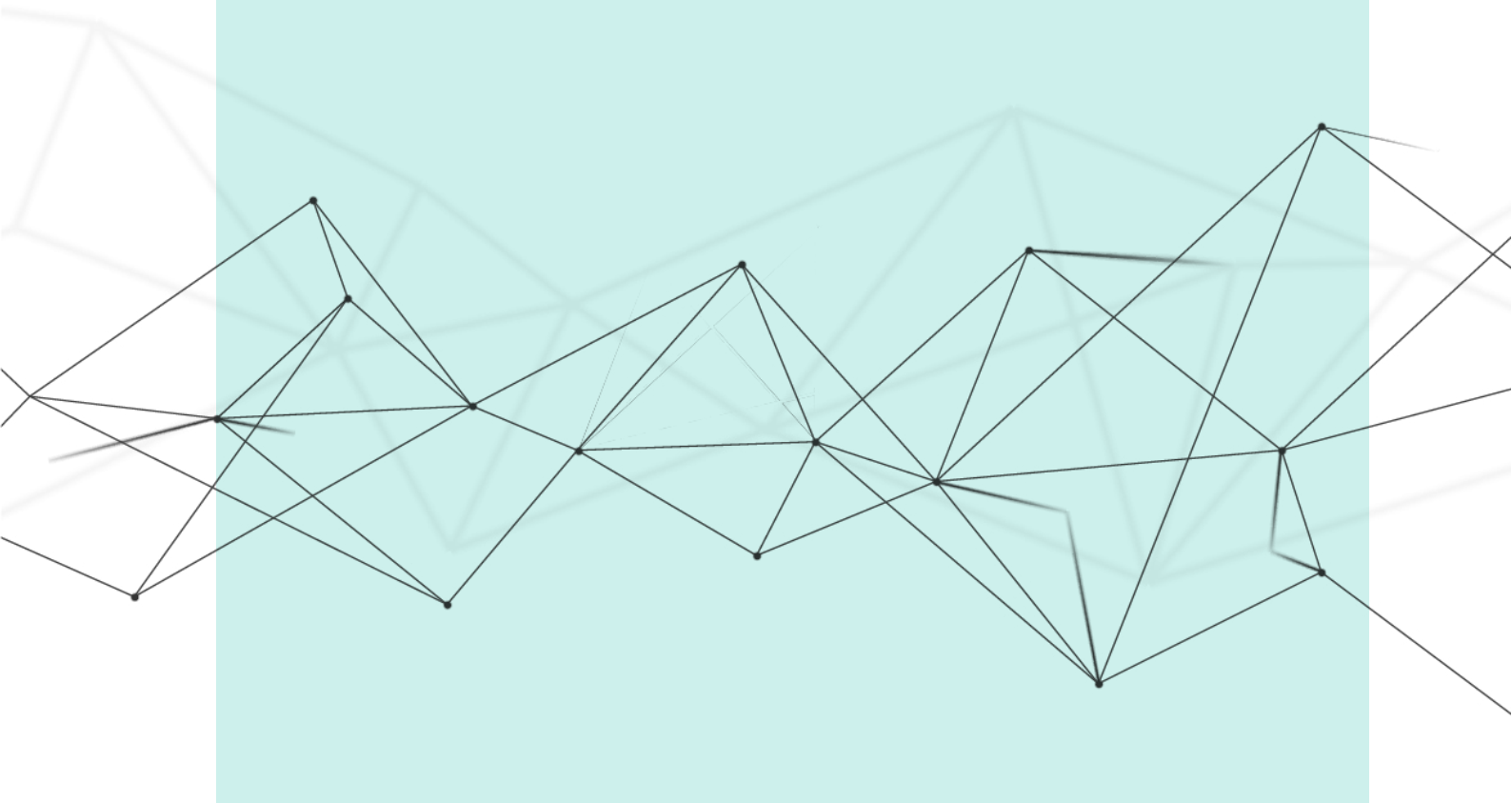
Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO



Grundlagen für die
Wirtschaftspolitik **Nr. 62**

Studie | Januar 2026

Administrierte Preise





Grundlagen für die
Wirtschaftspolitik

In der Publikationsreihe «Grundlagen für die Wirtschaftspolitik» veröffentlicht das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO Studien und Arbeitspapiere, welche wirtschaftspolitische Fragen im weiteren Sinne erörtern.

Herausgeber

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Holzikofenweg 36, CH-3003 Bern
Tel. +41 58 469 60 22
wp-sekretariat@seco.admin.ch
www.seco.admin.ch

Online

www.seco.admin.ch/studien

Autoren

Lukas Mergele, Damian Wehrli, Nils Winistörfer
BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG
Aeschengraben 9, CH-4051 Basel

Zitierweise

Lukas Mergele, Damian Wehrli und Nils Winistörfer
(2026): «Administrierte Preise». Grundlagen für die
Wirtschaftspolitik Nr. 62. Staatssekretariat für
Wirtschaft SECO, Bern, Schweiz.

Anmerkungen

Studie im Auftrag des Staatssekretariats für
Wirtschaft SECO.

Der vorliegende Text gibt die Auffassung der Autoren wieder. Diese muss nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers übereinstimmen.

Administrierte Preise

Zusammenfassung

Die Schweiz weist im europäischen Vergleich ein hohes Preisniveau auf. Vor diesem Hintergrund untersucht die Studie Umfang und Wirkungen staatlich administrierter Preise in der Schweiz. Ziel der Studie ist es, das Inventar administrierter Preise zu aktualisieren, die Schweiz im europäischen Vergleich einzuordnen, die Folgen für den Wettbewerb zu analysieren und mögliche wettbewerbsfreundlichere Alternativen aufzuzeigen.

Zunächst wird das Inventar administrierter Preise auf Bundesebene grundlegend aktualisiert und gegenüber der Preisüberwacher-Studie von 2005 erweitert. Die verwendete Klassifikation unterscheidet vier Kategorien: (1) direkt administrierte Preise, (2) Preise von öffentlichen Monopolen, (3) fiskalisch beeinflusste Preise und (4) indirekt regulatorisch beeinflusste Preise. Insgesamt zeigt sich, dass die Preisadministration besonders in gesundheitsnahen und energiebezogenen Märkten konzentriert ist, in denen Fragen der Grundversorgung, der Korrektur von Marktversagen (z.B. natürliche Monopole) und der Versorgungssicherheit eine zentrale Rolle spielen.

Im europäischen Vergleich liegt der Anteil direkt administrierter Preise an den Haushaltsausgaben in der Schweiz mit unter 10% in einer ähnlichen Grössenordnung wie im EU-Durchschnitt. Der Anteil teilweise administrierter Preise liegt dagegen höher und beträgt rund 20% in der Schweiz (EU ca. 8%). Ausschlaggebend ist der stark regulierte Gesundheitsbereich, der in der Schweiz einen hohen Anteil an den Haushaltsausgaben aufweist, während entsprechende Leistungen in vielen EU-Staaten steuerfinanziert sind und nicht im privaten Haushaltsbudget erscheinen. Insgesamt werden in der Schweiz und in der EU ähnlich viele Preise administriert.

Zur Bewertung der wettbewerblichen Wirkungen werden sieben Fallstudien in zentralen Sektoren durchgeführt, darunter Strom-, Post- und Telekom-Grundversorgung, individuelle Prämienverbilligungen, Wohnungsmarkt, Lebensmittel und Arzneimittel. Die Ergebnisse zeigen, dass die Wirkungen administrierter Preise wesentlich von den Eintrittsbarrieren auf der Angebotsseite und der Substituierbarkeit auf der Nachfrageseite abhängen. Darauf aufbauend unterscheidet die Studie drei Marktformen: In wettbewerbsfähigen Märkten (Typ A) wirken Preisadministrationen verzerrend, in bedingt wettbewerbsfähigen Märkten (Typ B) sind hybride Lösungen aus Marktöffnung und Regulierung angezeigt, und in nicht wettbewerbsfähigen Märkten (Typ C) bleibt Regulierung erforderlich. Als Heuristik für die wettbewerbsökonomische Prüfung bestehender Preisregulierungen zeigt die Typologie, dass in Netzsektoren wie dem Stromnetz aufgrund natürlicher Monopole wirksamer Wettbewerb verhindert wird, sodass Regulierung zentral bleibt (Typ C). In wettbewerbsfähigen Märkten wie der Strombelieferung begünstigen Preisregulierungen dagegen Marktverzerrungen und höhere Konsumentenpreise (Typ A).

Aufbauend auf den Fallstudien diskutiert die Studie zudem alternative Regulierungsansätze in den Bereichen Post, Wohnungsmarkt, Obst und Gemüse sowie Arzneimitteln. Skizziert werden unter anderem weitergehende Marktöffnungen, gezieltere Subventionen, angepasste Finanzierungsmodelle und wettbewerbslichere Beschaffungsverfahren. Ziel dieser Reformoptionen ist es, Wettbewerb und Preissignale dort stärker wirken zu lassen, wo es die Marktstruktur erlaubt. Insgesamt zeigt die Studie, dass administrierte Preise in der Schweiz nicht per se problematisch sind, sondern differenziert nach Marktstruktur, Zielsetzung und Alternativen beurteilt werden müssen.

Prix administrés

Résumé

La Suisse affiche un niveau de prix élevé par rapport à la moyenne européenne. Dans ce contexte, l'étude examine l'ampleur et les effets des prix administrés par l'État en Suisse. Elle a pour objectif d'actualiser l'inventaire des prix administrés, de classer la Suisse par rapport à la moyenne européenne, d'analyser les conséquences pour la concurrence et de présenter des alternatives susceptibles de favoriser la concurrence.

Dans un premier temps, l'inventaire des prix administrés au niveau fédéral est fondamentalement actualisé et élargi par rapport à l'étude du Surveillant des prix de 2005. La classification utilisée distingue quatre catégories : (1) les prix directement administrés, (2) les prix des monopoles publics, (3) les prix influencés par la fiscalité et (4) les prix indirectement influencés par la réglementation. Dans l'ensemble, il apparaît que l'administration des prix est particulièrement concentrée sur les marchés liés à la santé et à l'énergie, où les questions d'approvisionnement de base, de correction des défaillances du marché (par exemple, les monopoles naturels) et de sécurité d'approvisionnement jouent un rôle central.

En comparaison européenne, la part des prix directement administrés dans les dépenses des ménages en Suisse, inférieure à 10 %, est similaire à la moyenne de l'UE. En revanche, la part des prix partiellement administrés est plus élevée et s'élève à environ 20 % en Suisse (contre environ 8 % dans l'UE). Le secteur fortement réglementé de la santé, qui représente une part importante des dépenses des ménages en Suisse, est déterminant à cet égard, alors que dans de nombreux États membres de l'UE, les prestations correspondantes sont financées par l'impôt et n'apparaissent pas dans le budget des ménages privés. Dans l'ensemble, le nombre de prix administrés est similaire en Suisse et dans l'UE.

Sept études de cas ont été réalisées dans des secteurs clés, notamment l'électricité, les services postaux et les télécommunications, les réductions individuelles de primes, le marché du logement, les denrées alimentaires et les médicaments, afin d'évaluer les effets sur la concurrence. Les résultats montrent que les effets des prix administrés dépendent essentiellement des barrières à l'entrée du côté de l'offre et de la substituabilité du côté de la demande. Sur cette base, l'étude distingue trois types de marchés : sur les marchés concurrentiels (type A), la fixation des prix a un effet distorsif ; sur les marchés partiellement concurrentiels (type B), des solutions hybrides combinant ouverture du marché et réglementation sont indiquées ; et sur les marchés non concurrentiels (type C), la réglementation reste nécessaire. En tant qu'heuristique pour l'examen économique concurrentiel des réglementations de prix existantes, la typologie montre que dans les secteurs de réseau tels que le réseau électrique, la concurrence effective est empêchée en raison de monopoles naturels, de sorte que la réglementation reste centrale (type C). En revanche, sur les marchés concurrentiels tels que la fourniture d'électricité, les réglementations de prix favorisent les distorsions du marché et des prix plus élevés pour les consommateurs (type A).

Sur la base des études de cas, l'étude examine également d'autres approches réglementaires dans les domaines de la poste, du marché du logement, des fruits et légumes et des médicaments. Elle esquisse notamment une ouverture plus poussée des marchés, des subventions plus ciblées, des modèles de financement adaptés et des procédures d'achat plus concurrentielles. L'objectif de ces options de réforme est de renforcer l'effet de la concurrence et des signaux de prix là où la structure du marché le permet. Dans l'ensemble, l'étude montre que les prix administrés en Suisse ne sont pas problématiques en soi, mais doivent être évalués de manière différenciée en fonction de la structure du marché, des objectifs et des alternatives.

Prezzi amministrati

Riassunto

Rispetto agli altri paesi europei, la Svizzera presenta un livello dei prezzi elevato. Alla luce di ciò, lo studio esamina la portata e gli effetti dei prezzi amministrati dallo Stato in Svizzera. L'obiettivo dello studio è aggiornare l'inventario dei prezzi amministrati, classificare la Svizzera rispetto agli altri paesi europei, analizzare le conseguenze per la concorrenza e individuare possibili alternative più favorevoli alla concorrenza.

In primo luogo, l'inventario dei prezzi amministrati a livello federale viene sostanzialmente aggiornato e ampliato rispetto allo studio del Sorvegliante dei prezzi del 2005. La classificazione utilizzata distingue quattro categorie: (1) prezzi amministrati direttamente, (2) prezzi dei monopoli pubblici, (3) prezzi influenzati dalla fiscalità e (4) prezzi influenzati indirettamente dalla regolamentazione. Nel complesso, si osserva che la regolamentazione dei prezzi è particolarmente concentrata nei mercati legati alla sanità e all'energia, in cui rivestono un ruolo centrale questioni quali l'approvvigionamento di base, la correzione dei fallimenti del mercato (ad es. monopoli naturali) e la sicurezza dell'approvvigionamento.

Nel confronto europeo, la quota dei prezzi amministrati direttamente sulla spesa delle famiglie in Svizzera, inferiore al 10%, è simile alla media dell'UE. La quota dei prezzi parzialmente amministrati è invece più elevata e ammonta a circa il 20% in Svizzera (UE circa l'8%). Determinante è il settore sanitario fortemente regolamentato, che in Svizzera rappresenta una quota elevata della spesa delle famiglie, mentre in molti Stati dell'UE le prestazioni corrispondenti sono finanziate dalle imposte e non figurano nel bilancio familiare privato. Nel complesso, in Svizzera e nell'UE viene amministrato un numero simile di prezzi.

Per valutare gli effetti sulla concorrenza sono stati condotti sette studi di casi in settori chiave, tra cui l'approvvigionamento di base di energia elettrica, servizi postali e telecomunicazioni, riduzioni individuali dei premi, mercato immobiliare, prodotti alimentari e medicinali. I risultati mostrano che gli effetti dei prezzi amministrati dipendono in modo significativo dalle barriere all'ingresso dal lato dell'offerta e dalla sostituibilità dal lato della domanda. Sulla base di questi dati, lo studio distingue tre forme di mercato: nei mercati competitivi (tipo A) la regolamentazione dei prezzi ha un effetto distorsivo, nei mercati parzialmente competitivi (tipo B) sono indicate soluzioni ibride che combinano l'apertura del mercato e la regolamentazione, mentre nei mercati non competitivi (tipo C) la regolamentazione rimane necessaria. Come euristica per la verifica economica della concorrenza delle attuali regolamentazioni dei prezzi, la tipologia mostra che nei settori di rete come quello elettrico, i monopoli naturali impediscono una concorrenza efficace, per cui la regolamentazione rimane fondamentale (tipo C). Nei mercati competitivi come quello della fornitura di energia elettrica, invece, le regolamentazioni dei prezzi favoriscono le distorsioni del mercato e prezzi più elevati per i consumatori (tipo A).

Sulla base dei casi di studio, la ricerca discute anche approcci normativi alternativi nei settori delle poste, del mercato immobiliare, della frutta e verdura e dei medicinali. Tra le altre cose, vengono delineate ulteriori aperture del mercato, sovvenzioni più mirate, modelli di finanziamento adeguati e procedure di appalto più competitive. L'obiettivo di queste opzioni di riforma è quello di rafforzare la concorrenza e i segnali di prezzo laddove la struttura del mercato lo consente. Nel complesso, lo studio dimostra che i prezzi amministrati in Svizzera non sono di per sé problematici, ma devono essere valutati in modo differenziato in base alla struttura del mercato, agli obiettivi e alle alternative.

Administered prices

Summary

Switzerland has a high price level compared to other European countries. Against this backdrop, the study examines the scope and effects of state-administered prices in Switzerland. The aim of the study is to update the inventory of administered prices, compare Switzerland with other European countries, analyze the consequences for competition, and identify possible alternatives that are more conducive to competition.

First, the inventory of administered prices at the federal level is fundamentally updated and expanded compared to the 2005 price supervisor study. The classification used distinguishes between four categories: (1) directly administered prices, (2) prices of public monopolies, (3) fiscally influenced prices, and (4) indirectly regulated prices. Overall, it is apparent that price administration is particularly concentrated in health-related and energy-related markets, where issues of basic provision, correction of market failures (e.g., natural monopolies), and security of supply play a central role.

In a European comparison, the share of directly administered prices in household expenditure in Switzerland is less than 10%, which is similar to the EU average. By contrast, the share of partially administered prices is higher, at around 20% in Switzerland (EU approx. 8%). The decisive factor here is the highly regulated healthcare sector, which accounts for a large share of household expenditure in Switzerland, whereas in many EU countries, corresponding services are financed by taxes and do not appear in private household budgets. Overall, a similar number of prices are administered in Switzerland and the EU.

To assess the competitive effects, seven case studies are being conducted in key sectors, including electricity, postal and telecommunications services, individual premium reductions, the housing market, food, and pharmaceuticals. The results show that the effects of administered prices depend largely on barriers to entry on the supply side and substitutability on the demand side. Based on this, the study distinguishes between three market types: in competitive markets (type A), price administration has a distorting effect; in conditionally competitive markets (type B), hybrid solutions combining market liberalization and regulation are appropriate; and in non-competitive markets (type C), regulation remains necessary. As a heuristic for the competitive economic assessment of existing price regulations, the typology shows that in network sectors such as the electricity grid, natural monopolies prevent effective competition, so that regulation remains central (type C). In competitive markets such as electricity supply, on the other hand, price regulations favor market distortions and higher consumer prices (type A).

Building on the case studies, the study also discusses alternative regulatory approaches in the areas of postal services, the housing market, fruit and vegetables, and pharmaceuticals. Among other things, it outlines further market liberalization, more targeted subsidies, adapted financing models, and more competitive procurement procedures. The aim of these reform options is to allow competition and price signals to have a greater impact where the market structure allows. Overall, the study shows that administered prices in Switzerland are not problematic per se, but must be assessed on a case-by-case basis according to market structure, objectives, and alternatives.

Inhalt

1 Einleitung.....	1
1.1 Ausgangslage	1
1.2 Ziel und Aufbau der Studie	1
2 Theoretische Grundlagen	2
2.1 Marktformen	2
2.2 Rechtfertigung administrierter Preise	5
3 Klassifizierung administrierter Preise	7
3.1 Klassifizierung nach der Preisüberwachung	7
3.2 Klassifizierung nach Eurostat	9
4 Inventar der administrierten Preise	11
4.1 Direkt administrierte Preise	12
4.2 Preise von öffentlichen Monopolen	13
4.3 Fiskalisch beeinflusste Preise	14
4.4 Indirekt regulatorisch beeinflusste Preise	15
5 Administrierte Preise im europäischen Vergleich.....	18
5.1 Methodik	18
5.2 Ergebnisse	19
6 Auswirkungen administrierter Preise	25
6.1 Struktur der Fallbeispiele.....	26
6.2 Fallbeispiel 1: Telekom Grundversorgung	27
6.3 Fallbeispiel 2: Post Grundversorgung	32
6.4 Fallbeispiel 3: Strom Grundversorgung	36
6.5 Fallbeispiel 4: Individuelle Prämienvverbilligungen	42
6.6 Fallbeispiel 5: Wohnungsmarkt.....	45
6.7 Fallbeispiel 6: Lebensmittel	50
6.8 Fallbeispiel 7: Arzneimittel.....	53
7 Alternative Regulierungsansätze	59
7.1 Post Grundversorgung	59
7.2 Wohnungsmarkt	64
7.3 Lebensmittel (Obst und Gemüse).....	68
7.4 Arzneimittel	71
8 Typologisierung	75
8.1 Eintrittsbarrieren	75
8.2 Verfügbarkeit von Substituten	76
8.3 Relevanz	77
8.4 Typologiematrix	78
8.5 Anwendung	79
8.6 Fazit	81
Literatur	82
A Befragte Fachpersonen.....	93

Tabellen

Tabelle 1: Taxonomie der verschiedenen Marktformen	3
Tabelle 2: Exemplarische Übersicht direkt administrierter Preise (Kategorie 1)	12
Tabelle 3: Exemplarische Übersicht Gebühren (Kategorie 1)	13
Tabelle 4: Exemplarische Übersicht Preise von öffentlichen Monopolen (Kategorie 2)	13
Tabelle 5: Exemplarische Übersicht Lenkungsabgaben (Kategorie 3)	14
Tabelle 6: Exemplarische Übersicht Zwecksteuern (Kategorie 3)	14
Tabelle 7: Exemplarische Übersicht Subventionen (Kategorie 3)	15
Tabelle 8: Übersicht indirekt regulatorisch beeinflusster Preise (Kategorie 4)	16
Tabelle 9: Übersicht der behandelten Fallstudien	25
Tabelle 10: Typologisierung von Produktmärkten	78
Tabelle 11: Zuordnung der Fallstudienmärkte aus den Kategorien 1 und 2 zur Typologie	79
Tabelle 12: Beispielhafte Anwendung der Typologisierung auf Produktmärkte	80
Tabelle 13: Übersicht Fachgespräche zu Fallstudien	93

Abbildungen

Abbildung 1: Klassifizierung administrierter Preise nach PUE und Eurostat/BFS	7
Abbildung 2: Anteil administrierter Preise am Warenkorb privater Haushalte	19
Abbildung 3: Anteil administrierter Preise am Warenkorb privater Haushalte, nach ECOICOP-Hauptkategorien	20
Abbildung 4: Anteil der Ausgaben am Warenkorb privater Haushalte, nach ECOICOP-Hauptkategorien	21
Abbildung 5: Anteil administrierter Preise innerhalb der ECOICOP-Hauptkategorien.....	22
Abbildung 6: Preisentwicklung administrierter Preise	23
Abbildung 7: Preisentwicklung administrierter Preise, nach ECOICOP-Hauptkategorien.....	24
Abbildung 8: Entwicklung des jährlichen Briefvolumens in der Schweiz (2000-2024).....	61

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
AlkG	Alkoholgesetz
AlkV	Alkoholverordnung
APV	Auslandpreisvergleich
ARPV	Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs
AStG	Automobilsteuergesetz
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BAV	Bundesamt für Verkehr
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BFE	Bundesamt für Energie
BFS	Bundesamt für Statistik
BG	Bundesgesetz
BGBB	Bundesgesetz über das bürgerliche Bodenrecht
BJ	Bundesamt für Justiz
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BV	Bundesverfassung
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
ComCom	Eidgenössische Kommunikationskommission
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
ECOICOP	European Classification of Individual Consumption according to Purpose
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
ElCom	Eidgenössische Elektrizitätskommission
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle

EFTA	European Free Trade Association
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EHRA	Eidgenössisches Amt für das Handelsregister
EichGebV	Eichgebührenverordnung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ElCom	Eidgenössische Elektrizitätskommission
EnG	Energiegesetz
EU	Europäische Union
FAP	Fabrikabgabepreis
FDV	Verordnung über Fernmeldedienste
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FMG	Fernmeldegesetz
G-BA	Gemeinsamer Bundesausschuss
GG-SL	Geburtsgebrechenspezialitätenliste
HABE	Haushaltsbudgeterhebung
HRegV	Handelsregisterverordnung
HTA	Health Technology Assessments
HVPI	Harmonisierter Verbraucherpreisindex
ICER	Incremental Cost Effectiveness Ratio
IPV	Individuelle Prämienverbilligung
IQWiG	Institut für Wirtschaftlichkeit und Qualität im Gesundheitswesen
IVHB	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe
KLV	Krankenpflege-Leistungsverordnung
KVG	Krankenversicherungsgesetz
LEG	Lokale Elektrizitätsgemeinschaften
LFG	Luftfahrtgesetz
LIK	Landesindex der Konsumentenpreise

LSVA	leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MessG	Messgesetz
METAS	Eidgenössisches Institut für Metrologie
MinöStG	Mineralölsteuergesetz
MinöStV	Mineralölsteuerverordnung
MWh	Megawattstunde
NSAG	Nationalstrassenabgabegesetz
NSAV	Nationalstrassenabgabeverordnung
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OKP	obligatorische Krankenpflegeversicherung
PBG	Personenbeförderungsgesetz
PBM	Pharmacy Benefit Manager
PG	Postgesetz
POG	Postorganisationsgesetz
PostCom	Eidgenössische Postkommission
PP	Publikumspreis
PSVA	Pauschale Schwerverkehrsabgabe
PUE	Preisüberwacher
PüG	Preisüberwachungsgesetz
QALY	qualitätsadjustiertes Lebensjahr
RFA	Regulierungsfolgeabschätzung
RPG 1	Revision Raumplanungsgesetz - 1. Etappe
SAIDI	System Average Interruption Duration Index
SAIFI	System Average Interruption Frequency Index
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

SL	Spezialitätenliste
SNB	Schweizerische Nationalbank
SOV	Schweizer Obstverband
StromVG	Stromversorgungsgesetz
StromVV	Stromversorgungsverordnung
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
SVAG	Schwerverkehrsabgabegesetz
SVAV	Schwerverkehrsabgabeverordnung
TQV	therapeutischer Quervergleich
TStG	Tabaksteuergesetz
TStV	Tabaksteuerverordnung
USG	Umweltschutzgesetz
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UVG	Unfallversicherungsgesetz
VFSD	Verordnung über den Flugsicherungsdienst
VOC	Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen
VOCV	VOC-Verordnung
VPB	Verordnung über die Personenbeförderung
VPG	Postverordnung
VPVK	Verordnung über die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung
VSGP	Verband Schweizer Gemüseproduzenten
VVG	Versicherungsvertragsgesetz
WEKO	Wettbewerbskommission
WHO	World Health Organisation
ZEV	Zusammenschluss zum Eigenverbrauch

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Administrierte Preise sind staatlich festgelegte oder regulierte Preise, die nicht ausschliesslich durch Angebot und Nachfrage bestimmt werden. Sie kommen in verschiedenen Bereichen zum Einsatz, in denen der Staat durch Preisvorgaben Stabilität gewährleisten oder bestimmte politische Ziele verfolgen möchte – etwa im Gesundheitswesen, im Energiesektor und im öffentlichen Verkehr. Aus ökonomischer Sicht können administrierte Preise wünschenswert sein, solange sie Ineffizienzen eines Marktes korrigieren und ein dadurch entstehendes Marktversagen verhindern.

Administrierte Preise können aber auch neue Ineffizienzen hervorrufen: Ein mögliches Problem administrierter Preise besteht darin, dass sie den Wettbewerb einschränken können. Werden Preise durch staatliche Eingriffe fixiert oder stark reguliert, können Marktmechanismen nicht uneingeschränkt wirken. Dies kann beispielsweise dazu führen, dass Haushalte überhöhte Preise zahlen, Anbieter aus dem Markt gedrängt oder Investitionsanreize verzerrt werden. Darüber hinaus haben administrierte Preise weitere wirtschaftliche und soziale Auswirkungen, unter anderem auf die Inflation.

Laut Eurostat weist die Schweiz von allen 32 erfassten Ländern den höchsten Anteil administrierter Preise auf.¹ Ein Abbau dieser Administrierungen könnte aus wettbewerbspolitischer Sicht wünschenswert sein. Das überwiesene Postulat 24.3157 Silberschmidt fordert eine Überarbeitung und Erweiterung der vom Preisüberwacher (PUE) im Jahr 2005 veröffentlichten Studie *«Administrierte Preise: Rechtssituation, Ökonomie und Inventarisierung»*, in der eine Bestandsaufnahme administrierter Preise vorgenommen wurde. Vor diesem Hintergrund hat das SECO das Forschungsbüro BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG beauftragt, die administrierten Preise in der Schweiz zu inventarisieren, deren mögliche Auswirkungen auf den Wettbewerb zu untersuchen und wettbewerbsfreundlichere Regulierungsansätze aufzuzeigen.

1.2 Ziel und Aufbau der Studie

Die vorliegende Studie verfolgt vier Ziele: (1) Die Studie soll die administrierten Preise in der Schweiz inventarisieren, (2) das Ausmass der administrierter Preise im europäischen Vergleich kontextualisieren, (3) die möglichen Folgen für den Wettbewerb prüfen und (4) allfällige wettbewerbsfreundlichere Regulierungen aufzuzeigen.

Für das erste Ziel wird das Inventar der administrierter Preise überarbeitet und aktualisiert, da die letzte entsprechende Untersuchung des PUE aus dem Jahr 2005 stammt. Der Fokus liegt dabei auf der Bundesebene. Als Grundlage dienen die theoretischen Ausführungen zu Marktformen und Rechtfertigungen administrierter Preise in Kapitel 2. In Kapitel 3 werden die zwei vorhandenen Klassifikationen für administrierte Preise erläutert und verglichen. Kapitel 4 gibt einen

¹ Dies lässt sich allerdings teilweise dadurch erklären, dass Gesundheitsleistungen in vielen Ländern über Steuern finanziert werden (siehe dazu Rühli et al., 2023).

Einblick in das aktualisierte Inventar selbst und verweist für den vollständigen Inhalt auf das gemeinsam mit diesem Bericht veröffentlichte Tabellendokument. Diese Bestandsaufnahme schafft eine fundierte Grundlage für die nachfolgenden Analysen.

Zweitens vergleichen wir in Kapitel 5 das Ausmass und die Reichweite der Schweizer Preisadministration auf europäischer Ebene. Hierzu nutzen wir die Daten des HVPI von Eurostat.²

Drittens prüfen wir die wettbewerblichen Folgen administrierter Preise. Dazu vertiefen wir mittels Fallstudien die Situation auf sieben preisadministrierten Produktmärkten in Kapitel 6. Hierbei untersuchen wir folgende Fragen: Inwieweit schränken administrierte Preise den Wettbewerb ein? Welche beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen ergeben sich aus der Preisregulierung? Die Untersuchung dieser Fragen ist notwendig, um die Wirksamkeit und Zielgenauigkeit des staatlichen Eingriffs beurteilen zu können. Mögliche alternative Regulierungsformen werden in Kapitel 7 untersucht. In Kapitel 8 entwickeln wir aus den Lehren der Fallstudien eine Typologisierung der administrierten Preise mit Blick auf ihre wettbewerbsökonomischen Folgen. Diese wenden wir dann auf die jeweils relevanten Produktmärkte aus dem Inventar an, um für alle Märkte eine erste Orientierung zu liefern, inwiefern diese Märkte Liberalisierungspotenzial aufweisen.

2 Theoretische Grundlagen

Die Analyse administrierter Preise erfordert ein Verständnis grundlegender mikroökonomischer Konzepte, insbesondere der Marktformen und ihrer Funktionsmechanismen. Marktformen haben einen Einfluss darauf, wie Preise entstehen, wie Ressourcen verteilt werden und wie stark Wettbewerb herrscht. In Märkten mit unverzerrten Preissignalen koordinieren Angebot und Nachfrage die Produktion sowie den Konsum von Gütern effizient. Staatliche Eingriffe in Form administrierter Preise greifen in diese Koordinationsmechanismen ein und verändern damit die Anreizstrukturen. Ob solche Eingriffe Effizienzgewinne oder -verluste bewirken, hängt stark von der zugrunde liegenden Marktform ab. Daher bildet die Betrachtung der wichtigsten Marktformen eine zentrale theoretische Basis der Auswirkungen administrierter Preise, welche vor allem in den Fallstudien in Kapitel 6 Anwendung findet.

2.1 Marktformen

In der ökonomischen Analyse wird traditionell sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite nach der Anzahl der Marktteilnehmer unterschieden. Durch die Einteilung in Märkte mit einem, wenigen oder vielen Produzenten resp. Konsumenten ergibt sich eine Systematik von neun Marktformen, die jeweils eigenen Funktionslogiken folgen. Tabelle 1 gibt einen Überblick über diese zentralen Marktstrukturen.

² Es handelt sich beim HVPI um einen auf EU-Ebene entwickelten Preisindex, welcher die Preisentwicklung von Gütern und Dienstleistungen erfasst, die private Haushalte für Konsumzwecke erwerben.

Tabelle 1: Taxonomie der verschiedenen Marktformen

	Ein Konsument	Wenige Konsumenten	Viele Konsumenten
Ein Produzent	Bilaterales Monopol	Beschränktes Monopol	Monopol
Wenige Produzenten	Beschränktes Monopson	Bilaterales Oligopol	Oligopol
Viele Produzenten	Monopson	Oligopson	Polypol

Anmerkungen und Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Kolmar (2021).

Für die Analyse administrierter Preise sind vor allem jene drei Marktformen relevant, die in der obigen Tabelle rot markiert sind: das Polypol beziehungsweise der vollständige Wettbewerb, das Oligopol und das Monopol.

2.1.1 Polypol (vollständiger Wettbewerb)

Die Marktform des Polypols kennzeichnet sich durch viele Anbieter und viele Nachfrager, die ein homogenes Gut handeln.³ Homogen bedeutet in diesem Zusammenhang, dass Konsumenten die Produkte verschiedener Produzenten nicht unterscheiden oder als vollkommen austauschbar betrachten. In einem solchen Markt kann kein einzelner Anbieter den Preis beeinflussen, weshalb alle Akteure als *Preisnehmer* gelten. Die Produzenten können daher nur ihre Produktionsmenge beeinflussen und vollziehen dies (in der Theorie) unter der Bedingung, dass die Grenzkosten der letzten produzierten Einheit dem Marktpreis entsprechen. Diese Preis-Grenzkosten-Bedingung sorgt dafür, dass sämtliche potenzielle Handelsgewinne realisiert werden und der Markt Pareto-effizient ist. Bei freiem Marktein- und -austritt verschwinden dadurch im langfristigen Gleichgewicht auch sämtliche ökonomische Gewinne. Auch wenn reale Märkte nur selten alle Voraussetzungen des Polypols erfüllen, wird diese Marktform aufgrund ihrer Klarheit methodisch häufig als Referenzmodell genutzt, um grundlegende Mechanismen der Preisbildung und Allokation zu analysieren. Praktische Beispiele finden sich vor allem bei einigen Agrargütern und Rohstoffen wie Weizen, die auf nahezu perfekt kompetitiven Weltmärkten gehandelt werden.

2.1.2 Oligopol

Die Marktform des Oligopols ist dadurch gekennzeichnet, dass nur wenige Anbieter ein homogenes Gut verkaufen, das aus Sicht der Konsumenten als vollständig austauschbar gilt.⁴ In diesem Marktumfeld sind Unternehmen nicht unabhängig, sondern strategisch voneinander abhängig: Jede Preis- oder Mengenentscheidung beeinflusst direkt das Verhalten und den Gewinn der Konkurrenz. Diese wechselseitige Interdependenz macht das Oligopol zu einer der analytisch komplexesten Marktformen, wobei zwei grundlegende Modelle differenziert werden.

Im *Cournot-Oligopol* wählen Unternehmen ihre Produktionsmengen, wobei der Marktpreis von der Gesamtmenge aller Anbieter abhängt. Jede Firma muss ihre Entscheidung in Erwartung der Mengenpolitik der Konkurrenten treffen. Hinsichtlich der Effizienz zeigt das Cournot-Modell, dass mit zunehmender Zahl von Unternehmen der Einfluss des einzelnen Anbieters sinkt und sich das Marktergebnis schrittweise dem vollständigen Wettbewerb annähert.

³ Kolmar (2021). Grundlagen der Mikroökonomik, S. 63–68; 443–444; 486

⁴ Kolmar (2021). Grundlagen der Mikroökonomik, S. 487; 497; 498–499; 501–502

Im *Bertrand-Oligopol* hingegen konkurrieren Unternehmen über Preise. Dabei reicht bereits ein Duopol (zwei Produzenten im Markt) mit identischen, konstanten Grenzkosten aus, um ein Gleichgewicht zu erzeugen, das dem Ergebnis eines perfekt kompetitiven Marktes entspricht. Diese Dynamik verdeutlicht, dass die Intensität des Wettbewerbs nicht allein von der Anzahl der Anbieter abhängt, sondern davon, ob der Wettbewerb über Mengen oder Preise geführt wird.

Methodisch dient das Cournot-Modell als Brücke zwischen Monopol und vollständigem Wettbewerb und erlaubt die Analyse von Märkten mit begrenzter Wettbewerbsintensität. Das Bertrand-Modell hingegen unterstreicht, dass auch Märkte mit wenigen Anbietern die Ergebnisse vollständiger Konkurrenz reproduzieren können, sofern Preiskonkurrenz dominiert. In der Praxis finden sich Oligopolmärkte etwa in der Telekommunikation, bei der Paketbeförderung oder auf bestimmten Lebensmittelmärkten, in denen wenige grosse Anbieter mit weitgehend homogenen Produkten agieren und Preisregulierungen besonders stark auf die Marktmechanik wirken.

2.1.3 Monopol

Die Marktform des Monopols ist durch einen einzigen Anbieter gekennzeichnet, der ein Produkt vertreibt, das sich aus Sicht der Konsumentinnen und Konsumenten klar von anderen Gütern unterscheidet.⁵ Diese exklusive Marktstellung verleiht dem Unternehmen Preissetzungsmacht und führt im Vergleich zu einem kompetitiven Markt zu einer Konzentration der Markt- und Produzentenrente. Im Standardmodell ohne Preisdifferenzierung kann der Monopolist deshalb den Preis oberhalb seiner Grenzkosten ansetzen und Monopolgewinne erzielen. Durch den im Vergleich zum Polypol erhöhten Preis verringert sich die Zahl der Nachfragenden. Es werden damit nicht alle im Polypol möglichen Transaktionen realisiert, die Summe aus Konsumenten- und Produzentenrente bleibt im Monopol daher unter dem möglichen Maximum, wodurch ein Wohlfahrtsverlust (*deadweight loss*) entsteht. Methodisch bildet das Monopol den Gegenpol zum vollständigen Wettbewerb und dient als Referenz, um Marktversagen und den Bedarf an Regulierung zu analysieren. In der Praxis treten monopolähnliche Strukturen vor allem in Netzindustrien mit hohen Eintrittsbarrieren auf, etwa bei regionalen Strom- und Wasserversorgungssystemen oder in Segmenten der Telekommunikation. Gerade hier entstehen Preisregulierungen häufig aus dem Spannungsfeld zwischen notwendiger Infrastrukturfinanzierung und der Begrenzung monopolistischer Wohlfahrtsverluste.

⁵ Kolmar (2021). Grundlagen der Mikroökonomik, S. 444–447; 454; 486

2.2 Rechtfertigung administrierter Preise

2.2.1 Ökonomische Rechtfertigung: Marktversagen

Staatlich administrierte Preise können aus ökonomischer Sicht bei einem Marktversagen gerechtfertigt sein. Dieses liegt vor, wenn das durch freie Preisbildung entstehende Marktergebnis nicht das gesellschaftliche Wohlfahrtsmaximum realisiert. Die Gründe für das Auftreten eines Marktversagens lassen sich im Wesentlichen in vier Kategorien unterteilen: Öffentliche Güter, Marktmacht, externe Effekte, Preisstabilisierung und Informationsasymmetrien.

Öffentliche Güter und Grundversorgungsleistungen

Öffentliche Güter wie Polizei, Landesverteidigung oder ein funktionierender Rechtsstaat zeichnen sich dadurch aus, dass ihr Konsum nicht ausschliessbar ist und die Nutzung durch eine Person den Konsum anderer Personen nicht beeinträchtigt. Private Anbieter haben hier keinen Anreiz zur Bereitstellung, da öffentliche Güter durch ihre Beschaffenheit «Trittbrettfahrerverhalten» ermöglichen und Verkaufserlöse damit nicht die entstehenden Kosten decken können. Folglich entsteht eine Unterversorgung dieser Güter, was ein staatliches Eingreifen erforderlich macht. In solchen Fällen kann die Festsetzung administrierter Preise notwendig sein, um eine adäquate Finanzierung und Versorgung sicherzustellen.

Verhinderung von Monopolmissbrauch und Marktmacht

Ein natürliches Monopol liegt vor, wenn aufgrund hoher Fixkosten und geringer variabler Kosten die Bereitstellung eines Gutes oder einer Dienstleistung durch einen einzigen Anbieter wirtschaftlicher ist als durch mehrere Wettbewerber. Andere Formen von Marktmacht können auch durch den Patentschutz (z.B. Medikamente) oder andere Markteintrittsbarrieren entstehen. Wenn Monopole vorliegen, etwa im Bereich von Netzinfrastrukturen (Strom-, Wasser, Bahnnetze), besteht die Gefahr, dass ein Anbieter seine Marktmacht nutzt, um Preise über das sozial oder ökonomisch Vertretbare hinaus zu erhöhen. Staatlich administrierte Preise können hier als Instrument dienen, um Missbrauch zu verhindern und «angemessene» Preise zu gewährleisten.

Marktversagen aufgrund externer Effekte

Beim Konsum mancher Güter und Dienstleistungen entstehen Auswirkungen auf Dritte, die nicht im jeweiligen Marktpreis enthalten sind. Dies führt häufig zu Übernutzung, da die Nutzer die negativen Folgen ihrer Nutzung für andere nicht berücksichtigen (z.B. Luftverschmutzung durch Zigaretten oder Verbrennermotoren). Solche externen Effekte stellen ein klassisches Marktversagen dar, bei dem der freie Markt zu ineffizienten Ergebnissen führt. Eine staatliche Preisadministration kann hier durch die Festlegung von Preisen, Subventionen oder Gebühren einen Ausgleich schaffen, der die nachhaltige Nutzung der betroffenen Ressourcen fördert.

Informationsasymmetrien

Informationsasymmetrien sind eine weitere Begründung für staatliche Preisregulierungen. In vielen Märkten verfügen Anbieter über bessere Informationen zu Qualität, Kosten oder Risiken ihrer Produkte als die Nachfragenden. Dieses Ungleichgewicht kann dazu führen, dass minderwertige Produkte den Markt dominieren oder dass Konsumentinnen und Konsumenten sich zurückziehen und der Markt zum Erliegen kommt (vgl. Akerlof, 1970). Um solche Marktversagen

zu vermeiden, kann der Staat durch Preisregulierungen, oft kombiniert mit Qualitätsstandards oder Kontrollmechanismen, Vertrauen im Markt stärken und den Verbraucherschutz sicherstellen (z.B. Motorfahrzeugkontrolle bei Gebrauchtwagen).

2.2.2 Sozialpolitische Rechtfertigung

Neben einer ökonomischen Rechtfertigung können auch andere politische Zielsetzungen einen Eingriff in die Preisbildung begründen. Diese stehen zwar nicht im Fokus dieser Studie, sollen aber ebenfalls im Folgenden kurz beschrieben werden.

Preisstabilisierung

In Märkten mit starken Preisschwankungen, etwa bei Grundnahrungsmitteln, Mietwohnungen oder Strom- und Gaspreisen kann die Preisadministration dazu beitragen, volatile Preise zu glätten. Damit schützt der Staat Konsumentinnen und Konsumenten vor abrupten Kostensteigerungen und sorgt für Ausgabenstabilität.⁶ Auch aus Anbietersicht können administrierte Preise vorteilhaft sein, sofern dadurch langfristige Investitionsprojekte innerhalb eines stabilen, planbaren Rahmens durchgeführt werden können.

Sozialpolitische Absicherung

Die Festlegung von administrierten Preisen kann helfen sicherzustellen, dass essenzielle Güter und Dienstleistungen auch für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen erschwinglich bleiben. Dies betrifft beispielsweise Preise im Gesundheitswesen, im öffentlichen Verkehr oder bei der Wasserversorgung. In diesen Fällen ist der Eingriff also nicht mit ökonomischer Effizienz, sondern durch verteilungspolitische Ziele begründet.

2.2.3 Grenzen staatlicher Preisadministration und Fazit

Insgesamt sind staatlich administrierte Preise ein Instrument, das je nach Anwendungsfall eine Abwägung zwischen ökonomischer Effizienz, sozialer Gerechtigkeit und nachhaltiger Ressourcennutzung darstellt. Die konkrete Ausgestaltung muss dabei den jeweiligen Zielsetzungen und Marktgegebenheiten Rechnung tragen.

Jedoch ist zu berücksichtigen, dass staatliche Interventionen ihrerseits zu ineffizienten Marktergebnissen führen können («Staatsversagen»). Ein Staatsversagen tritt dann auf, wenn das Ziel der Behebung des Marktversagens durch den Staatseingriff verfehlt wird und allenfalls sogar eine weitere Verschlechterung des Marktergebnisses eintritt. Dies ist etwa der Fall, wenn der Staat nicht über für die Regulierung relevante Informationen verfügt, über eine zu geringe administrative Kapazität aufweist oder durch Marktteilnehmende beeinflusst wird («regulatory capture»).

⁶ Eine Studie der Schweizerischen Nationalbank (SNB) hat den Effekt administrierter Preise auf die Inflation im Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) untersucht. Das Ergebnis zeigt, dass der Einfluss administrierter Preise auf die Inflation relativ gering war. Die Inflationsrate des LIK einschliesslich administrierter Preise war nur um 0,1 Prozentpunkte niedriger als ohne Preisadministrierungen (Auer et al., 2025).

3 Klassifizierung administrierter Preise

Das Inventar des PUE von 2005 gliedert die Klassifikation administrierter Preise in vier Kategorien. Ansätze aus der Preisstatistik von Eurostat sowie des Bundesamtes für Statistik (BFS) im Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) nutzen eine engere Definition. Abbildung 1 liefert dazu eine Gegenüberstellung.

Abbildung 1: Klassifizierung administrierter Preise nach PUE und Eurostat/BFS

PUE-Inventar (2005)	EUROSTAT (2024) / BFS (2018)	Beispiele
1 Direkt administrierte Preise	Vollständig administrierte Preise	Spitaltarife stationär Grundversorgung Telekom
2 Preise von öffentlichen Monopolen	Hauptsächlich administrierte Preise	Personenverkehr Unterhalt von Armeematerial
3 Fiskalisch beeinflusste Preise	ohne Lenkungsabgaben und Zwecksteuern	Mietzinsverbilligung
4 Indirekt regulatorisch beeinflusste Preise	Nicht in Definition eingeschlossen	Zollabfertigungsgebühren Nationale Patentererschöpfung

Anmerkungen: Abgrenzung administrierter Preise gemäss des PUE (links) sowie gemäss Eurostat und BFS (rechts). Abgrenzung administrierter Preise gemäss Eurostat-Definition: Als administriert gelten Konsumentenpreise, bei denen staatliche Stellen über mindestens 50% des Preises bestimmen (50%-Regel). Nicht dazu zählen Preise mit hohem Steueranteil (z. B. Treibstoffe, Tabak), regulierte Produktionskosten (z. B. Mindestlöhne) oder Produktregulierungen (z. B. Sicherheitsstandards). Quellen: Eurostat (2024), HICP Methodological Manual, S. 307–312; Eurostat (2018), HICP recommendation on administered prices, S. 1–6; PUE (2005a). Administrierte Preise: Rechtssituation, Ökonomie und Inventarisierung. Eigene Darstellung.

3.1 Klassifizierung nach der Preisüberwachung

Im Rahmen der ursprünglichen Inventarisierung entwickelte der PUE im Auftrag des Bundesrats eine eigene Typologisierung der administrierten Preise in der Schweiz. Der vom PUE (2005) verwendete Begriff der administrierten Preise orientiert sich dabei bewusst nicht an einer engen, juristischen Definition; denn darunter fielen nur Preise, die «von einer staatlichen Behörde im Bund, in einem Kanton oder einer Gemeinde festgelegt oder genehmigt werden». Vielmehr wurde eine breitere Auslegung des Begriffs verfolgt, um so auch indirekten Preis- und Markteffekten Rechnung tragen zu können. Vor diesem Hintergrund wurde ein Klassifikationsschema erarbeitet, welches die administrierten Preise in vier Kategorien unterteilt. Im Folgenden wird dieses Schema kurz dargestellt.

Die Kategorie 1 «direkt administrierte Preise» umfasst Güter und Dienstleistungen, bei denen staatliche Stellen unmittelbar in die Preisfestlegung oder -genehmigung eingreifen, etwa durch verbindliche Vorgaben oder explizite Genehmigungspflichten (vgl. Art. 14 und 15 des Preisüberwachungsgesetzes (PüG)). Bei diesen preisrechtlichen Zuständigkeiten auf Bundesebene agiert

grundsätzlich der Bund selbst als Regulator, weshalb Eingriffe von Amtes wegen, systematisch und ex ante erfolgen.

Die Kategorie 2 «*Preise von öffentlichen Monopolen*» umfasst Preise, die von Unternehmen festgelegt werden, welche sich vollständig oder mehrheitlich in öffentlichem Eigentum befinden und in einem rechtlich oder faktisch monopolistischen Marktsegment operieren. Im Unterschied zur Kategorie 1 erfolgt zwar keine direkte Preisfestlegung durch staatliche Behörden, jedoch wirken sich die Eigentumsverhältnisse auf das Preisniveau aus. Bei Fällen, in denen der Bund unternehmerisch tätig ist und zugleich eine direkte Preisfestsetzung vornimmt – etwa bei der Flugsicherung (Skyguide) – wurde ebenfalls eine Zuordnung in Kategorie 1 vorgenommen.

Unter die «*fiskalisch beeinflussten Preise*» (Kategorie 3) fallen Marktpreise, die durch *gezielte* staatliche Eingriffe – etwa in Form von Lenkungsabgaben, Zwecksteuern oder Subventionen – *wesentlich* verändert werden. Solche fiskalischen Instrumente erzeugen eine gezielte preiserhöhende oder -senkende Wirkung, wodurch politische Ziele wie Umweltschutz, Prävention oder Versorgungssicherheit verfolgt werden.

Die «*indirekt regulatorisch beeinflussten Preise*» der Kategorie 4 umfassen Güter und Dienstleistungen, die aufgrund marktspezifischer regulatorischer Rahmenbedingungen erheblich beeinflusst werden, ohne dass eine direkte Preisfestsetzung erfolgt. Dabei handelt es sich um staatliche Massnahmen, die den Marktzutritt erschweren und so Monopolstellungen begünstigen, was Preiserhöhungen zur Folge hat. Die Verzerrung der Marktmechanismen kann auf diverse Vorschriften zurückgeführt werden, darunter technische Normen, die nationale Patenter schöpfung, hohe Zollabfertigungsgebühren oder Verpackungs- und Deklarationsvorschriften.

Für die Kategorien 1 und 2 wurde im PUE-Inventar eine vollständige Auflistung aller administrierten Preise vorgenommen, welche zu Beginn des Jahres 2005 in den Kompetenzbereich des Bundes fielen. Darunter wurden auch Preise erfasst, deren Administrierung ganz oder teilweise auf kantonaler oder kommunaler Ebene vorgenommen wurde, die Kompetenz jedoch auf Bundesebene lag. *Hoheitliche* staatliche Tätigkeiten wie beispielsweise die Erhebung von Abgaben und Gebühren wurden explizit aussen vorgelassen. Begründet wurde dies mit der Aussage, dass die Erfassung administrierter Preise im Rahmen potenzieller Deregulierungsmassnahmen stattfindet und nicht auf eine allfällige Privatisierung hoheitlicher Aufgaben des Staats abzielt. Demzufolge wurden auch Steuern, welche voraussetzungslos geschuldet sind (bspw. Sondersteuern wie die Hundesteuer) von der Inventarisierung ausgeschlossen.

Die Kategorien 3 und 4 umfassen die indirekt administrierten Preise. Aufgrund der Vielzahl gesetzlicher Regelungen, die auf die Preisbildung einzelner Güter und Dienstleistungen einwirken, beschränkte sich der PUE-Bericht (2005) auf eine exemplarische Auswahl von Preisen, bei denen von einer «bedeutenden Beeinflussung» ausgegangen wurde. Der PUE weist ausdrücklich darauf hin, dass eine «vollständige Auflistung [...] hier auch gar nicht möglich (wäre)» da «nahezu jedes Gesetz auf irgendwelche Preise einwirkt». Für die Kategorie 4 beschränkt sich die Analyse folglich auf «Importbe- bzw. -verhindernde Vorschriften, die eine Monopolstellung begünstigen». Darüber hinaus verweist der Bericht auf die Subventionsdatenbank des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) und das Inventar preisrelevanter politischer Massnahmen des BFS. Auch landwirtschaftliche Produzentenpreise wurden lediglich tabellarisch erfasst, jedoch nicht vertieft analysiert.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die Inventarisierung des PUE ausgehend von allen administrierten Preisen auf Bundesebene vorgenommen wurde. Kantonal sowie kommunal administrierte Preise wurden nur summarisch und aggregiert aufgeführt. Die Preise wurden aus der Perspektive des Bundes nach Zuständigkeit der Departemente kategorisiert. Dieses Vorgehen weicht ab von der Erhebung und Klassifizierung administrierter Preise gemäss Eurostat und dem BFS, welche von den Konsumausgaben der privaten Haushalte ausgeht und nachfolgend erläutert wird.

3.2 Klassifizierung nach Eurostat

Eurostat verwendet die Definition administrierter Preise der EU-Regulation 2016/792. Dabei definiert Art. 2 Abs. 5 administrierte Preise als «vom Staat entweder unmittelbar festgesetzt oder in erheblichem Umfang beeinflusst».⁷ In den methodologischen Grundlagen des HVPI finden sich zudem die Grundsätze sowie die wesentliche Klassifizierung der administrierten Preise (HICP-AP).⁸ Dabei differenziert Eurostat lediglich zwischen zwei Kategorien: «*fully administered prices*» (vollständig administrierte Preise) und «*mainly administered prices*» (hauptsächlich administrierte Preise, manchmal auch als semi- oder teiladministriert geführt).

Unter der Kategorie der «*vollständig administrierten Preise*» fallen Güter und Dienstleistungen, die direkt durch staatliche Stellen oder Regulierungsbehörden festgelegt werden. Dazu gehören beispielsweise die Kosten für Kinderbetreuung, Eintrittspreise öffentlicher Kultureinrichtungen oder verschiedene Arten von Gebühren (Abfallgebühren, Schulgebühren, Gebühren für amtliche Dokumente etc.).

Im Gegensatz dazu umfassen «*hauptsächlich administrierte Preise*» Güter und Dienstleistungen, bei denen der Staat⁹ einen wesentlichen Einfluss («*significant influence*») auf die Preisbildung ausübt. Eine wesentliche Einflussnahme liegt dann vor, wenn staatliche Stellen oder Regulierungsbehörden Preisniveaus in einer Weise beeinflussen, sodass diese deutlich von jenen Preisen abweichen, die sich unter freien Marktbedingungen ergeben hätten. Bei der Bewertung, ob von einer relevanten Einflussnahme ausgegangen werden kann, benötigt es jeweils einer fachlichen Einschätzung. Diese stützt sich idealerweise auf die etablierte, internationale Praxis und erfolgt grundsätzlich auf der fünfstelligen Ebene der ECOICOP-Konsumausgabenklassifikation.¹⁰

In diesem Zusammenhang kommt die sog. 50-Prozent-Regel zur Anwendung: Wird mindestens die Hälfte der Konsumausgaben innerhalb einer ECOICOP-Untergruppe für administrierte Güter oder Dienstleistungen aufgewendet, erfolgt eine entsprechende Einstufung der gesamten Untergruppe als administriert. Besteht eine Untergruppe sowohl aus Produkten mit vollständig als auch hauptsächlich administrierten Preisen, greift eine zweite Regelstufe: Kann mehr als die Hälfte der administrierten Preise innerhalb einer Untergruppe entweder der vollständig oder

⁷ EU (2016): Verordnung (EU) 2016/792. Verfügbar unter: [Verordnung 2016/792](#)

⁸ Eurostat (2024). Harmonised Index of consumer Prices (HICP) Methodological Manual 2024 edition

⁹ Unter den Begriff «Staat» fallen auch nationale Regulierungsstellen oder Aufsichtsbehörden, regionale Verwaltungen und weitere staatliche Entitäten.

¹⁰ ECOICOP steht für «European Classification of Individual Consumption according to Purpose» und wird verwendet, um Konsumausgaben nach ihrem Verwendungszweck zu kategorisieren. Die ECOICOP ist die europäische Version der UN-COICOP, welche bis zur 4-stelligen Ebene mit ECOICOP identisch ist. Um eine grössere Detailliertheit zu ermöglichen, wurde bei der ECOICOP eine fünfstellige Ebene eingeführt.

hauptsächlich administrierten Kategorie zugeordnet werden, erfolgt die entsprechende Klassifizierung der gesamten ECOICOP-Untergruppe nach der jeweiligen Kategorie.

Ausserdem nimmt Eurostat klare Abgrenzungen hinsichtlich gewisser Güter und Dienstleistungen vor, welche gemäss ihrer Definition als administriert bzw. nicht administriert gelten. Im Gegensatz zum ursprünglichen PUE-Bericht (2005) werden indirekte Steuern wie Lenkungsabgaben oder Zwecksteuern (vgl. Kategorie 3) nicht als administrierte Preise eingestuft. Ihr Einfluss auf die Konsumentenpreise wird im HVPI bei den konstanten Steuersätzen (HICP-CT) erfasst.

Ähnlich verhält es sich bei Preiswirkungen technischer, sicherheitsbezogener oder umweltrechtlicher Produktregulierungen, welche gemäss PUE unter die Kategorie 4 (indirekt regulatorisch beeinflussten Preise) fallen. Auch werden Subventionen auf Produktionsfaktoren, gesetzliche Mindestlöhne sowie Regulierungen der Agrarpolitik der EU nicht als administriert klassifiziert. Das Gleiche gilt für vertraglich indexierte Preise, welche unter anderem bei Mieten, Versicherungen oder Energiepreisen üblich sind. Diese Abgrenzungen werden grundsätzlich damit begründet, dass der Einfluss der jeweiligen Regulierung, Abgabe oder Subvention auf die Endkonsumentenpreise kaum isolierbar resp. quantifizierbar sei und nahezu alle Güter in gewissem Umfang solchen Vorgaben unterliegen.

In Anlehnung an die von Eurostat verwendete Definition übernimmt auch das BFS die Klassifizierung der administrierten Preise im LIK. Dabei werden die Warengruppen mit ganz oder teilweise administrierten Preisen differenziert und separat ausgewiesen.¹¹ Zudem orientiert sich das BFS in ihrer Definition an den Grundsätzen von Eurostat. So werden beispielsweise Lenkungsabgaben und Zwecksteuern auch national nicht als administriert eingestuft. Das BFS führt dazu auf Nachfrage aus: «Obwohl die Tabaksteuer das Preisniveau beeinflusst, können die Tabakproduzenten ihre Preise frei festlegen. Ferner werden die Tabakpreise von Eurostat nicht als administrierte Preise betrachtet.»¹²

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die Klassifizierung nach Eurostat im Gegensatz zum ursprünglichen PUE-Bericht (2005) keine institutionelle Perspektive auf Ebene Bund vornimmt. Vielmehr dient die tatsächliche Ausgabenstruktur der privaten Haushalte als Ausgangspunkt der Klassifizierung administrierter Preise, welche sich systematisch in der ECOICOP-Struktur abbilden lässt. Dabei erfolgt die Relevanz einer staatlichen Einflussnahme nicht institutionell, sondern funktional, wobei das entscheidende Kriterium das Ausmass respektive die Verzerrung des Preisniveaus aus Sicht der Endverbraucher ist. Diese Verbraucherperspektive erlaubt es, administrierte Preise konsistent im HVPI zu erfassen und bildet damit die Grundlage für länderübergreifende Vergleiche.

¹¹ BFS (2022). Landesindex der Konsumentenpreise – Methodische Grundlagen

¹² Schriftliche Auskunft des BFS durch Sandrine Roh vom 7. März 2025.

4 Inventar der administrierten Preise

In diesem Kapitel stellen wir das aktualisierte Inventar der administrierten Preise vor. Es beruht in seiner Struktur auf der Klassifizierung nach dem PUE. Wir haben jedoch zusätzlich geprüft, dass alle seitens des BFS als administriert geltende Preise enthalten sind. Weitere wesentliche Quellen waren der Bericht des Bundesrats zum «Staatlichen Fussabdruck» (2021), der Bericht des Bundesrates zu «Geschlossenen Märkten» (2021), der Indikator der Gebührenfinanzierung der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) sowie verschiedene Berichte des PUE.

Zur Vervollständigung des Inventars hat BSS in Absprache mit dem SECO die Kantone Zürich, Basel-Stadt und Waadt kontaktiert. Die erhaltenen Rückmeldungen aus Basel-Stadt und Waadt waren dabei im Hinblick auf die Gebühren für die Preisadministrierungen der Kategorie 1 eine hilfreiche Ergänzung. Aus der Rückmeldung des Kanton Zürichs ergaben sich kein Bedarf für weitere Ergänzungen. Für eine externe Validierung des Inventars wurden ausserdem die Wettbewerbskommission (WEKO), das BFS sowie der Autor der PUE-Studie (2005), Rudolf Strahm, herangezogen.

Für die ermittelten administrierten Produktkategorien beschreiben wir jeweils den relevanten Kontext der Preisregulierung. Die Tabellen in den Kapiteln 4.1 bis **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** liefern dazu einen kompakten Überblick und enthalten folgende Kategorien:

- Zuordnung der Warengruppe zur Klassifizierung der Verbraucherausgaben nach ECOICOP
- Zuständige Behörde auf Bundesebene
- Zuständiges Departement
- Rechtliche Grundlage

Eine detaillierte Übersicht des Inventars findet sich im Excel-Dokument wieder, wobei, sofern relevant, die jeweilige Preisadministrierung um folgende Kategorien ergänzt wurde:

- Grad der Preisregulierung
- Flexibilität der Preisänderung
- Art der Preisfestsetzung
- Mechanismus der Preisfestsetzung
- Betroffener Marktsektor
- Zielsetzung der Regulierung
- (Potenzielle) Art des Marktversagens (vgl. Abschnitt o)

Anmerkung zur Zuordnung der Warengruppe

Wir haben die einzelnen administrierten Preise (wo möglich) der detailliertesten (fünften) Stufe der ECOICOP-Systematik zugeordnet, nicht der LIK-Klassifikation. Diese Entscheidung stützt sich auf zwei Hauptgründe: Erstens liegen auf dieser Ebene Informationen zur Administrierung einzelner Positionen vor, was für spätere Abgleiche zentral ist. Zweitens bietet ECOICOP auf dieser Detailstufe eine höhere Differenzierung als der LIK, was die Genauigkeit der Zuordnung verbessert. Eine nachträgliche Aggregation bleibt jederzeit möglich, eine spätere Desaggregation hingegen wäre mit mehr Aufwand verbunden.

Wir haben die Analyse auf jene rund 300 ECOICOP-Codes beschränkt, zu denen Eurostat Informationen zur Preisadministrierung bereitstellt. Einige davon sind auf Stufe 3 oder 4. Dabei ist zu beachten, dass ECOICOP auf Konsumausgaben von Endverbrauchern fokussiert. In Einzelfällen ist eine klare Zuteilung nicht möglich, etwa bei Flugsicherungsgebühren, die Bestandteil des Flugpreises sind, oder bei der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA), deren Wirkung sich auf zahlreiche Güter verteilt. In solchen Fällen haben wir, wenn möglich, eine Zuordnung über das letztlich betroffene Gut vorgenommen.

Die eigentliche Zuordnung erfolgte manuell für jede einzelne Position. Wenn ein betroffenes Endgut identifizierbar war, wurde dieses direkt klassifiziert. Falls nicht, wurde eine begründete Annahme getroffen, welches Endgut durch die Regulierung oder Gebühr faktisch betroffen ist.

4.1 Direkt administrierte Preise

Tabelle 2: Exemplarische Übersicht direkt administrierter Preise (Kategorie 1)

Bezeichnung	Zuständige Behörde	Departement	Rechtliche Grundlage
Stromverteilnetz (Grundversorgung)	EICom	UVEK	Stromversorgungsgesetz (StromVG)
Fernwärme (Verteilnetz)	BFE	UVEK	Energiegesetz (EnG)
Postdienste (Grundversorgung)	PostCom (Postdienste) BAKOM (Zahlungsverkehr)	UVEK	Postgesetz (PG)
Medikamente (kassenzulässig gemäss SL)	BAG	EDI	Krankenversicherungsgesetz (KVG)
Telekommunikation (Grundversorgung)	BAKOM / ComCom	UVEK	Fernmeldegesetz (FMG), Verordnung über Fernmeldedienste (FDV)
Obligatorische Krankenversicherung	BAG	EDI	KVG

Anmerkungen: Bei den direkt administrierten Preisen (Kategorie 1) handelt es sich um Preise, bei denen staatliche Stellen unmittelbar in die Preisfestlegung oder -genehmigung eingreifen, etwa durch verbindliche Vorgaben oder explizite Genehmigungspflichten. Eine vollständige Auflistung der Kategorie 1 ist im begleitenden Excel-Dokument zu finden.

Gebühren stellen wir in einer separaten Auflistung dar, da es sich in der Regel um hoheitliche staatliche Leistungen handelt, die entsprechend dem Kostendeckungsprinzip festgesetzt werden. Der PUE erfasst die Gebühren für Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Abfallentsorgung der rund 260 einwohnerreichsten Schweizer Gemeinden.¹³

¹³ Verfügbar unter: [Gebührenvergleich des PUE](#)

Tabelle 3: Exemplarische Übersicht Gebühren (Kategorie 1)

Bezeichnung	Zuständige Behörde	Departement	Rechtliche Grundlage
Nationale Gebühren			
Eichgebühren	METAS	EJPD	Messgesetz (MessG), Eichgebührenverordnung (EichGebV)
Handelsregistergebühren	EHRA	EJPD	Handelsregisterverordnung (HRegV)
Kantonale Gebühren			
Notariatsgebühren	Kanton	-	Kantonale Festsetzung der Notariatstarife
Kaminfegergebühren	Kanton	-	Kantonale Kaminfegertarife
Kommunale Gebühren			
Trinkwassergebühren	Gemeinde	-	Kommunale Wasserversorgungsreglemente
Park(platz)gebühren	Gemeinde	-	Kommunale Parkierungsverordnungen

Anmerkungen: Bei den Gebühren handelt es sich grundsätzlich um direkt administrierte Preise der Kategorie 1, da sie ebenfalls direkt staatlich festgelegt werden. Im Rahmen dieser Untersuchung werden sie jedoch separat aufgeführt, da sie nicht Bestandteil des ursprünglichen PUE-Berichts (2005) waren. Eine vollständige Auflistung der Gebühren ist im begleitenden Excel-Dokument zu finden.

4.2 Preise von öffentlichen Monopolen

Tabelle 4: Exemplarische Übersicht Preise von öffentlichen Monopolen (Kategorie 2)

Bezeichnung	Zuständige Behörde	Departement	Rechtliche Grundlage
UV-Prämien der SUVA	SUVA (Tariffestsetzung), BAG (Aufsicht)	EDI	Unfallversicherungsgesetz (UVG)
Salzregal (Schweizer Salinen)	Schweizer Salinen AG	Kantone	Interkantonale Vereinbarung über den Salzverkauf in der Schweiz vom 22. November 1973
Flugsicherung (Skyguide)	BAZL (Genehmigung, Aufsicht)	UVEK	Verordnung über den Flugsicherungsdienst (VFSD), Luftfahrtgesetz (LFG)
Gewisse Gebäudeversicherungen	Kantone	-	Kant. Gebäudeversicherungsgesetze oder Versicherungsvertragsgesetz (VVG)

Anmerkungen: Bei den Preisen von öffentlichen Monopolen (Kategorie 2) handelt es sich um Preise, die von Unternehmen festgelegt werden, welche sich vollständig oder mehrheitlich in öffentlichem Eigentum befinden und in einem rechtlich oder faktisch monopolistischen Marktsegment operieren. Eine vollständige Auflistung der Kategorie 2 ist im begleitenden Excel-Dokument zu finden.

4.3 Fiskalisch beeinflusste Preise

Tabelle 5: Exemplarische Übersicht Lenkungsabgaben (Kategorie 3)

Bezeichnung	Zuständige Behörde	Departement	Rechtliche Grundlage
Nationalstrassenabgaben (Vignette)	BAZG	EFD	Nationalstrassenabgabegesetz (NSAG), Nationalstrassenabgabeverordnung (NSAV)
Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA)	BAZG	EFD	Schwerverkehrsabgabegesetz (SVAG), Schwerverkehrsabgabeverordnung (SVAV)
Pauschale Schwerverkehrsabgabe (PSVA)	BAZG	EFD	Schwerverkehrsabgabegesetz (SVAG), Schwerverkehrsabgabeverordnung (SVAV)
Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (VOC)	BAZG	EFD	Umweltschutzgesetz (USG), VOC-Verordnung (VOCV)

Anmerkungen: Lenkungsabgaben fallen unter die fiskalisch beeinflussten Preise (Kategorie 3). Dabei handelt es sich um Preise, welche durch gezielte staatliche *wesentlich* verändert werden. Eine vollständige Auflistung der Kategorie 3 ist im begleitenden Excel-Dokument zu finden.

Tabelle 6: Exemplarische Übersicht Zwecksteuern (Kategorie 3)

Bezeichnung	Zuständige Behörde	Departement	Rechtliche Grundlage
Tabaksteuer	BAZG	EFD	Tabaksteuergesetz (TStG), Tabaksteuerverordnung (TStV)
Mineralölsteuer	BAZG	EFD	Mineralölsteuergesetz (MinöStG), Mineralölsteuerverordnung (MinöStV)
Automobilsteuer	BAZG	EFD	Automobilsteuergesetz (AStG)
Spirituosensteuer	BAZG	EFD	Alkoholgesetz (AlkG), Alkoholverordnung (AlkV)

Anmerkungen: Zwecksteuern fallen unter die fiskalisch beeinflussten Preise (Kategorie 3). Dabei handelt es sich um Preise, welche durch gezielte staatliche *wesentlich* verändert werden. Eine vollständige Auflistung der Kategorie 3 ist im begleitenden Excel-Dokument zu finden.

Als Grundlage zur Bestimmung der relevantesten Subventionen für Endkonsumentinnen und Endkonsumenten dient die Subventionsdatenbank des EFD, welche für das Jahr 2024 504 Bundessubventionen auflistet. Bei der Auswahl der relevantesten Einträge berücksichtigen wir folgende Aspekte:

- Die Subventionen zielen auf Dienstleistungen und Produkte, die im Markt angeboten werden.
- Die Höhe der Subvention und den Grad der Verzerrung der Marktpreisbildung.
- Die Subventionen betreffen Endkundenpreise möglichst direkt.
- Produktionssubventionen, Mindestlohn und andere regulierte Inputpreise, die sich auf die Produktionskosten auswirken, schliessen wir aus, da hier der Preiseffekt nicht klar bestimmbar ist (vgl. Eurostat).

Tabelle 7: Exemplarische Übersicht Subventionen (Kategorie 3)

Bezeichnung	Zuständige Behörde	Departement	Rechtliche Grundlage
Individuelle Prämienverbilligung (IPV)	BAG	EDI	Krankenversicherungsgesetz (KVG)
Regionaler Personenverkehr	BAV	UVEK	Personenbeförderungsgesetz (PBG), Verordnung über d. Personenbeförderung (VPB), Verordnung über d. Abgeltung und d. Rechnungslegung im regionalen Personenverkehr (ARPV)
Gebäudeprogramm und Erneuerbare Energien	BFE	UVEK	Energiegesetz (EnG), BG über die Reduktion der CO ₂ -Emissionen (CO ₂ -Gesetz)
Zustellermässigung Zeitungen und Zeitschriften	BAKOM	UVEK	Postgesetz (PG)

Anmerkungen: Subventionen fallen unter die fiskalisch beeinflussten Preise (Kategorie 3). Dabei handelt es sich um Preise, welche durch gezielte staatliche *wesentlich* verändert werden. Eine vollständige Auflistung der Kategorie 3 ist im begleitenden Excel-Dokument zu finden.

4.4 Indirekt regulatorisch beeinflusste Preise

Das Inventar von 2005 ist insbesondere im Bereich der indirekt beeinflussten Preise (Kategorie 4) nicht vollständig. Im Gegensatz dazu erfasst die vorliegende Studie ein wesentlich breiteres Spektrum indirekt administrierter Preise, um einen umfassenden Überblick über verschiedene von Regulierungen betroffenen Bereiche zu gewinnen und deren Auswirkungen auf Endkundenpreise sichtbar zu machen. Daher wurde die Kategorie 4 um zahlreiche weitere Sektoren ergänzt. Der Wohnungsmarkt sowie der Bereich Lebensmittel wurden zudem in Fallstudien vertieft analysiert (vgl. Kapitel 6.6 und Kapitel 6.7).

Tabelle 8: Übersicht indirekt regulatorisch beeinflusster Preise (Kategorie 4)

Bezeichnung	Regulatorische Massnahme
Lebensmittel (Ausland)	Ausland: Importzölle (z. B. Fleisch, Milchprodukte), saisonale Zollsteuerung über das Drei-Phasen-System (Früchte, Gemüse), Zollkontingente (z. B. Wein), Schwellenpreissystem (Getreide, Mais)
Lebensmittel (Inland)	Inland: zusätzlich nicht-tarifäre Handelshemmnisse durch das Schweizer Lebensmittelrecht (Bewilligungspflichten und strenge Vorschriften zu Hygiene, Zutaten) sowie technische Handelshemmnisse trotz Cassis-de-Dijon-Prinzip (z. B. abweichende Deklarations- und Verpackungsvorgaben)
Industrie / Konsumgüter	Swissness-Vorgaben, Ursprungskennzeichnung, technische Normen (z. B. Steckdosen), technische Handelshemmnisse (u.a. Brandschutzvorschriften bei Feuerlöschern, Zulassungsverfahren für Heizungen), Ausnahmen Cassis-de-Dijon und Parallelimporthemmnisse sowie Marktabgrenzungsstrategien (etwa durch Exklusivverträge oder Verpackungsvarianten)
Gesundheitswesen	Medikamentenmarkt: Patentschutz, Zulassungshürden (z. B. Pflicht zur Anbietung aller Packungsgrössen des Originals bei Generika), eingeschränkter Parallelimport infolge begrenzter Wirkung des Cassis-de-Dijon-Prinzips; strukturell hohe Preise durch Abstandsregel bei Generika, fehlendes Referenzpreissystem und Abschottung durch das Territorialitätsprinzip (kein Kostenersatz bei Auslandsbezug wirkstoffgleicher Medikamente)
Gesundheitswesen	Spitallandschaft: Kantonale Spitallisten als Zugangsvoraussetzung zur Finanzierung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP); Zulassungsstopp oder -kontingentierung für neue Leistungserbringer, Tarifbindung über Vergütungssysteme (z.B. SwissDRG (stationär) oder TARDOC (ambulant)), Mengenausweitungsanreize durch leistungsorientierte Vergütung; kantonale Unterschiede in Versorgungsplanung und Leistungsaufträgen
Transport	Öffentlicher Verkehr: Konzessionierungspflicht für Linienverkehr; faktischer Ausschluss ausländischer Anbieter durch nationale Zulassungsvorgaben; Verbot von Inlandtransporten durch ausländische Anbieter ohne CH-Zulassung (Kabotageverbot); geringer Ausschreibungswettbewerb infolge von Direktvergaben; fehlende Standardisierung des Rollmaterials verhindert Skaleneffekte
Transport	Schienen Güterverkehr: Netzzugangshürden, komplexe Trassenvergabe, technische Auflagen (z. B. fahrzeugspezifische Ausrüstungen); Kabotageverbot
Entsandte Dienstleistungen	Meldepflichten ab 8 Tagen pro Kalenderjahr; sektorale Sonderregeln: Meldepflicht ab dem 1. Tag in bestimmten Branchen (z. B. Bau, Gastgewerbe, Reinigung,); Voranmeldefrist von 8 Tagen vor Arbeitsaufnahme; Bewilligungspflicht ab 90 Tagen im Kalenderjahr (Kurzaufenthaltsbewilligung L EU/EFTA); zusätzliche arbeitsmarktrechtliche Prüfung und Kontingentierung bei Entsendungen ausserhalb von Dienstleistungsabkommen über 90 Tage
Energie (Strommarkt)	Strommarkt: Keine Marktöffnung für private Haushalte (Bezug aus EU verboten), Eigenverbrauchsregelung und regionale Verteilnetzmonopole

Bezeichnung	Regulatorische Massnahme
Energie (Gasmarkt)	Gasmarkt: Vorgaben zur Winterstrom- und Gasreserve, Überwälzung von Stilllegungskosten bei Gasinfrastruktur auf Netzentgelte, Sonderabschreibungen bei vorzeitiger Netzstilllegung
Energie (Weiteres)	Weitere: Verbrauchsabhängige Konzessionsabgaben für die Nutzung öffentlichen Grunds; Netzzuschläge und Gemeindeabgaben zur Finanzierung erneuerbarer Energien
Finanzdienstleistungen	Umfassende Markt- und Aufsichtstätigkeit über Banken, Versicherungen und Finanzintermediäre (inkl. strenger Zulassungsanforderungen, u.a. für ausländische Anbieter, Verhaltens- und Solvenzvorschriften, Konsumentenschutz sowie Umsetzung internationaler Standards).
Wohnungsmarkt	Raumplanung, restriktive Zonenordnungen, technische Bauvorschriften; umfassende Regelungsdichte und Vielfalt baurechtlicher Vorgaben; regional unterschiedliche Baubewilligungsverfahren; noch nicht flächendeckend umgesetzte Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB); gebührenrechtlich stark variierende Verfahren, zudem unterschiedliche kommunale Kostenpositionen (Feuerpolizei, Umweltprüfung, Anschlüsse)
Kindertagesstätten / Betreuung	Bewilligungspflichten und Regulierungsdichte (Personalvorgaben, Raumstandards, Öffnungszeiten etc.); Subventionsvorteile für gemeinnützige Anbieter (z. B. Defizitgarantien, Betriebsbeiträge); begrenzte Markttransparenz und eingeschränkte Vergleichbarkeit infolge fehlender Tarifharmonisierung; variierende Tarifmodelle und Elternbeiträge je nach Kanton und Gemeinde; keine national einheitlichen Vorgaben zur Kostenbeteiligung
Bildungswesen	Anerkennungspflicht für Bildungsanbieter, Subventionierung staatlicher Angebote ohne Gleichbehandlung privater
Abfall / Entsorgung	Kommunale oder kantonale Monopole, Konzessionssysteme, restriktive Ausschreibepaxis
Taximarkt	Konzessionierungspflicht, beschränkte Zahl von Bewilligungen, lokale Regulierungen (z. B. Mindesttarife), Einschränkungen von Plattformanbietern (Uber), Forderung von Maximaltarifen anstatt einheitlicher Tarife
Notariatswesen	Kantonal geregeltes Notariatssystem: Unterschiede bei Gebühren, Ausbildung und Zulassung; Beurkundungen im Grundstückbereich nur kantonal gültig; keine Anerkennung der Ausbildung eines anderen Kantons; Tätigkeit der Urkundspersonen auf Zulassungskanton beschränkt
Lotteriewesen / Sportwetten	Konzessionierte Monopole (Swisslos, Lotterie Romande), Einschränkung für private Anbieter
Gastronomie	Konzessionierung, Verkaufsverbote (z. B. Nachtverbot), Detailregulierung
Transport/Handel	Hohe Zollabfertigungsgebühren und Formalitäten

Anmerkungen: Bei den indirekt regulatorisch beeinflussten Preisen (Kategorie 4) handelt es sich um Preise, die aufgrund marktspezifischer regulatorischer Rahmenbedingungen *erheblich* beeinflusst werden, ohne dass eine direkte Preisfestsetzung erfolgt. Die Auflistung ist beispielhaft und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

5 Administrierte Preise im europäischen Vergleich

Im folgenden Kapitel vergleichen wir den Anteil administrierter Preise in der Schweiz mit dem europäischen Durchschnitt. Dabei gehen wir drei Fragen nach:

- Wie hoch ist der Anteil administrierter Preise im europäischen Vergleich?
- Wodurch lassen sich allfällige Unterschiede erklären?
- Wie haben sich die Anteile und Preise über die Zeit entwickelt?

5.1 Methodik

Datengrundlage

Für die Analyse verwenden wir Eurostat-Daten für den Zeitraum 2017-2024. Im Rahmen des HVPI melden die europäischen Länder seit 2016 detaillierte Informationen zu Preisen, Konsumgewichten und dem Status der Preisadministration für rund 470 ECOICOP-Güterkategorien an Eurostat. Die Daten aus dem Jahr 2016 werden jedoch nicht berücksichtigt, da sich Methodik und Datenstruktur von der heutigen Systematik unterscheiden und ein Vergleich daher nicht konsistent wäre.

Für unsere Auswertungen nutzen wir die jeweils detaillierteste verfügbare Stufe der ECOICOP-Systematik, in der Regel die fünfstellige Ebene. Berücksichtigt werden nur jene Güter, bei denen der administrierte Status in den Eurostat-Daten ausdrücklich ausgewiesen ist. Für einzelne Länder fehlen bei bestimmten ECOICOP-Positionen die Konsumgewichte, meist auf der tiefsten Ebene. In diesen Fällen schätzen wir die fehlenden Werte, indem wir das Gewicht der nächsthöheren Kategorie anhand der bekannten durchschnittlichen Konsumausgaben in der EU aufteilen. Anschliessend normieren wir die Konsumgewichte für jedes Jahr, sodass sie insgesamt jeweils exakt 100 ergeben. Die Preisangaben indexieren wir auf das Jahr 2017.

Methodische Herausforderungen

Der Vergleich ist mit zwei grundlegenden methodischen Herausforderungen verbunden:

Erstens unterscheiden sich die *Finanzierungssysteme* zwischen den Ländern stark voneinander. So werden preisadministrierte Gütergruppen teils direkt durch die Haushalte bezahlt, während dieselben Leistungen andernorts kollektiv bereitgestellt werden, etwa über steuerfinanzierte öffentliche Systeme. Dies äussert sich in unterschiedlichen Konsumgewichten: So ist bspw. der Anteil der Ausgaben für Zahnarztkosten in der Schweiz deutlich höher als in Deutschland, da diese in der Schweiz privat bezahlt werden. In Deutschland hingegen ist das Konsumgewicht dieser Kategorie deutlich tiefer, da ein Teil der Kosten durch die Krankenversicherung übernommen wird. Dies hat Auswirkungen auf die Vergleichbarkeit.¹⁴

¹⁴ Rühli et al. (2023). Vermessenes Staatswachstum

Um die Unterschiede in den Finanzierungssystemen zu adressieren, war ursprünglich geplant, nur jene Länder in die Analyse einzubeziehen, deren Konsumstruktur dem Schweizer System zumindest näherungsweise entspricht. Dazu haben wir die Ausgabenanteile der zwölf Hauptkategorien (ECOICOP-Stufe 1) mit jenen der Schweiz verglichen. Die Analyse zeigte jedoch, dass es für sämtliche der europäischen Vergleichsländer signifikante Unterschiede zur Schweiz gibt, insbesondere im Bereich Gesundheit. Wir nehmen daher keine Auswahl an Vergleichsländern vor, sondern nutzen als Referenz primär den europäischen Durchschnitt. Für eine bessere Vergleichbarkeit nutzen wir stattdessen ergänzende Analysen, unter anderem mit einem einheitlichen Konsumgewicht für alle Länder.

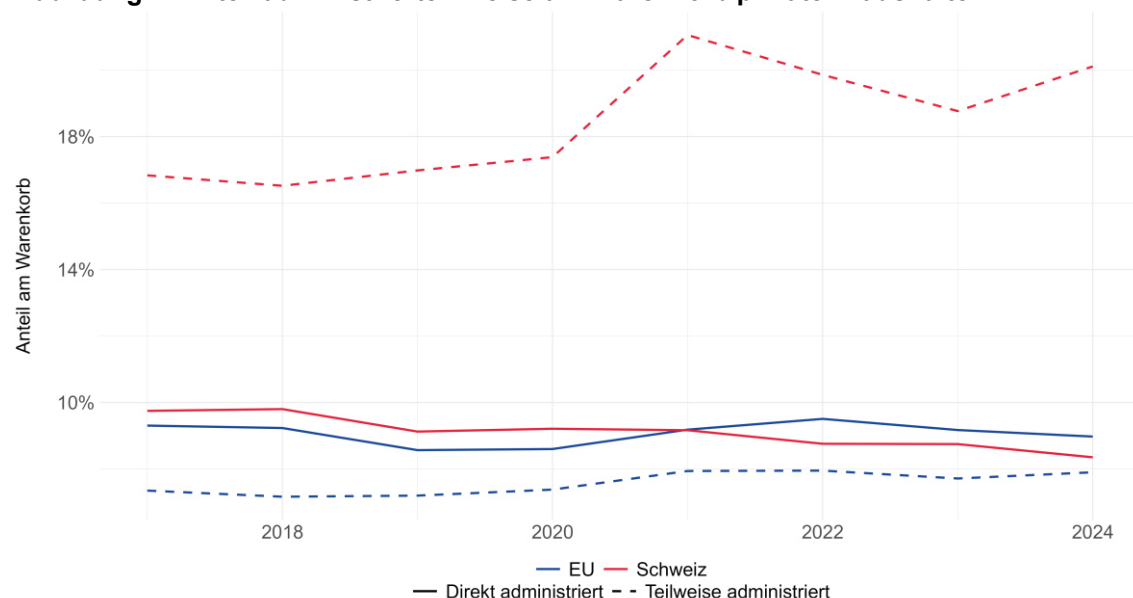
Zweitens fehlen in den HVPI-Daten *Preisinformationen* für bestimmte Güter. Besonders ausgeprägt ist dies im Bereich der Gesundheitsausgaben, bei denen für die Schweiz zentrale Preiskomponenten wie stationäre Spitalleistungen nicht enthalten sind. Die Behebung dieses Problems liesse sich durch eine eigenständige Erhebung lösen, die jedoch über die Möglichkeiten des Mandats hinausgeht. In diesen Fällen können wir zwar den Anteil administrierter Preise darstellen, nicht aber die Preisentwicklung selbst.

5.2 Ergebnisse

Anteil administrierter Preise

Abbildung 2 zeigt den Anteil direkt und teilweise administrierter Güter und Dienstleistungen an den durchschnittlichen Konsumausgaben privater Haushalte in der Schweiz (rot) und der EU (blau) im Zeitraum 2017 bis 2024.

Abbildung 2: Anteil administrierter Preise am Warenkorb privater Haushalte

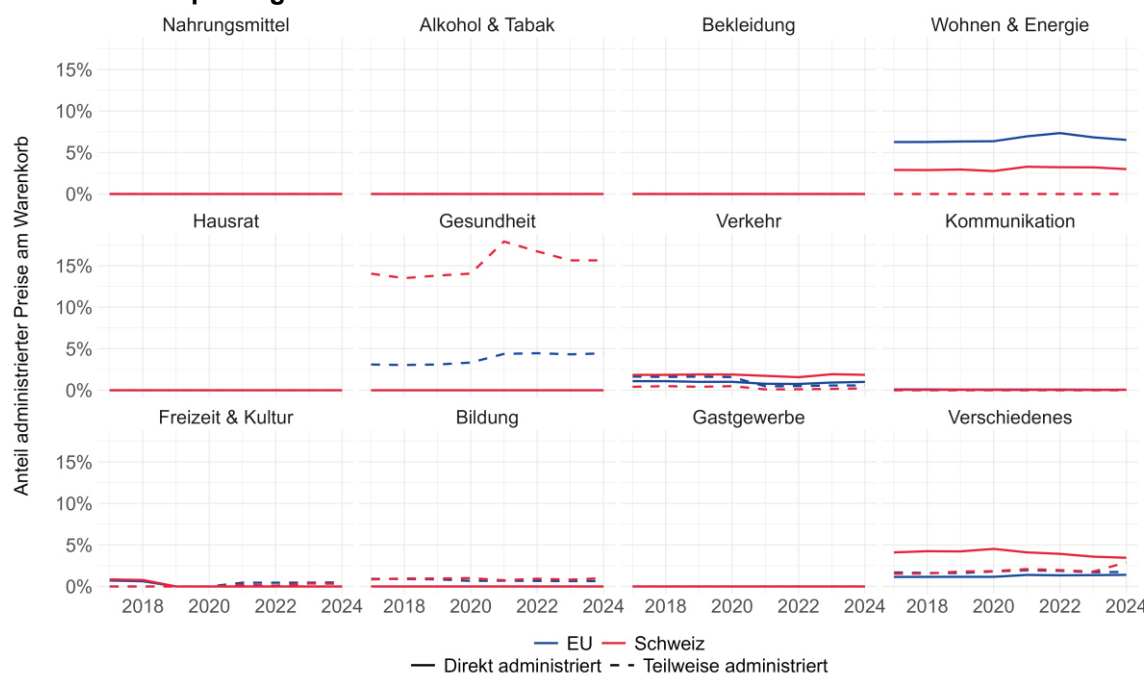


Anmerkungen: Eigene Darstellung basierend auf HVPI-Daten von Eurostat. Dargestellt ist der Anteil der direkt sowie der teilweise administrierten Preise an den Konsumausgaben privater Haushalte in der Schweiz und in der Europäischen Union. Rote Linien repräsentieren die Werte für die Schweiz, blaue Linien jene für die EU. Volle Linien kennzeichnen den Anteil direkt administrierter Preise, gestrichelte Linien denjenigen teilweise administrierter Preise. Der dargestellte Zeitraum umfasst die Jahre 2017 bis 2024.

Die Auswertung zeigt, dass der Anteil direkt administrierter Preise in der Schweiz und in der EU vergleichbar ist, in beiden Fällen liegt er unterhalb von 10% (durchgehende Linien). Deutliche Unterschiede bestehen hingegen bei den teilweise administrierten Preisen (gestrichelte Linien): Im Jahr 2024 lag deren Anteil in der Schweiz bei rund 20%, während er im EU-Durchschnitt lediglich etwa 8% betrug. Über den gesamten Betrachtungszeitraum bleiben die jeweiligen Anteile weitgehend stabil. In der Schweiz sind bei den teilweise administrierten Preisen temporäre Ausschläge erkennbar, die auf Sondereffekte im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie verweisen.

Die Differenzen zwischen der Schweiz und dem EU-Durchschnitt lassen sich auf spezifische Ausgabenkategorien zurückführen, weshalb wir diese nachfolgend tiefer untersuchen. Abbildung 3 zeigt die Anteile direkt und teilweise administrierter Preise an den Konsumausgaben, differenziert nach den ECOICOP-Hauptkategorien.

Abbildung 3: Anteil administrierter Preise am Warenkorb privater Haushalte, nach ECOICOP-Hauptkategorien



Anmerkungen: Eigene Darstellung basierend auf HVPI-Daten von Eurostat. Die Abbildung zeigt den Anteil direkt und teilweise administrierter Preise an den Konsumausgaben privater Haushalte in der Schweiz und im EU-Durchschnitt, getrennt nach den zwölf ECOICOP-Hauptkategorien (CP01–CP12, angeordnet von oben links nach unten rechts). Rote Linien stehen für die Schweiz, blaue Linien für den EU-Durchschnitt. Volle Linien kennzeichnen direkt administrierte Preise, gestrichelte Linien teilweise administrierte Preise. Der dargestellte Zeitraum umfasst die Jahre 2017 bis 2024.

Der grösste Anteil an administrierten Preisen entfällt sowohl in der Schweiz als auch in der EU auf die Bereiche Gesundheit sowie Wohnen & Energie. Dahinter folgen, mit abnehmender Bedeutung, die Kategorien Verschiedenes, Verkehr, Freizeit & Kultur, Bildung und Kommunikation. In den Bereichen Nahrungsmittel, Alkohol & Tabak, Bekleidung, Hausrat und Gastgewerbe finden sich hingegen keine administrierten Preise im Sinne der Eurostat-Klassifikation.

Die Grafik verdeutlicht, dass die grössten Abweichungen zwischen der Schweiz und der EU im Bereich der Gesundheitsausgaben bestehen: In der Schweiz liegt der Anteil teilweise

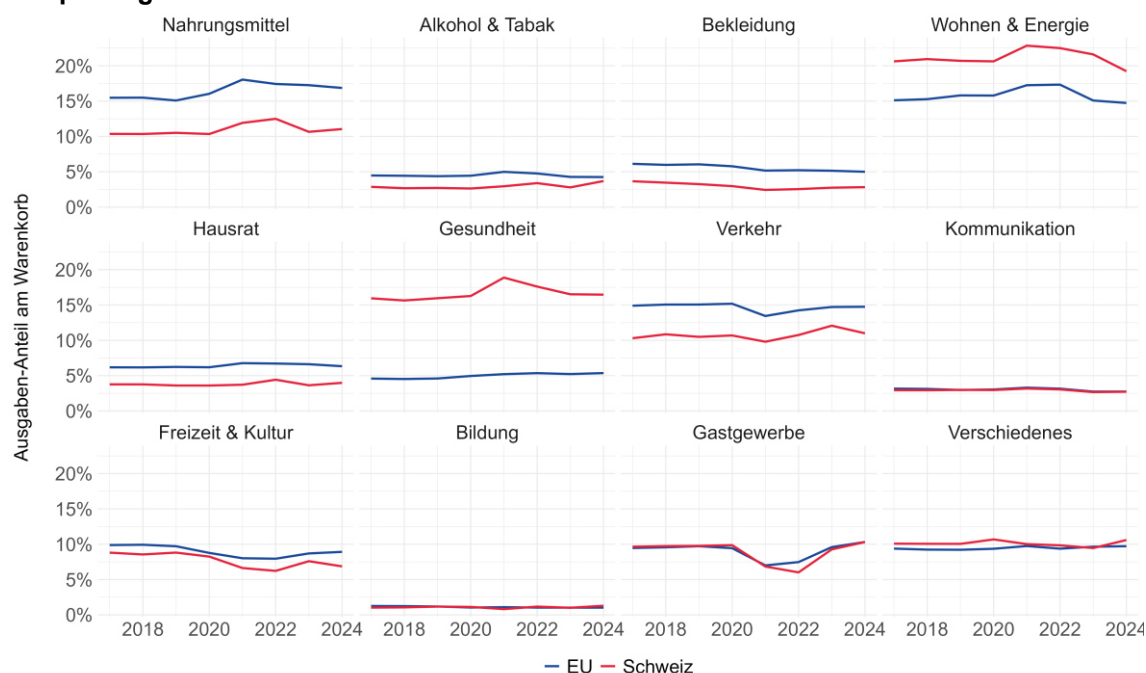
administrierter Preise mit 15% hier deutlich höher (siehe Panel 2, Zeile 2). Auch in der Kategorie Wohnen & Energie zeigen sich nennenswerte Unterschiede im Vergleich zur EU. Der Anteil der direkt administrierten Preise liegt hier in der EU deutlich höher als in der Schweiz.

Erklärungsansätze für die Differenzen zwischen Schweiz und EU

Die beobachteten Differenzen zur EU lassen sich auf zwei Ursachen zurückführen: 1) Erstens können sich die Konsumgewichte für dieselben administrierten Positionen unterscheiden. Dies würde implizieren, dass Schweiz und EU zwar ähnlich viele Preise administrieren, diese in der Schweiz aber einen höheren Anteil an den Haushaltsausgaben besitzen. 2) Zweitens kann sich die Anzahl der als administriert eingestuften Güter und Dienstleistungen zwischen der Schweiz und der EU unterscheiden. Beide Erklärungsansätze beleuchten wir im Folgenden näher.

Zur Überprüfung der ersten Hypothese zeigt **Abbildung 4** die Ausgabenanteile privater Haushalte nach den ECOICOP-Hauptkategorien über den Zeitraum 2017 bis 2024, jeweils getrennt für die Schweiz und den EU-Durchschnitt. Die Darstellung erlaubt Rückschlüsse darauf, ob die Unterschiede im Anteil administrierter Preise auf abweichende Konsumstrukturen in den beiden Vergleichsräumen zurückzuführen sind.

Abbildung 4: Anteil der Ausgaben am Warenkorb privater Haushalte, nach ECOICOP-Hauptkategorien



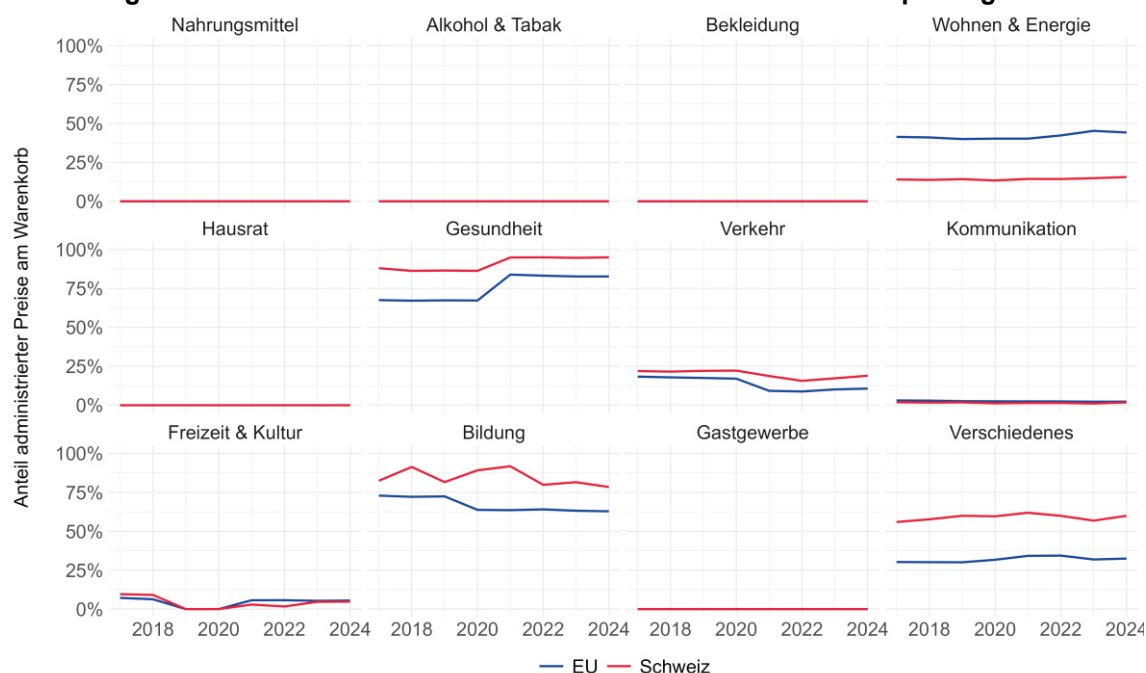
Anmerkungen: Eigene Darstellung basierend auf HVPI-Daten von Eurostat. Die Abbildung zeigt für jede der zwölf ECOICOP-Ausgabenkategorien (CP01–CP12, angeordnet von oben links nach unten rechts) den Anteil an den gesamten Ausgaben privater Haushalte. Rote Linien repräsentieren die Werte für die Schweiz, blaue Linien jene für die EU. Der dargestellte Zeitraum umfasst die Jahre 2017 bis 2024.

Die höchsten Ausgabenanteile privater Haushalte entfallen in beiden Vergleichsräumen auf die Kategorien Wohnen & Energie, Gesundheit sowie Nahrungsmittel. Diese drei Bereiche machen zusammengenommen den grössten Teil des Warenkorbs aus. In der Schweiz ist der Anteil für Gesundheit mit über 15% deutlich höher als in der EU, wo er unter 6% liegt. Auch im Bereich Wohnen & Energie liegt der Schweizer Anteil über jenem der EU. Umgekehrt geben EU-

Haushalte einen grösseren Teil ihres Budgets für Nahrungsmittel, Bekleidung, Hausrat und Verkehr aus.

Zur Überprüfung der zweiten Hypothese zeigt Abbildung 5 den Anteil administrierter Preise innerhalb der ECOICOP-Hauptkategorien über den Zeitraum 2017 bis 2024, jeweils getrennt für die Schweiz und den EU-Durchschnitt. Dadurch wird ersichtlich, in welchen Kategorien die Anzahl administrierter Preise systematisch voneinander abweicht.

Abbildung 5: Anteil administrierter Preise innerhalb der ECOICOP-Hauptkategorien



Anmerkungen: Eigene Darstellung basierend auf HVPI-Daten von Eurostat. Die Abbildung zeigt für jede der zwölf ECOICOP-Ausgabenkategorien (CP01–CP12, angeordnet von oben links nach unten rechts), welcher Anteil der darin enthaltenen Güter und Dienstleistungen als administriert gilt (direkt oder teilweise). Die Anteile beziehen sich jeweils auf die betreffende Kategorie, nicht auf den gesamten Warenkorb. Rote Linien repräsentieren die Werte für die Schweiz, blaue Linien jene für die EU. Der dargestellte Zeitraum umfasst die Jahre 2017 bis 2024.

Besonders hohe Anteile administrierter Preise finden sich in beiden Vergleichsräumen in den Bereichen Gesundheit und Bildung, wobei die Werte in der Schweiz durchgehend höher liegen. Im Jahr 2024 betrug der Anteil administrierter Preise im Gesundheitsbereich in der Schweiz rund 95%, in der EU etwa 80%. Auch im Bildungsbereich lag der Anteil in der Schweiz über den Vergleichswerten der EU.

Im Gegensatz dazu weist die EU im Bereich Wohnen & Energie deutlich höhere Anteile administrierter Preise auf: Über 40% der Ausgaben gelten dort als administriert, während der entsprechende Wert in der Schweiz lediglich bei rund 15% liegt. In den übrigen Kategorien mit administrierten Preisen zeigen sich nur geringe Unterschiede zwischen den beiden Vergleichsräumen.

Zusammengenommen lassen sich aus den Konsumausgaben und der Anzahl administrierter Preise innerhalb der einzelnen Konsumkategorien schlussfolgern, dass die Differenzen zwischen der Schweiz und der EU bei den Anteilen administrierter Preise in **Abbildung 2** vor allem auf den Bereich Gesundheit zurückzuführen sind. Die primäre Ursache liegt dabei in der

Konsumstruktur: Der Ausgabenanteil für Gesundheitsleistungen ist in der Schweiz deutlich höher als im EU-Durchschnitt, was den Einfluss administrierter Preise in dieser Kategorie stark vergrößert, selbst wenn die Anzahl administrierter Positionen nur leicht höher ist.

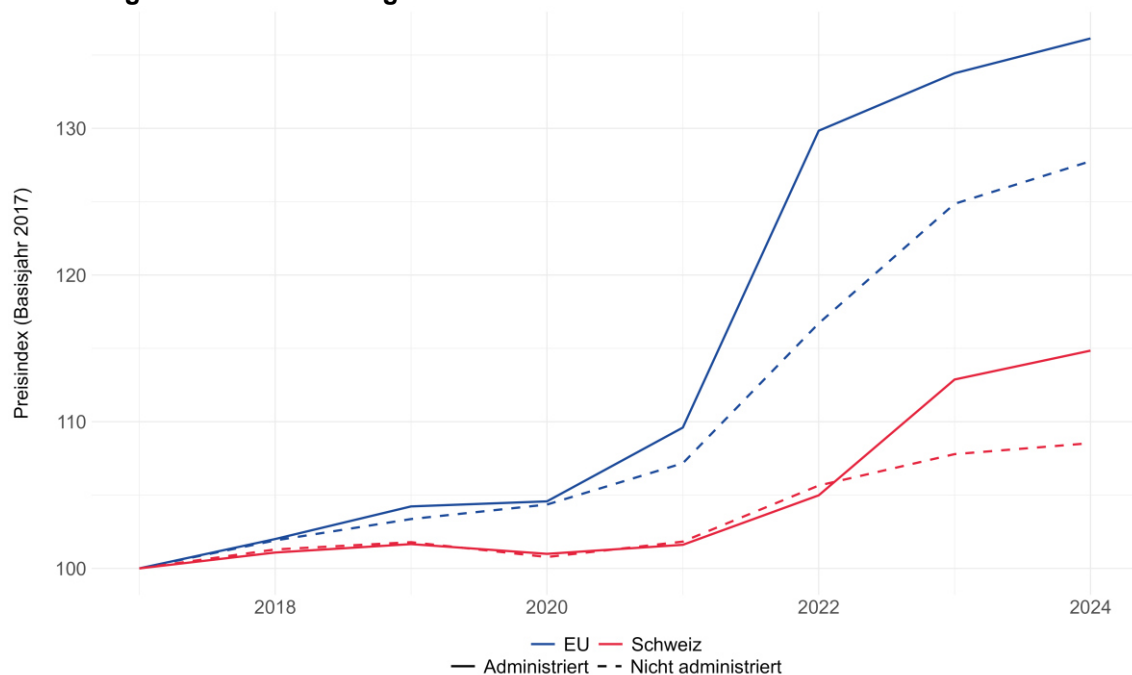
Im zweiten wichtigen Bereich Wohnen & Energie zeigt sich das entgegengesetzte Muster: Hier liegt der Anteil administrierter Preise in der Schweiz deutlich unter jenem der EU, obwohl der Ausgabenanteil vergleichbar oder sogar höher ist. Der Unterschied beruht nahezu vollständig auf der geringeren Anzahl als administriert eingestufte Positionen in der Schweiz.

Weitere Kategorien mit vielen administrierten Positionen, insbesondere Bildung und Verschiedenes, haben aufgrund ihres insgesamt geringen Gewichts an den Konsumausgaben nur einen begrenzten Einfluss auf die aggregierten Unterschiede.

Preisentwicklung administrierter Preise

Neben dem Anteil der administrierten Preise untersuchen wir zuletzt, wie sich deren Preisniveau im Zeitverlauf entwickelt hat. **Abbildung 6** zeigt die Preisentwicklung administrierter und nicht administrierter Güter in der Schweiz und im EU-Durchschnitt für den Zeitraum 2017 bis 2024.

Abbildung 6: Preisentwicklung administrierter Preise



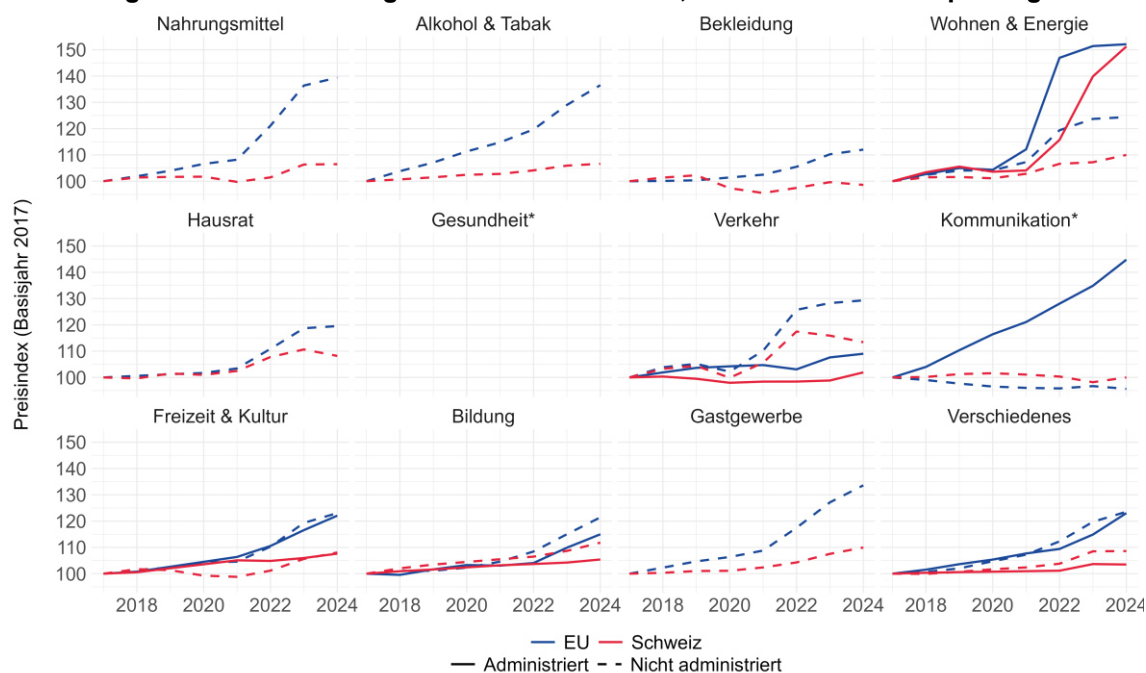
Anmerkungen: Eigene Darstellung basierend auf HVPI-Daten von Eurostat. Die Abbildung zeigt die Preisentwicklung administrierter und nicht administrierter Güter in der Schweiz und im EU-Durchschnitt. Aufgrund fehlender Informationen für die Schweiz sind Güter und Dienstleistungen der Kategorie Gesundheit in beiden Vergleichsräumen ausgeschlossen. Das Basisjahr ist 2017 (Index = 100). Rote Linien stehen für die Schweiz, blaue Linien für den EU-Durchschnitt. Volle Linien kennzeichnen administrierte Preise, gestrichelte Linien nicht administrierte Preise.

In der EU steigen die Preise beider Gruppen ab 2021 stark an, wobei administrierte Preise ab 2022 deutlich schneller wachsen und bis 2024 einen Indexwert von über 135 erreichen. Nicht administrierte Preise folgen einem ähnlichen Verlauf, bleiben jedoch etwas tiefer. In der Schweiz ist die Preisentwicklung insgesamt deutlich flacher, was vermutlich durch die starke Entwicklung des Schweizer Frankens im Vergleich zum Euro begünstigt wurde. Das Wachstum der administrierter und nicht administrierter Preise verläuft lange nahezu parallel, ab 2022 steigen die

administrierten Preise jedoch etwas schneller an, der Indexwert liegt 2024 leicht über demjenigen der nicht administrierten Preise.

Der starke Anstieg der administrierten Preise lässt sich in beiden Vergleichsräumen insbesondere auf die Kategorie Wohnen & Energie zurückführen. **Abbildung 7** zeigt die Preisentwicklung, differenziert nach den ECOICOP-Hauptkategorien.

Abbildung 7: Preisentwicklung administrierter Preise, nach ECOICOP-Hauptkategorien



Anmerkungen: Eigene Darstellung basierend auf HVPI-Daten von Eurostat. Die Abbildung zeigt die Preisentwicklung administrierter und nicht administrierter Güter in der Schweiz und im EU-Durchschnitt, getrennt nach den zwölf ECOICOP-Hauptkategorien (CP01–CP12, angeordnet von oben links nach unten rechts). Erläuterung zum Sternsymbol (*): Aufgrund fehlender Informationen für die Schweiz sind Güter und Dienstleistungen der Kategorie Gesundheit in beiden Vergleichsräumen ausgeschlossen. Für die Schweiz fehlen zudem Preisangaben zu administrierten Preisen im Bereich Kommunikation. Das Basisjahr ist 2017 (Index = 100). Rote Linien stehen für die Schweiz, blaue Linien für den EU-Durchschnitt. Volle Linien kennzeichnen administrierte Preise, gestrichelte Linien nicht administrierte Preise.

Der starke Anstieg in der Kategorie Wohnen & Energie ab 2021 lässt sich auf die stark gestiegenen Energiepreise infolge der Energiekrise nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine zurückführen. In der EU schlugen sich insbesondere höhere Gas- und Strompreise unmittelbar in den Verbraucherpreisen nieder. In der Schweiz fiel der Anstieg etwas verzögert aus, da regulierte Stromtarife und langfristige Beschaffungsverträge die Preisdynamik zunächst abfederten, ab 2023 jedoch ebenfalls deutliche Erhöhungen sichtbar wurden (Trinkner et al., 2024). Dies weist darauf hin, dass administrierte Preise in der Lage sein können, kurzfristige Preisschocks abzufedern resp. deren Durchschlag auf die Verbraucherpreise zu verzögern.

6 Auswirkungen administrierter Preise

Im folgenden Kapitel untersuchen wir, wie stark die im Inventar identifizierten Preise den Wettbewerb einschränken und welche Auswirkungen daraus resultieren. Es stellt sich die Herausforderung, dass die Auswirkungen je nach Form des administrierten Preises und des regulierten Bereichs stark variieren. Beispielsweise sind die Effekte administrierter Preise in einem natürlichen Monopol wie der Stromversorgung grundlegend anders als die in einem freien Markt mit zahlreichen Anbietenden. Auch zwischen verschiedenen Branchen zeigen sich signifikante Unterschiede.

Um eine breite Palette unterschiedlicher Märkte zu analysieren, hat BSS in Absprache mit der Auftraggeberin und der Begleitgruppe verschiedene Fallbeispiele ausgewählt, die in Tabelle 9 zusammenfassend dargestellt sind.¹⁵ Die Fallstudien dienen dazu, die Auswirkungen unterschiedlicher Regulierungsformen auf den Wettbewerb detailliert zu beleuchten und die jeweilige Preiswirkung der Preisadministrierung zu bestimmen.

Tabelle 9: Übersicht der behandelten Fallstudien

Fallstudie	Ausgabengruppe der HABE (2022)	Ausgaben pro Monat (in %) ^a	Preiswirkung der Administrierung
Telekom Grundversorgung	Apparate und Dienstleistungen Telekommunikation	160 Franken (3.23%)	Festnetz: preissenkend Internet: preisneutral
Postalische Grundversorgung ^b	Posttaxen	3 Franken (0.07%)	Briefmarkt: preiserhöhend, Grundversorgung: preissenkend, verzerrt Preissignale
Strom Grundversorgung	Elektrizität am Hauptwohnsitz	74 Franken (1.49%)	kurzfristig preissenkend; langfristig preiserhöhend
Individuelle Prämienvorbilligungen (IPV)	Krankenkassen: Prämien für die Grundversicherung	660 Franken (13.33%)	preisneutral, verzerrt Preissignale
Wohnungsmarkt	Nettomiete oder Hypothekarzinsen am Hauptwohnsitz	1'047 Franken (21.16%)	preiserhöhend
Lebensmittel	Nahrungsmittel	578 Franken (11.67%)	preiserhöhend
Arzneimittel (OKP)	Arzneimittel	36 Franken ^c (0.73%)	Patente: preissenkend, Generika: teilw. preiserhöhend

Anmerkungen und Quellen: Eigene Darstellung basierend auf der HABE 2022 des BFS (2024).

^a Die Prozentangabe in Klammer zeigt den Anteil der Ausgabengruppe an den Konsumausgaben eines durchschnittlichen Schweizer Haushaltes. Die Konsumausgaben machen 49.85% des Bruttoeinkommens aus. Weitere Ausgabeposten sind u.a. obligatorische Transferausgaben (29.1%) sowie übrige Versicherungen, Gebühren und Übertragungen (5.5%).

^b Die postalische Grundversorgung umfasst den reservierten Dienst (50g Monopol) sowie den nichtreservierten Dienst.

¹⁵ Als weitere Fallstudie kann die von BSS im Auftrag des SECO und des BJ erstellte vertiefte Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) «Schweizweite Liberalisierung des Notariatswesens» (2025) betrachtet werden.

^c Die angegebenen Werte beziehen sich auf die HABE (2022). Die effektiven Ausgaben fallen jedoch tendenziell höher aus. Gemäss der OKP-Statistik (2024) betragen die monatlichen Ausgaben für Medikamente rund 85 Franken pro Person.

Die Auswahl der Fallstudien erfolgte nach spezifischen Kriterien, insbesondere der Relevanz für Konsumentinnen und Konsumenten, der Form der Preisregulierung sowie der Art des Marktversagens. Als Indikator für die Relevanz wurde für jede Fallstudie eine passende Ausgabengruppe der Haushaltsbudgeterhebung (HABE) aus dem Jahr 2022 identifiziert. Bei der Interpretation ist zu beachten, dass die aufgeführten Ausgabenanteile nicht immer ausschliesslich dem jeweils betroffenen Bereich zugeordnet werden konnten. Sie umfassen teilweise mehrere Güter und Dienstleistungen und sind daher nur als Annäherung zu verstehen.

6.1 Struktur der Fallbeispiele

Die Fallstudien folgen einer gemeinsamen Struktur, die es ermöglichen soll, die Mechanismen und Folgen der Regulierung zu bewerten. Darauf aufbauend werden wir in einem nächsten Schritt die für die Typologisierung relevanten Kriterien identifizieren, um die Auswirkungen administrativer Preise auf den Wettbewerb zu beurteilen. Die Struktur der Fallstudien umfasst vier Hauptbereiche:

Regulierungskontext

Zunächst legen wir den regulatorischen Rahmen dar, um den jeweiligen Bereich zu kontextualisieren. Die Grundlage liefert das aktualisierte Inventar sowie die systematische Erweiterung der administrierten Preise. Hierbei gehen wir auf die Art der Preisfestsetzung, die Flexibilität der Preisänderungen sowie die Zielsetzung der Regulierung ein. Zusätzlich zeigen wir auf, was durch die Regulierung erreicht werden soll, und welcher Marktsektor betroffen ist. Auch die rechtliche Grundlage und die zuständige Behörde (resp. das zuständige Departement) erwähnen wir.

Marktstruktur und Wettbewerbseffekte

In einem zweiten Schritt analysieren wir die Marktstruktur, um das Ausmass einer allfälligen Wettbewerbsbeschränkung zu beurteilen. Konkret ermitteln wir, welche Marktstruktur im betroffenen Sektor vorherrscht und, falls eine Art von Marktversagen vorliegt, um welche Art es sich handelt. Mit der Analyse der Wettbewerbseinschränkung versuchen wir ausserdem aufzuzeigen, wie stark der Wettbewerb durch die Preisregulierung beeinflusst wird und ob dadurch Marktzutritte erleichtert oder erschwert werden.

Auswirkungen der Regulierung

Im dritten Teil untersuchen wir die ökonomischen Auswirkungen der Preisregulierung mit Fokus auf die Endverbraucherpreise: Wie verändern sich diese im Vergleich zu einem Markt ohne Regulierung? Des Weiteren betrachten wir, sofern möglich, die Produktionskosten und die Effizienz der Unternehmen, ebenso wie die Auswirkungen auf die Qualität der Produkte oder Dienstleistungen. Zuletzt gehen wir der Frage nach, ob und wie die Regulierung Innovationen oder Investitionen in Forschung und Technologie beeinflusst.

Verteilungswirkungen

Abschliessend analysieren wir die Verteilung der Kosten und Nutzen der Preisadministrierung. Wir untersuchen, welche Akteure (z.B. Konsumenten, Unternehmen, Staat) von der Regulierung profitieren und welche die allfälligen Kosten tragen müssen. Besonderes Augenmerk legen wir dabei auf die gesellschaftlichen Auswirkungen.

6.2 Fallbeispiel 1: Telekom Grundversorgung

6.2.1 Regulierungskontext

Der erste von uns analysierte Marktsektor umfasst die Grundversorgung mit Kommunikationsdiensten in der Schweiz. Mit der Grundversorgung stellt der Bund sicher, dass grundlegende Fernmeldedienste wie Telefonie (Festnetzanschluss), Internetzugang und spezifische Dienste für Personen mit einer Hör- oder Sehbehinderung oder eingeschränkter Mobilität allen Bevölkerungskreisen in allen Landesteilen zur Verfügung gestellt werden.¹⁶ Gemäss der HABE (2022) gibt ein durchschnittlicher Schweizer Haushalt monatlich rund 160 Franken für Apparate und Dienstleistungen für Telekommunikation aus, was rund drei Prozent der Konsumausgaben ausmacht.

Die rechtliche Grundlage bildet das Fernmeldegesetz (FMG) sowie die Verordnung über Fernmeldedienste (FDV). Das FMG sieht vor, dass die Grundversorgung regelmässig an den aktuellen Stand der Technik sowie an gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedürfnisse angepasst wird (Art. 16 Abs. 3 FMG). Zusätzlich müssen die Dienste erschwinglich, zuverlässig und von einer bestimmten Qualität sein (Art. 17 FMG). Der Bundesrat bestimmt in diesem Zusammenhang die Qualitätskriterien und legt periodisch Preisobergrenzen für die Grundversorgung fest. Die Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) ist für die Vergabe und Überwachung der Grundversorgungskonzessionen verantwortlich (Art. 14 FMG). Für die Periode 2024-2031 wurde die Konzession wiederum an die Swisscom AG erteilt, welche sich als einzige Anbieterin zur Verfügung stellte.¹⁷

Das Ziel der Regulierung ist die Sicherstellung einer zuverlässigen und erschwinglichen Grundversorgung mit Telekommunikationsdiensten, die allen Bevölkerungsschichten zugänglich ist, insbesondere auch in ländlichen Gebieten, die ohne Marktanreize möglicherweise nicht ausreichend versorgt oder mit prohibitiv hohen Kosten konfrontiert wären.

6.2.2 Marktstruktur und Wettbewerbseffekte

Wettbewerbssituation

Bei der Einschätzung der Wettbewerbssituation in der Schweiz kommt dem FMG eine zentrale Rolle zu. Denn das FMG zielt – sofern möglich – auf einen Wettbewerb zwischen den verschiedenen Infrastrukturen resp. Netzen ab. Es sieht jedoch auch Netzzugangsregelungen vor, falls eine Fernmeldediensteanbieterin über eine marktbeherrschende Stellung in einem bestimmten Bereich

¹⁶ ComCom (2023a). Grundversorgungskonzession Nr. 25530 2024

¹⁷ ComCom (2023b). Medienmitteilung vom 16. Mai 2023.

verfügt.¹⁸ Da die Wettbewerbssituation auf dem Schweizer Fernmeldemarkt je nach Marktsegment unterschiedliche Marktstrukturen aufweist, ist sie daher differenziert zu betrachten.

Auf der einen Seite gilt der Mobilfunkmarkt aufgrund einer Vielzahl an alternativen Angeboten und einer hohen Wechselbereitschaft auf der Nachfrageseite als dynamisch.¹⁹ Die guten Wettbewerbsvoraussetzungen werden verstärkt, da mit Salt, Swisscom und Sunrise drei Anbieterinnen über eine Mobilfunkkonzession verfügen, die es ihnen erlaubt, exklusiv ein bestimmtes Frequenzspektrum zu nutzen, sie jedoch gleichzeitig verpflichtet, landesweit ein Mobilfunknetz zu betreiben.

Im Gegensatz dazu ist der Festnetzmarkt weniger dynamisch, wobei vor allem der Swisscom mit einem Kundenanteil von 50.5 % eine starke Marktposition zukommt.²⁰ Sie verfügt als einzige über ein landesweites Netz.²¹ Auch die Netzzugangsregulierung hat hier einen stärkeren Einfluss auf Angebot und Preise als im Mobilnetz. Zu beachten ist allerdings, dass der Festnetzmarkt mehrere Segmente umfasst: Dazu zählen unter anderem drahtgebundene Breitbandanschlüsse, alle stationären Telefonanschlüsse sowie häufig auch TV-Dienste. Das Marktvolumen ist jedoch seit Jahren rückläufig. Besonders ausgeprägt ist der Rückgang in der klassischen Festnetztelefonie: Während die Swisscom 2016 noch rund 2.4 Millionen Anschlüsse betrieb, waren es im Jahr 2024 nur noch ca. 1.1 Millionen.²² Auch bei Breitband- und TV-Anschlüssen zeigt sich ein leicht negativer Trend, wenn auch weniger stark ausgeprägt.

Für die Grundversorgung ist die Wettbewerbssituation im Fernmeldemarkt von zentraler Bedeutung, da bei der Festlegung der aufzunehmenden Leistungen sowie der Bestimmung von Erbringungsmodalitäten sichergestellt werden muss, dass keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen.²³ Entscheidend dabei ist, dass der Grundversorgungsauftrag kein Monopol schafft: Die Konzessionärin darf nicht exklusiv auftreten. Verfügt sie über eine marktbeherrschende Stellung, ist sie verpflichtet, ihr Netz anderen Anbieterinnen zur Mitbenutzung anzubieten. Damit steht ihr Grundversorgungsangebot im Wettbewerb mit anderen Angeboten – selbst dann, wenn sie im betreffenden Gebiet auf Ebene Infrastruktur über ein Monopol verfügt.

Marktversagen

Die Swisscom spielt aufgrund ihrer Marktstellung sowie der Regulierung im FMG eine zentrale Rolle beim Ausgleich des vorherrschenden Marktversagens. Dieses ergibt sich unter anderem aus dem natürlichen Monopol im Netzbetrieb. Die Vergabe einer Grundversorgungskonzession dient dabei als staatliches Instrument, um Dienste bereitzustellen, die politisch gewünscht sind, aber vom Markt entweder gar nicht oder nur unter unzureichenden Bedingungen angeboten werden.²⁴ Dadurch wird der Zugang zu diesen Dienstleistungen für alle Regionen und Bevölkerungsgruppen sichergestellt.

Wettbewerbseinschränkung

¹⁸ Gemäss Art. 11 FMG müssen marktbeherrschende Anbieterinnen von Fernmeldediensten andere Anbieterinnen auf transparente und nichtdiskriminierende Weise zu kostenorientierten Preisen Zugang zu gesetzlich bestimmten Einrichtungen und Diensten gewähren.

¹⁹ Der Bundesrat (2024c). Evaluationsbericht zum Schweizer Fernmeldemarkt, S. 8

²⁰ Der Bundesrat (2024c). Evaluationsbericht zum Schweizer Fernmeldemarkt, S. 9

²¹ Der Bundesrat (2024c). Evaluationsbericht zum Schweizer Fernmeldemarkt, S. 10

²² Swisscom (2017). Geschäftsbericht 2016, S. 73; Swisscom (2025). Geschäftsbericht 2024, S. 43

²³ Der Bundesrat (2024c). Evaluationsbericht zum Schweizer Fernmeldemarkt, S. 12

²⁴ Funk et al. (2024). Evaluation Eignerstrategie Swisscom (EES), S. 12

Die Wettbewerbsbeschränkungen durch die Preisregulierung im Grundversorgungsbereich sind insgesamt relativ gering. Denn entscheidend für das Preisniveau ist vorwiegend die Netzzugangsregulierung, welche einen Wettbewerb zwischen den Diensteanbieterinnen ohne eigene Netzinfrastruktur ermöglicht. Im Jahr 2021 entfielen lediglich 0.5% aller Telefonanschlüsse auf die Grundversorgung.²⁵ Der Anteil der Grundversorgungskunden an den gesamten Internet-Abonnenten in Fest- und Mobilfunknetzen lag im selben Jahr bei 0.05%.²⁶

Zusätzlich gilt es zu erwähnen, dass trotz wiederholter Versuche der ComCom, mehrere Anbieter für die Vergabe der Grundversorgungskonzession zu gewinnen, sich lediglich die Swisscom zur Verfügung stellte.²⁷ Dies lässt vermuten, dass der Markt für die Grundversorgungskonzession insgesamt geringe Anreize für potenzielle Anbieterinnen bietet. Eine zentrale Ursache könnte darin liegen, dass nur die Swisscom über ein landesweites Netz verfügt, das die Erbringung der Grundversorgung zu den vorgegebenen Konditionen technisch und wirtschaftlich ermöglicht. Andere Anbieterinnen wie Sunrise müssten entweder kostspielige eigene Infrastrukturen aufbauen oder auf das Netz der Swisscom zurückgreifen. Hinzu kommt: Die Konzession bringt kein exklusives Marktrecht mit sich, sondern verpflichtet nur zur Erbringung eines regulierten Angebots ohne nennenswerte finanzielle Kompensation. Vor diesem Hintergrund entfaltet die Grundversorgungsregulierung daher nur eine begrenzte wettbewerbliche Wirkung. Vielmehr erscheint die Konzession als Instrument, mit dem eine politisch erwünschte Leistung sichergestellt wird.

6.2.3 Auswirkungen der Regulierung

Preise für Endverbraucher

Die Preise für die Grundversorgung sind gemäss Art. 22 Abs. 1 der FDV als Preisobergrenzen festgelegt. Für den öffentlichen Telefondienst kann beispielsweise ein Höchstpreis von 23.45 Franken pro Monat verlangt werden, für den Zugang zum Internet mit einer Übertragungsrate von 10/1 Mbit/s maximal 45 Franken (Art. 15 Abs. 1 Bst. a und d FDV). Zusätzlich unterliegt die Grundversorgung dem Erschwinglichkeitsgrundsatz, wonach Telekommunikationsdienste für die gesamte Bevölkerung bezahlbar sein müssen.²⁸ Auch werden gemäss Art. 17 Abs. 2 FMG distanzunabhängige Tarife angestrebt, um eine flächendeckende Erreichbarkeit sicherzustellen. Dies kommt insbesondere abgelegenen Gebieten zugute, wo die Preise im freien Markt tendenziell höher ausfallen dürften.

Im Festnetzbereich wirken die festgelegten Preisobergrenzen daher eher preissenkend, da übermässige Preisanstiege verhindert werden und die Zahl der Mitbewerber deutlich kleiner als im Internetmarkt ist. Ein Festnetztelefonanschluss im klassischen Sinne (Anschluss plus Summton) hat im Massenmarkt jedoch stark an Bedeutung verloren, da Mobilfunkangebote meist günstiger sind. Relevanz besitzt die Preisobergrenze allenfalls noch in spezifischen Anwendungsfällen, etwa im Sicherheitsbereich (z. B. Notruftelefone in Liften).

Im Internetmarkt kann die Preisregulierung für Kundinnen und Kunden hingegen eher preisstärkend wirken. Zwar lässt sich im Vergleich zu einem hypothetischen Marktpreis ohne Regulierung

²⁵ Der Bundesrat (2024c). Evaluationsbericht zum Schweizer Fernmeldemarkt, S. 12

²⁶ Der Bundesrat (2024c). Evaluationsbericht zum Schweizer Fernmeldemarkt, S. 12

²⁷ Der Bundesrat (2024c). Evaluationsbericht zum Schweizer Fernmeldemarkt, S. 13a

²⁸ BAKOM (2021b). Bericht über die Grundversorgung ab 2024, S. 5

keine belastbare quantitative Aussage treffen. Ein Blick auf das Wholesaleangebot²⁹ der Swisscom zeigt jedoch: Der Wiederverkaufspreis³⁰ für einen Internetanschluss mit einer Downloadgeschwindigkeit von 10 Mbit/s beträgt derzeit 19 Franken pro Monat.³¹ Die Differenz zur Preisobergrenze von 45 Franken lässt dabei einen deutlichen Preisspielraum erkennen. Dieser kann dazu führen, dass Anbieterinnen ihre Preise an der regulierten Obergrenze orientieren, auch wenn tiefere Preise technisch und wirtschaftlich möglich wären. In diesem Sinne wirkt die Regulierung allenfalls auch indirekt preisbildend: Sie deckelt die Marge für Wiederverkäuferinnen und beeinflusst das allgemeine Preisniveau über ihre Referenzwirkung. Hinzu kommt: Im Internetmarkt bestehen heute bereits alternative Angebote unter anderem von Starlink oder Skydsl, die preislich oder technisch konkurrenzfähig sind.³² Auch der Infrastrukturwettbewerb trägt punktuell zur Preisdynamik bei. So existieren neben dem Festnetz von Swisscom vielerorts Koaxialnetze ehemaliger Kabelfernsehbetreiberinnen sowie Glasfasernetze kommunaler Versorgungsunternehmen (bspw. der IWB oder der EWB), die den Haushalten als mögliche Substitute zur Grundversorgung zur Verfügung stehen.

Folglich ist die Wirkung der Preisadministrierung im Telekommunikationsmarkt komplex und zeigt sowohl preissenkende als auch preiserhöhende Effekte: Im Festnetzbereich wirken die festgelegten Preisobergrenzen tendenziell preissenkend, während sie im Internetmarkt eher preisteigernde Auswirkungen haben. Aufgrund der sinkenden Bedeutung des Festnetzes und der bereits bestehenden konkurrenzfähigen Alternativangebote im Internetbereich wäre eine schrittweise Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes grundsätzlich denkbar. Auch im europäischen Vergleich zeigt sich, dass Liberalisierungen zu Preisreduktionen von 8-10% führen können, was die Vorteile wettbewerbsorientierter Preisbildung unterstreicht.³³

Produktionskosten und Qualität

Die Regulierung der Grundversorgungspreise verursacht der Konzessionärin Produktionskosten, für welche eine finanzielle Entschädigung verlangt werden kann. Diese wird durch eine Abgabe aller Fernmeldedienstanbieter finanziert.³⁴ Die Swisscom hat von dieser Option bislang jedoch keinen Gebrauch gemacht. Nach eigenen Angaben wäre der Aufwand für die erforderliche Nettokostenberechnung im Vergleich zum tatsächlichen finanziellen Aufwand der Grundversorgung unverhältnismässig hoch.³⁵ Hinzu kommt, dass die Swisscom aufgrund ihrer dominanten Marktposition einen erheblichen Teil dieser Abgabe wohl selbst tragen müsste. Vor diesem Hintergrund kann festgehalten werden, dass aufgrund der Grundversorgung zwar Kosten entstehen, diese die Wettbewerbsfähigkeit der Swisscom im Fernmeldemarkt nicht spürbar beeinträchtigen.

Hinsichtlich der Qualität muss die Grundversorgung hohe Zuverlässigkeits- und Leistungsstandards erfüllen, welche in Art. 21 Abs. 1 FDV festgehalten sind. Die Swisscom muss dazu technische und administrative Vorschriften einhalten und dem BAKOM jährlich Bericht erstatten.

²⁹ Im Telekommarkt bezeichnet «Wholesale» den Verkauf regulierter Vorleistungen eines Netzbetreibers an andere Telekommunikationsanbieter (z. B. Sunrise oder Salt), etwa standardisierte Breitbandzugänge.

³⁰ Ein Wiederverkaufspreis ist der Preis, den ein Telekomanbieter an einen Netzbetreiber bezahlt, um dessen Infrastruktur zu nutzen und eigene Dienstleistungen an Endkundinnen und Endkunden zu verkaufen.

³¹ Swisscom (2024). Handbuch Preise. Broadband Connectivity Services, S. 4

³² Vergleiche Internetseiten der Anbieter. Die Preisstruktur der Anbieter ist auch nicht durch die Preise in der Grundversorgung getrieben, da diese eine über Länder hinweg einheitliche Bepreisung verfolgen.

³³ Grzybowski (2008). The Impact of Regulation on the Retail Prices in Fixed-Line Telephony across the European Union, S. 18

³⁴ BAKOM (2021b). Bericht über die Grundversorgung ab 2024, S. 6

³⁵ Funk et al. (2024). Evaluation Eignerstrategie Swisscom (EES), S. 26

Gemäss dem letzten Evaluationsbericht des Bundesrates (2024) wurden die festgelegten Zielwerte dabei jeweils erreicht oder übertroffen.³⁶ Daher scheint es naheliegend, dass die Qualität der Grundversorgungsdienste trotz Preisregulierung auf einem hohen Niveau sichergestellt wird, ohne dass die Regulierung negative Auswirkungen hätte.

Innovation und Produktivität

Der Grundversorgungsauftrag hat nur begrenzt Auswirkungen auf Innovationsanreize oder Produktivitätseinbussen, da er nur von einem kleinen Anteil der Bevölkerung in Anspruch genommen wird. Der Grossteil des Internetmarktes ist hingegen von einer dynamischen Wettbewerbssituation geprägt, die wesentlich auf der Regulierung des Netzzugangs im FMG sowie auf Interventionen der WEKO und des PUE beruht.³⁷ In diesem wettbewerbsintensiven Umfeld sind Unternehmen weiterhin gezwungen, in Innovationen und Produktivitätssteigerungen zu investieren, um ihre Marktstellung zu behaupten. Es ist jedoch denkbar, dass die Grundversorgung den Aufbau alternativer Internetangebote leicht ausbremst, da die Wechselbereitschaft der verbleibenden Bestandskunden in der Grundversorgung möglicherweise begrenzt ist.

6.2.4 Verteilungswirkungen

Die Grundversorgung stellt grundlegende Telekommunikationsdienste für alle Bevölkerungsschichten in allen Regionen des Landes bereit, wobei sie sicherstellt, dass diese Dienste erschwinglich, zuverlässig und von hoher Qualität sind (Art. 1 FMG). Besonders in ländlichen Gebieten sowie für sozial benachteiligte Gruppen wie Menschen mit Behinderungen profitieren Konsumentinnen und Konsumenten von dieser Regulierung, da der Bund die Verfügbarkeit der Grundversorgung gemäss Art. 92 der Bundesverfassung zu gewährleisten hat.

Zur Veranschaulichung: Im Jahr 2021 stellte die Swisscom unter anderem 27'462 Verbindungen zum Transkriptionsdienst her und ermöglichte 211'000 Verbindungen zum Vermittlungsdienst für Sehbehinderte und Personen mit eingeschränkter Mobilität.³⁸ Dies hat neben dem volkswirtschaftlichen auch einen sozialpolitischen Nutzen, da die Grundversorgung zusätzlich die soziale Inklusion fördert. Die finanziellen Aufwendungen werden dabei sowohl von der Swisscom als auch durch öffentliche Mittel getragen (falls die Swisscom zukünftig den Anspruch auf finanzielle Entschädigung geltend macht), was durch die Rolle der Swisscom im mehrheitlich öffentlichen Besitz (51%), auch letztlich die Steuerzahler einbezieht.

³⁶ Der Bundesrat (2024a). Anhang des Evaluationsberichtes zum Schweizer Fernmeldemarkt, S. 27

³⁷ Der Bundesrat (2024c). Evaluationsbericht zum Schweizer Fernmeldemarkt, S. 8

³⁸ Der Bundesrat (2024a). Anhang des Evaluationsberichtes zum Schweizer Fernmeldemarkt, S. 27

6.3 Fallbeispiel 2: Post Grundversorgung

6.3.1 Regulierungskontext

Der in dieser Fallstudie betrachtete Marktsektor umfasst die postalische Grundversorgung der Schweizerischen Post, also die Beförderung von Briefen (bis 1kg) und Paketen (bis 20kg) im Inland und Ausland sowie abonnierten Zeitungen und Zeitschriften in der Tageszustellung.³⁹ Die Grundversorgung im Zahlungsverkehr bzw. dem regionalen Personenverkehr sowie sämtliche selbstgewählten Tätigkeiten (Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung) werden im Folgenden nicht weiter behandelt. Gemäss der HABE (2022) gibt ein durchschnittlicher Schweizer Haushalt monatlich rund drei Franken für Posttaxen aus, was rund 0.07% Prozent der Konsumausgaben entspricht.

Als öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft ist die Post verpflichtet, eine flächendeckende, preiswerte und qualitativ hochstehende postalische Grundversorgung sicherzustellen. Die Rechtsgrundlage dazu bildet das Postgesetz (PG) sowie die Postverordnung (VPG). Die Preisfestsetzung der Grundversorgung folgt einer kostenbasierten Regulierung (Art. 16 und Art. 18 PG). Für Briefe und Pakete der Grundversorgung sind die Preise nach wirtschaftlichen Grundsätzen, distanzunabhängig und nach einheitlichen Kriterien festzulegen. Die Einhaltung dieser Vorgaben wird durch die Eidgenössische Postkommission (PostCom) überwacht, wobei diese dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) untersteht. Ausserdem findet das PüG Anwendung: Im Falle von Preisänderungen innerhalb des Monopols wird der PUE angehört, welcher eine Empfehlung abgibt (Art. 14 PüG).

Die postalische Grundversorgung ist in einen reservierten und in einen nicht reservierten Dienst unterteilt.⁴⁰ Der reservierte Dienst umfasst adressierte Inlandbriefe bis 50g sowie eingehende ausländische Briefe. Für diese Leistungen besitzt die Post ein gesetzliches Monopol (sog. 50g Monopol). In diesem Bereich legt grundsätzlich der Bundesrat die Preisobergrenzen fest, welche periodisch überprüft werden und sich an der Entwicklung des Marktes orientieren (Art. 18 Abs. 3 PG). Jedoch hat der Bundesrat bislang auf die Preisfestsetzung verzichtet. Stattdessen werden die Preise im reservierten Bereich zusammen mit anderen postalischen Leistungen, bei denen die Post als marktmächtig gilt, vom PUE reguliert. Die Preisgestaltung unterliegt dabei wiederkehrenden Überprüfungen und Verhandlungen, die in einvernehmlichen Vereinbarungen zwischen dem Preisüberwacher und der Post münden (Art. 6ff. und Art. 9 PüG).⁴¹

Der nicht reservierte Bereich umfasst hingegen adressierte Briefe über 50g bis 1kg (Inland und Ausland), abgehende Auslandsbriefe unter 50 g, inländische und ausländische Pakete bis 20kg sowie die Zustellung abonnierten Zeitungen und Zeitschriften an sechs Tagen pro Woche. In diesem Bereich ist die Post im Rahmen der Grundversorgung zur Leistungserbringung verpflichtet, jedoch können auch private Anbieter tätig sein, wie das folgende Kapitel zeigt.

³⁹ PostCom (2022). Grundversorgung und Zugang. Verfügbar unter: [Grundversorgung und Zugang](#)

⁴⁰ PostCom (2025). Jahresbericht 2024, S. 10.

⁴¹ Preisüberwacher (2025). Einvernehmliche Regelung zwischen der Schweizerischen Post AG und dem Preisüberwacher betreffend Preisanpassungen und Massnahmen bis 31.12.2026

6.3.2 Marktstruktur und Wettbewerbseffekte

Marktstruktur

Die Marktstruktur im Schweizer Postwesen ist durch eine Kombination aus monopolistischen und liberalisierten Teilmärkten geprägt. Im Bereich der Grundversorgung bleibt der Briefmarkt bis 50g ein staatlich geschütztes Monopol, während der Paketmarkt sowie der Briefmarkt über 50g liberalisiert sind. Dieses Restmonopol ist europaweit das Einzige, nachdem im Jahr 2013 die Märkte aller EU-Mitgliedstaaten liberalisiert wurden.⁴² Damit kommt der Schweizerischen Post eine dominante Marktposition zu; sie hält im Jahr 2024 im inländischen Briefmarkt einen Marktanteil von 97.2%, wobei ihr auch im liberalisierten Teilmarkt für Inlandsbriefe über 50g einen ungefähren Marktanteil von 85% zukommt.⁴³ Private Anbieter wie Quickmail Planzer AG und DHL (Schweiz) AG verfügen über einen gemeinsamen Marktanteil von rund 15%, wobei dieser in den letzten Jahren stetig gestiegen ist. Der Paketmarkt ist umkämpfter, nichtsdestotrotz weist die Post im nationalen Paket-, Express- und Kurierdienstmarkt (KEP-Markt) einen Marktanteil von 73% aus.⁴⁴

Marktversagen

Aus Sicht des Gesetzgebers erbringt der Markt insbesondere in wirtschaftlich schwachen oder peripheren Regionen keine ausreichende Grundversorgung oder bietet diese nicht zu wirtschaftlich tragfähigen bzw. politisch gewünschten Preisen an. Deshalb greift der Staat regulierend ein und verpflichtet die Post zur flächendeckenden Leistungserbringung. Das BAKOM (2022) teilt diese Einschätzung, wenngleich andere Sichtweisen existieren.⁴⁵ Der Markteingriff und die damit einhergehende Preisadministrierung wird demnach anhand des gesamtwirtschaftlichen Nutzens gerechtfertigt, welcher insbesondere durch die Internalisierung von Netzwerkeffekten entsteht.⁴⁶

Wettbewerbseinschränkung

Im reservierten Bereich der Postdienstleistungen ist der Marktzugang aufgrund des 50g Monopols vollständig blockiert und der Preiswettbewerb ausgeschlossen. Während das Restmonopol der Post die Finanzierung der postalischen Grundversorgung sicherstellt, können privaten Wettbewerber wie die Quickmail Planzer AG nur ein kleines Marktsegment angreifen.⁴⁷

Im nichtreservierten Dienst bestehen keine direkten Preisadministrationen, doch stehen private Anbieter möglichen Quersubventionierungen gegenüber. Der Post ist es explizit erlaubt, Kosten des nicht reservierten Dienstes mit Erträgen auf dem Monopolbereich zu decken (Art. 19 Abs. 1 PG), was Wettbewerbsverzerrungen hervorrufen kann.⁴⁸ Darüber hinaus führen insbesondere die Grössenvorteile der Post zu hohen Marktzugangshürden, insbesondere bei Vorleistungen und Infrastrukturen.

⁴² BAKOM (2021a). Aktuelle Herausforderungen im Bereich der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten, S. 10; Rutz (2019). Postalische Grundversorgung im digitalen Zeitalter, S. 17

⁴³ PostCom (2025). Jahresbericht 2024, S. 54

⁴⁴ PostCom (2025). Jahresbericht 2024, S. 51

⁴⁵ BAKOM (2022). Expertenkommission Grundversorgung Post: Schlussbericht vom 24. Februar, S. 26

⁴⁶ BAKOM (2021a). Aktuelle Herausforderungen im Bereich der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten, S. 53

⁴⁷ Rund 76% des Briefvolumens sind für private Wettbewerber unzugänglich (Eisenring, 2025).

⁴⁸ Economiesuisse (2021). Post: Welche Rahmenbedingungen braucht es für die Versorgung der Zukunft?

Die Quersubventionierung von selbstgewählten Tätigkeiten mit Erträgen aus dem Monopolbereich ist hingegen verboten (Art. 19 Abs. 1 PG). Die Post ist verpflichtet, einen jährlichen Nachweis zur Einhaltung des Quersubventionsverbots zu erbringen. Dieser Nachweis beruht unter anderem auf einem sog. «Stand-alone-Szenario», welches das hypothetische Betriebsergebnis einer fiktiven Post berechnet, die ausschliesslich das Monopolgeschäft betreiben würde (vgl. Art. 55 VPG und die Verfügung Nr. 20/2019 der PostCom). Diese Berechnungen weisen bislang jeweils rechnerische Verluste aus, womit die Post das geltende Quersubventionsverbot formell einhält.⁴⁹ Faktisch lässt sich jedoch nicht ausschliessen, dass Gewinne aus dem Briefmonopol indirekt in selbstgewählte Bereiche ausserhalb der Grundversorgung fliessen. Denn gemäss der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) gelten die hypothetischen Verluste zwar als Beleg gegen Quersubventionierungen, jedoch könnten die tatsächlichen Geldflüsse und Synergieeffekte nicht realistisch abgebildet werden.⁵⁰ Dies kann zu intransparenten Preis- und Kostenstrukturen führen, weshalb folglich auch das Risiko einer Finanzierung defizitärer Aktivitäten im selbstgewählten Bereich durch Monopolgewinne bestehen bleibt und den Wettbewerb einschränken resp. verzerren kann.

6.3.3 Auswirkungen der Regulierung

Preise für Endverbraucher

Die Preisadministrierung im Schweizer Briefmarkt hat dazu geführt, dass die Preise für A- und B-Post im Zeitraum 2004 bis 2023 nicht verändert wurden, was im europäischen Vergleich eine Ausnahme darstellt.⁵¹ Denn aufgrund der seit Jahren rückläufigen Briefsendungen steigen die Kosten pro Einheit, weshalb aus ökonomischer Sicht und aufgrund der im PG festgehaltenen Eigenfinanzierung der Grundversorgung eine Erhöhung der Briefpreise nachvollziehbar wäre.⁵² Folglich wurden die Preise im Jahr 2024 leicht nach oben angepasst.⁵³ Jedoch ist bei Preissteigerungen grundsätzlich die Preissensitivität der Kundschaft zu berücksichtigen, da ein Preisanstieg oft zu einer Reduktion der Nachfrage führt und den Volumenrückgang im Briefmarkt weiter beschleunigen kann.⁵⁴ Folglich ist auch die Wirkung der Preisadministrierung in der postalischen Grundversorgung komplex und zeigt sowohl preiserhöhende als auch preissenkende Effekte auf:

- **Preiserhöhende Effekte:** Für die Briefpreise wirkt die Grundversorgungspflicht preiserhöhend. Mit der Grundversorgungspflicht einher geht die Quersubventionierung vom reservierten Dienst zu nicht kostendeckenden Diensten (Nettokostenausgleich). Müssten andere Grundversorgungsdienste (bspw. nicht rentable Poststellen) nicht mitfinanziert werden, könnten die regulierten Preise für Briefe (sowohl unter und über 50g) tiefer liegen. Jedoch muss der PUE bei der Preisbeurteilung die Vorgaben des PG berücksichtigen, wonach die Post die Kosten der Grundversorgung für andere Dienste in die Briefpreise einrechnen darf, auch wenn dies eine wettbewerbsorientierte Preisregulierung (wie sie das PüG anstrebt) nicht zulassen würde.

⁴⁹ EFK (2025). Prüfung des Modells der Kosten- und Leistungsrechnung, S. 4

⁵⁰ EFK (2025). Prüfung des Modells der Kosten- und Leistungsrechnung, S.26

⁵¹ BAKOM (2021a). Aktuelle Herausforderungen im Bereich der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten, S. 11

⁵² BAKOM (2021a). Aktuelle Herausforderungen im Bereich der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten, S. 69

⁵³ Die Schweizerische Post AG (2023). Medienmitteilung vom 6. Juli 2023

⁵⁴ BAKOM (2021a). Aktuelle Herausforderungen im Bereich der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten, S. 69

Die strikten Vorgaben hinsichtlich Laufzeiten und erschliessbaren Zugangspunkten verstärken die preistreibende Tendenz, da sie mit hohen Kosten verbunden sind.

- **Preissenkende Effekte:** Gleichzeitig wirkt das PüG preissenkend. Es kommt zur Anwendung, wenn Preise aufgrund von marktmächtigen Positionen nicht das Ergebnis eines wirksamen Wettbewerbs sind, was bei den Briefpreisen auf Grund der Monopolstellung der Post gegeben ist. Die Verhinderung der geplanten Preiserhöhung im Juli 2025, wobei die Post statt des beantragten Anpassungsvolumens von 70.9 Millionen Franken lediglich Massnahmen im Umfang von 20.8 Millionen Franken realisieren konnte, unterstreicht diese Wirkung.⁵⁵

Unseres Erachtens überwiegen bei der postalischen Grundversorgung insgesamt die preissenkenden Tendenzen der Preisadministrierung, dies aber nicht Dank, sondern trotz der Grundversorgung gemäss des PG. Auch die vergleichsweise tiefen Preise im europäischen Vergleich deuten auf diesen Umstand hin. Die Quersubventionierung bleibt allerdings mit Intransparenz behaftet und kann u.U. zu verzerrten Preissignalen führen.

Produktionskosten, Effizienz und Qualität

Die Schweizerische Post ist gesetzlich verpflichtet, die Grundversorgung eigenwirtschaftlich zu erbringen, was bedeutet, dass sie die Kosten für die Grundversorgung durch eigene Einnahmen decken muss (Eigenfinanzierung).⁵⁶ Die Post sieht sich jedoch aufgrund von rückläufigen Erträgen mit zunehmenden finanziellen Herausforderungen konfrontiert, weshalb Massnahmen zur Effizienzsteigerungen ergriffen wurden (bspw. die Umwandlung von Poststellen in Agenturen sowie die Einführung von Paketautomaten).⁵⁷ Trotz dieser Effizienzgewinne bleibt die langfristige Finanzierung der Grundversorgung und die Notwendigkeit weiterer Reformen ein Thema, da die Briefvolumen weiter rückläufig sind. In Bezug auf die Qualität weist die Post im internationalen Vergleich hohe Standards auf und erfüllt oder übertrifft die gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich der Laufzeiten von Briefen und Paketen.⁵⁸

Innovation und Produktivität

Die Preisregulierung im Restmonopol kann u.U. als Hemmnis für Innovation und Wettbewerb angesehen werden. Economiesuisse (2021) beispielsweise kritisiert, dass das Monopol die Entwicklung eines nachfragegerechten Angebots sowie den Marktzugang für private Anbieter erschwert, was die Innovationsdynamik im Markt insgesamt verlangsamt. Zudem seien die aktuellen regulatorischen Rahmenbedingungen veraltet, da das heutige Leistungsniveau in den meisten Bereichen durch den Markt selbst gewährleistet werden könne. Zwar bleibt die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe bestehen, allerdings müsse der gesetzliche Grundversorgungsauftrag flexibilisiert, stärker auf die Bedürfnisse der Nutzer ausgerichtet und an die aktuellen Marktentwicklungen angepasst werden. Die im August 2025 beschlossene Revision der Postgesetzgebung enthält dabei vorsichtige erste Schritte in diese Richtung. Die vom Bundesrat vorgestellten Eckwerte

⁵⁵ Preisüberwacher (2025). Einvernehmliche Regelung zwischen der Schweizerischen Post AG und dem Preisüberwacher betreffend Preisanpassungen und Massnahmen bis 31.12.2026

⁵⁶ Rutz (2019). Postalische Grundversorgung im digitalen Zeitalter, S. 24

⁵⁷ BAKOM (2021a). Aktuelle Herausforderungen im Bereich der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsdienstleistungen, S. 36

⁵⁸ PostCom (2025). Jahresbericht 2024

zielen unter anderem darauf ab, die Grundversorgung schrittweise an die tatsächliche Nachfrage zu koppeln, etwa durch einen direkten Anpassungsmechanismus.⁵⁹

6.3.4 Verteilungswirkungen

Die Regulierung des Schweizer Postmarktes birgt unterschiedliche Verteilungswirkungen, wobei vor allem Endkonsumenten und Firmen in Randregionen von stabilen Preisen der vergangenen Jahre profitieren. Auch vulnerable Gruppen, etwa ältere Menschen oder Personen mit eingeschränkten digitalen Kenntnissen, ziehen aus der garantierten Grundversorgung einen grossen Nutzen.⁶⁰ Hingegen dürften Endkonsumenten und Firmen in den Städten und Agglomerationsräumen auch ohne staatliche Grundversorgung ausreichend versorgt sein und würden durch Angebote alternativer Wettbewerber vermutlich von einer Liberalisierung profitieren.

Die Post erzielt durch das verbleibende 50g Monopol Einnahmen im reservierten Dienst, mit denen sie gemäss PG defizitäre Bereiche der Grundversorgung quersubventionieren kann. Diese Mittelverwendung kann zum einen als Ausdruck eines Vorteils im nicht reservierten Dienst gesehen werden, ist jedoch gleichzeitig als gesetzliche Erwartung zu werten. Vor allem im Hinblick auf den strukturellen Rückgang des Briefvolumens steht die Post vor Herausforderungen, da die Wirtschaftlichkeit des Grundversorgungsauftrags zunehmend schwieriger wird.

Benachteiligt sind hingegen private Wettbewerberinnen, die wegen des Restmonopols und möglichen Quersubventionen auf hohe Marktzugangshürden stossen. Belastet wird letztlich auch die Wirtschaft, da die Post mit ihrer flächendeckenden Infrastruktur und den damit verbundenen Grössenvorteilen (bspw. hohen Skalenerträge) schwer angreifbar bleibt.

Damit zeigt sich ein Spannungsfeld: Die Post schöpft Monopolrenten aus dem Briefgeschäft ab, um die Grundversorgung zu sichern. Das schafft gesellschaftlichen Ausgleich, aber auch Wettbewerbsverzerrungen: während der Grundversorgungsbereich Gewinne auswies, blieben die selbstgewählten Tätigkeiten der Post defizitär.⁶¹ Kritikerinnen sehen darin eine faktische Quersubventionierung zulasten privater Anbieterinnen im Brief- und Paketmarkt aber auch in allen anderen Märkten, in denen die Post selbstgewählt aktiv ist. Mit dem Rückgang des Briefvolumens und wachsender Intransparenz der internen Finanzströme verliert daher die Rechtfertigung exklusiver Marktprivilegien zunehmend an Gewicht. Dies spiegelt sich auch in parlamentarischen Vorstössen wie bspw. der Pa. Iv. 23.462 Grossen wieder.

6.4 Fallbeispiel 3: Strom Grundversorgung

6.4.1 Regulierungskontext

Der Regulierungskontext dieser Fallstudie betrifft den nicht-liberalisierten Endkundenmarkt der Stromversorgung in der Schweiz. Darunter fallen gemäss Art. 6 Abs. 2 des Stromversorgungsgesetzes (StromVG) Haushalte und Betriebe mit einem Jahresverbrauch unter

⁵⁹ BAKOM (2025). Post: Modernisierung der Grundversorgung, Medienmitteilung vom 13. August 2025.

⁶⁰ PostCom (2025). Jahresbericht 2024, S. 73

⁶¹ EFK (2025). Prüfung des Modells der Kosten- und Leistungsrechnung, S. 4

100 Megawattstunden (MWh).⁶² Zusätzlich umfasst es auch Endverbraucher, welche diese Verbrauchsschwelle überschreiten, jedoch in der Grundversorgung bleiben möchten und auf die freie Wahl des Anbieters verzichten. Nicht Teil dieser Betrachtung ist der Ausbau und Betrieb der Stromverteilnetze. Gemäss der HABE (2022) belaufen sich die monatlichen Ausgaben für Elektrizität am Hauptwohnsitz auf rund 74 Franken, was ca. 1.5% der Konsumausgaben entspricht.

Der nicht-liberalisierte Endkundenmarkt ist durch regionale Stromversorgungsmonopole geprägt. Konsumenten sind an ihren örtlichen Versorger gebunden, ein Anbieterwechsel ist gesetzlich ausgeschlossen.⁶³ Die gesetzliche Grundlage dafür bildet das StromVG sowie die Stromversorgungsverordnung (StromVV).

Die lokalen Versorger legen ihre Tarife jährlich fest, unterliegen jedoch einer nachträglichen Prüfung durch die unabhängige Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom), die administrativ dem UVEK zugeordnet ist.⁶⁴ Die ElCom prüft, ob die Tarife wirtschaftlich begründet sind, keine missbräuchlichen Margen enthalten und den regulatorischen Vorgaben entsprechen. Ebenfalls findet Art. 15 des PüG Anwendung, wodurch der PUE im Rahmen der Tarifprüfungsverfahren Stellung nehmen, und formelle Empfehlungen abgeben kann.

Die Preisfestsetzung der Elektrizitätstarife erfolgt kostenbasiert, wobei die Tarife gemäss Art. 6 Abs. 5^{bis} Bst. d StromVG und Art. 4 Abs. 2 StromVV die anrechenbaren Kosten nicht überschreiten dürfen. Sie müssen sich an den Gestehungskosten der eigenen Stromproduktion bzw. den nachgewiesenen Kosten für die Strombeschaffung orientieren.⁶⁵ Die Kosten der eigenen Stromproduktion können jedoch stark von den Preisen im Stromhandel abweichen, die von Angebot und Nachfrage im europäischen Markt abhängen.⁶⁶

Ziel der Preisregulierung ist es, in der Grundversorgung einen diskriminierungsfreien Netzzugang zu gewährleisten und Missbrauch von Marktmacht durch überhöhte Preise zu verhindern.⁶⁷ Dadurch soll die kontinuierliche Bereitstellung von Strom für Haushalte und Unternehmen gesichert und ein Beitrag zur operativen Versorgungssicherheit im Sinne einer Daseinsvorsorge geleistet werden. Ergänzend verfolgt die Preisregulierung eine Stabilisierung der Endverbraucherpreise sowie übergeordnete politische Zielsetzungen, etwa im Rahmen der Energiewende.

6.4.2 Marktstruktur und Wettbewerbseffekte

Wettbewerbssituation

⁶² Im Rahmen des geplanten Stromabkommens mit der EU ist vorgesehen, die derzeitige Verbrauchsschwelle für den Zugang zum freien Strommarkt von 100 MWh auf 50 MWh pro Jahr zu senken. Endverbraucherinnen und Endverbraucher unterhalb dieser Schwelle sollen zwischen regulierter Grundversorgung und freiem Markt wählen bzw. in die Grundversorgung zurückkehren können (Hafner et al., 2025, S. 39).

⁶³ ElCom (2025a). Strompreise. Verfügbar unter: [Strompreise](#)

⁶⁴ ElCom (2025b). Tätigkeitsbericht 2024, S. 7

⁶⁵ Konkret bedeutet dies: Die gebundenen Endkunden der Grundversorgung profitieren von tiefen Produktionskosten (bspw. aus Flusskraftwerken). Im Gegenzug tragen sie auch hohe Kosten ihres Verteilnetzbetreibers (u.a. Photovoltaik). Die Orientierung an den Gestehungskosten verringert das Investitionsrisiko für Produzenten und die Abhängigkeit vom Strompreisniveau der Schweiz mit dem Ausland.

⁶⁶ Es gilt zu erwähnen, dass bei den Kostenunterschieden nicht Differenzen zu kurzfristigen Spotpreisen gemeint sind, sondern zu den Durchschnittspreisen einer strukturierten Beschaffung am Strommarkt.

⁶⁷ Vettori et al. (2015). Regulierungsfolgenabschätzung zur Revision des Stromversorgungsgesetzes, S. 18

Im Gegensatz zu den meisten europäischen Ländern hat die Schweiz ihren Strommarkt bislang nur durch eine Teilmarktöffnung (2009) liberalisiert, wobei Endkunden mit einem Jahresverbrauch unter 100 MWh stets an ihren regionalen Versorger gebunden sind.⁶⁸ Insgesamt 586 Netzbetreiber (Stand 2024), welche die lokalen Stromverteilnetze betreiben, beliefern die vom liberalisierten Markt ausgeschlossenen Endverbraucher mit Strom.⁶⁹ Der Schweizer Elektrizitätssektor ist dabei stark öffentlich geprägt: Über 90% des Grundkapitals der Versorgungsunternehmen befindet sich im Besitz der öffentlichen Hand (Bund, Kantone und Gemeinden), während die Privatwirtschaft mit 8.8% und ausländische Akteure mit 0.6% nur einen kleinen Anteil halten.⁷⁰

Art des Marktversagens

Aus wettbewerbstheoretischer Sicht liefert der Strommarkt im Netzbereich ein typisches Beispiel für ein strukturell bedingtes Marktversagen. Denn die regionalen Netzbetreiber weisen deutliche Merkmale natürlicher Monopole auf, welche unter anderem auf hohe Fixkosten und Skaleneffekte zurückzuführen sind. In einem hypothetischen Markt ohne Regulierung hätten Netzbetreiber daher starke Anreize, ihre Monopolstellung durch überhöhte Strompreise auszunutzen, was zu allokativer und produktiver Ineffizienz führen würde.⁷¹

Anders verhält es sich bei der Strombelieferung bzw. beim Stromvertrieb: Dieser Bereich stellt kein natürliches Monopol dar, sondern erlaubt grundsätzlich Wettbewerb, wie die seit 2009 geltende teilweise Marktöffnung für Grossverbraucher mit einem Jahresverbrauch über 100 MWh verdeutlicht.⁷² Auch die Erfahrungen anderer europäischer Länder wie etwa Deutschland zeigen, dass ein wirksamer Wettbewerb in der Strombelieferung möglich ist, auch bei geringen Verbrauchsmengen.

Die Ausgangslage fällt je nach Versorger unterschiedlich aus: Lokale Stromanbieter mit eigener Produktion (etwa aus Wind- oder Wasserkraft) können ihre Kundschaft direkt beliefern, während andere grössere Mengen am Markt einkaufen müssen. Dadurch variieren sowohl die Kostenstrukturen als auch der Spielraum für Wettbewerb erheblich. Für Haushalte und Unternehmen in der Grundversorgung besteht hingegen weiterhin kein Wettbewerb, da sie vom lokalen Versorger beliefert werden.

Wettbewerbseinschränkung

Aufgrund der Monopolisierung und der dadurch notwendigen umfassenden Preisregulierung in der Grundversorgung finden starke Wettbewerbseinschränkungen statt. Lediglich rund 0.7% (ca. 38'000 Endkundinnen und Endkunden) überschreiten im Planjahr 2025 die jährliche Verbrauchsschwelle von 100 MWh und haben Zugang zum liberalisierten Strommarkt.⁷³ Für die verbleibenden 99% gilt eine regulierte Grundversorgung, bei der die Stromtarife gemäss Art. 4 StromVV festgelegt werden. Die geltenden Stromtarife sind dabei nicht das Ergebnis von Angebot

⁶⁸ Dümmler & Stocker (2023). Energiepolitik unter Strom, S. 20–21

⁶⁹ ElCom (2025b). Tätigkeitsbericht der ElCom 2024, S. 11

⁷⁰ BFE (2025a). Schweizerische Elektrizitätsstatistik, S. 42

⁷¹ Vettori et al. (2015). Regulierungsfolgenabschätzung zur Revision des Stromversorgungsgesetzes, S. 18

⁷² Dümmler & Stocker (2023). Energiepolitik unter Strom, S. 20

⁷³ Die Zahlen basieren auf einer Umfrage von 89 Netzbetreibern, die etwa 4 Millionen Rechnungsempfänger abdecken und rund zwei Drittel des in der Schweiz gelieferten Stroms repräsentieren. Hochgerechnet auf die insgesamt rund 5.35 Millionen Rechnungsempfänger in der Schweiz ergibt sich eine Zahl von etwa 50'000 potenziellen freien Endverbrauchern, was ca. 1% entspricht (ElCom, 2025b, S. 13).

und Nachfrage im Strommarkt, sondern ergeben sich aus den Gestehungskosten (eigene Produktion und Beschaffung) der lokalen Versorger.

Für die grosse Mehrheit des Endkundenmarkts besteht damit faktisch keine Ausweichmöglichkeit zum lokalen Stromversorger; es gibt jedoch seit 2018 die Möglichkeit eines Zusammenschlusses zum Eigenverbrauch (ZEV, Art. 17 EnG) und ab dem 1. Januar 2026 auch die Bildung von lokalen Energiegemeinschaften (LEG, Art. 17d StromVG), welche die Wahlmöglichkeiten erweitern. Abgesehen davon wäre die einzige theoretische Option ein Umzug in ein anderes Versorgungsgebiet (*«voting with your feet»* im Sinne einer Downsian Competition). Dies stellt jedoch eine äusserst hohe Hürde dar und verstärkt folglich die Wirkung des fehlenden Wettbewerbs.

Potenziell wettbewerbsfördernd wirkt immerhin die Transparenz der Stromgebühren, die öffentlichen Druck auf lokale Entscheidungsträger ermöglichen kann. Ausserdem ist Strom, unter der Annahme einer gegebenen Versorgungssicherheit, ein weitgehend homogenes Gut, was an sich Wettbewerb erleichtern würde, auch wenn dieser unter den aktuellen Rahmenbedingungen nur sehr eingeschränkt zum Tragen kommt.

Einen möglichen, jedoch unklaren Einfluss auf die Wettbewerbs- und Preissituation geht vom Recht für Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch von über 100 MWh aus, in der Grundversorgung zu verbleiben. Dabei gilt der Grundsatz *«einmal Markt, immer Markt»*. Wer ein kommerzielles Angebot seines bestehenden Anbieters wählt oder zu einem Drittanbieter wechselt, verliert das Recht, später zurück in die Grundversorgung wechseln zu können.

Erwähnenswert ist zudem, dass lokale Verteilnetzbetreiber unabhängig von der Bezugsmenge über kein Wahlrecht und keinen Grundversorgungsschutz verfügen. Bei zu geringer Eigenproduktion müssen Fehlmengen auf dem Markt zu Marktpreisen beschaffen werden. Sie gelten als Marktteilnehmer und haben kein Recht, von ihrem angestammten Lieferanten zu Grundversorgungskonditionen versorgt zu werden.

6.4.3 Auswirkungen der Regulierung

Preise für Endverbraucher

Die Grundversorgungstarife werden jährlich von den Verteilnetzbetreibern festgelegt und dürfen die anrechenbaren Energiekosten nicht übersteigen (Art. 4 Abs. 1 und 2 StromVV und Art. 6 Abs. 5^{bis} Bst. d StromVG). Die Tarife setzen sich dabei aus vier Komponenten zusammen: dem Entgelt für die Netznutzung, dem Preis für den bezogenen Strom, den Abgaben an das Gemeinwesen und den bundesrechtlich festgelegten Abgaben zur Förderung einheimischer erneuerbarer Energien. Die ersten drei Tarifbestandteile müssen spätestens bis Ende August des Vorjahres von den Netzbetreibern veröffentlicht werden.⁷⁴

Die Höhe dieser Preiskomponenten variiert jedoch je nach Betreiber und geografischem Versorgungsgebiet erheblich. Zur Veranschaulichung: Im kommenden Tarifjahr 2026 beträgt die Spannweite der Gesamtkosten für die Verbraucherkategorie H1 rund 41 Rappen pro KWh

⁷⁴ ElCom (2025b). Tätigkeitsbericht der ElCom 2024, S. 15

(niedrigster Tarif 11.35 Rappen pro kWh; höchster Tarif 52.54 Rappen pro kWh).⁷⁵ Dafür gibt es mehrere Ursachen, welche einerseits durch unterschiedliche Preise der einzelnen Komponenten (Netzkosten, Bezugsstrategien, regionalen Abgaben etc.) erklärt werden können.⁷⁶ So machen im obigen Beispiel die Preiskomponente Energie im Median knapp 37%, die Netzkosten ca. 36% aus.⁷⁷ Andererseits verfügen viele Versorger entweder über keine oder keine ausreichende Eigenproduktion. Daher kann es vorkommen, dass höhere Kosten aufgrund volatiler Marktpreise direkt an die gebundenen Endverbraucher weitergegeben werden.⁷⁸

Die Preise der im Markt eingekauften Strommengen in der Schweiz werden stark vom europäischen Strommarkt beeinflusst: Die Energiekrise 2022 führte an den europäischen Energiemärkten zu abrupten und teils massiven Preissprüngen, was in vielen Ländern die Endkundenpreise erhöhte.⁷⁹ Auch im liberalisierten Teilmarkt der Schweiz stiegen die Preise unmittelbar und in Einzelfällen um das bis zu 16-Fache an.⁸⁰ Die Tarife in der Grundversorgung blieben hingegen zunächst unverändert, da diese lediglich jährlich angepasst werden. Mit Verzögerung kam es allerdings auch dort zu deutlichen Preissteigerungen, jedoch schrittweise statt sprunghaft.⁸¹ Verteilungspolitisch stellte dies einen Vorteil dar, da viele Haushalte vor abrupten Mehrbelastungen geschützt wurden. Aus ökonomischer Sicht wäre es hingegen vorteilhaft gewesen, das Knappheitssignal früher an die Endverbraucher weiterzugeben, um eine raschere Anpassung der Nachfrage an das knappe Angebot zu ermöglichen.

Während die Preise auf dem Strommarkt in den Jahren vor der Energiekrise in der Regel unter jenen der Grundversorgung lagen, änderte sich dieses Bild: Endkunden in der Grundversorgung profitierten häufiger von der Anrechnung zu Gestehungskosten, sofern ihre Versorger über einen hohen Eigenproduktionsanteil verfügten.⁸² Daher muss festgehalten werden, dass sich die Preiswirkung der Tarifgestaltung durch die lokalen Versorger nur schwer eindeutig beziffern lässt, da sie nicht durchgängig in eine Richtung weist. Ihre Effekte hängen wesentlich vom betrachteten Zeithorizont der Regulierung ab:

- **Kurzfristig** wirkt die jährliche Administrierung im nicht-liberalisierten Teilmarkt eher preisdämpfend, da starke Preisanstiege durch fixierte Tarife abgefedert werden. Zudem bieten Jahrestarife den Vorteil, Preisunsicherheiten zu reduzieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch auf dem liberalisierten Markt viele Unternehmen Mehrjahresverträge mit fixierten Preisen abschliessen und daher nicht unmittelbar den Preisschwankungen des Spotmarktes ausgesetzt sind. Bei allfälligen, sprunghaften Rückgängen der Marktpreise könnte die Preisregulierung jedoch auch preistreibend wirken.
- **Langfristig** kann die Preisglättung höhere Kosten begünstigen, da sie Reaktionsmöglichkeiten auf Knappheitssignale einschränkt und Effizienzgewinne nicht vollständig an die Endkunden weitergeben werden. Zudem kann der Markt keine oder nur eine unzureichende

⁷⁵ ElCom (2025). Strompreise in der Schweiz. (Anmerkung: Für den Preisvergleich werden 15 vorgegebene Verbrauchskategorien erstellt, die unterschiedliche Verbrauchsmengen abbilden (acht unterschiedliche Haushaltsgrossen und sieben verschiedene Betriebsarten).

⁷⁶ BFE (2025b). Versorgungssicherheit und Wettbewerbsentwicklungen unter dem StromVG und der StromVV: Bericht des Bundesamtes für Energie nach Artikel 27 Absatz 3 StromVV, S. 44–45

⁷⁷ ElCom (2025a). Strompreise. Verfügbar unter: [Strompreise](#)

⁷⁸ Dümmler (2023). Vom bösen Markt und der gütigen Grundversorgung

⁷⁹ ElCom (2025b). Tätigkeitsbericht der ElCom 2024, S. 37–38

⁸⁰ Hostettler und Ramirez (2022). Firmen als Nutzniesser der günstigeren Strom-Grundversorgung?

⁸¹ Wyss (2025). Schweizer Grundversorgung bewährt sich

⁸² Trinkner et al. (2024). Wettbewerbs- und Marktsituation des Schweizer Strommarktes, S. 77–78

Koordinationsfunktion übernehmen, wodurch Preise nicht in der erforderlichen Weise an Angebot und Nachfrage angepasst werden. Mit dem Mantelerlass zum StromVG sind jedoch neu auch dynamische Endkundenpreise in der Grundversorgung möglich, die von einigen Energieversorgungsunternehmen bereits angeboten werden und dazu beitragen können, Preissignale besser abzubilden.⁸³ Auch die Kleinteiligkeit der bestehenden Versorgerstruktur sowie der fehlende Wettbewerb mit alternativen Anbietern dürfte sich preiserhöhend auswirken. Die Preise in der Grundversorgung lagen und liegen tendenziell über den Marktpreisen. Die Grundversorgung hilft damit eher der Anbieterseite und nicht den Konsumentinnen und Konsumenten (Ausnahme Energiekrise 2022).

Qualität

In der Grundversorgung weist die Schweiz eine konstant hohe Versorgungsqualität auf, wofür die Verteilnetzbetreiber verantwortlich sind. Diese zeigt sich insbesondere in der Verfügbarkeit des Netzes, gemessen an den international etablierten Indikatoren SAIDI (System Average Interruption Duration Index) und SAIFI (System Average Interruption Frequency Index). Im Jahr 2023 betrug die durchschnittliche Dauer ungeplanter Unterbrechungen lediglich acht Minuten pro Endverbraucher, bei einer durchschnittlichen Häufigkeit von 0,16 Ereignissen.⁸⁴ Beide Werte liegen im internationalen Vergleich auf sehr niedrigem Niveau. Die bestehende Preisregulierung und Marktstruktur haben somit keine direkten, negativen Auswirkungen auf die objektiv messbare Qualität der Stromversorgung in der Schweiz.

Innovation und Produktivität

Die Administrierung der Stromtarife in der Grundversorgung schafft ein ambivalentes Umfeld für Innovation. Einerseits setzt die Preisadministrierung die notwendigen Rahmenbedingungen für das Funktionieren von Märkten, die aufgrund natürlicher Monopolstrukturen nicht effizient wären. Andererseits bestehen strukturelle Herausforderungen, insbesondere aufgrund der stark fragmentierten Marktstruktur mit zahlreichen, regional unterschiedlich aufgestellten Energieversorgungsunternehmen. Ausserdem bestehen wenig Anreize für Produktivitätssteigerungen, da Gestehungskosten direkt an die Endverbraucher weitergereicht werden können.

Die begrenzte Marktöffnung erschwert unter diesen Bedingungen die Monetarisierung innovativer Produkte sowie die breitflächige Einführung neuer Geschäftsmodelle.⁸⁵ Diese Effekte können durch gesetzlich fixierte Festpreisverträge in der Grundversorgung verstärkt werden, da sie unter Umständen Preissignale abschwächen und damit Investitionsanreize mindern.

6.4.4 Verteilungswirkungen

Die fehlende Wahlmöglichkeit der Endkonsumenten in der Grundversorgung verstärkt die Abhängigkeit von den Kostenstrukturen der lokalen Versorger und macht regionale Unterschiede unmittelbar sichtbar. Besonders stark treten diese Differenzen in Gebieten mit topografisch anspruchsvollen Netzen und geringer Bevölkerungsdichte auf. In solchen Regionen werden höhere Fixkosten vollständig auf die Endkunden überwälzt. Eine empirische Analyse von Trinkner et al.

⁸³ BFE (2025b). Versorgungssicherheit und Wettbewerbsentwicklungen unter dem StromVG und der StromVV, S. 66

⁸⁴ ElCom (2025b). Tätigkeitsbericht der ElCom 2024, S. 43

⁸⁵ Trinkner et al. (2024). Wettbewerbs- und Marktsituation des Schweizer Strommarktes, S. 113

(2024) zeigt Preisunterschiede von mehr als 15% gegenüber dem nationalen Median; überdurchschnittlich teure Tarife finden sich beispielsweise in Teilen des Tessins und des Kantons Basel-Landschaft.⁸⁶

Demgegenüber profitieren Konsumenten in Regionen mit kostengünstiger Eigenproduktion und effizienten Netzstrukturen. Kantone mit hohem Wasserkraftanteil wie beispielsweise Wallis oder Bern können Eigenstrom zu Gestehungskosten in die Grundversorgung einspeisen und dadurch deutlich tiefere Energie- und Netztarife anbieten. Haushalte in Regionen ohne eigene Produktion und mit starker Abhängigkeit vom Markteinkauf sind hingegen den Marktpreisen ausgesetzt und tragen bei Preissteigerungen einen überproportionalen Teil der Kosten, da Beschaffungspreise direkt in den regulierten Tarifen abgebildet werden.⁸⁷

6.5 Fallbeispiel 4: Individuelle Prämienverbilligungen

6.5.1 Regulierungskontext

Bei der individuellen Prämienverbilligung (IPV) handelt es sich um ein kantonales Instrument der sozialen Umverteilung, das Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen finanziell entlastet (Art. 65 KVG). Der betroffene Marktsektor ist die OKP. Zuständig für die Umsetzung auf Bundesebene ist das BAG; auf Kantonsebene die jeweiligen Sozial- oder Gesundheitsdepartemente. Die Aufsichtskompetenz liegt beim EDI.

Die IPV beeinflusst resp. reduziert demnach auf individueller Ebene die Höhe der Krankenkassenprämien der obligatorischen Grundversicherung.⁸⁸ Gemäss der HABE (2022) gibt ein durchschnittlicher Schweizer Haushalt monatlich rund 660 Franken für die Prämien der Grundversicherung aus. Dies entspricht gut 13% der Konsumausgaben. Die bundesrechtlichen Grundlagen der IPV bilden das KVG sowie die Verordnung über die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (VPVK). Gemäss Art. 66 und 66a des KVG leistet der Bund jährlich einen fixen Anteil von 7.5% der Bruttokosten der OKP zur Finanzierung der IPV. Die Teilfinanzierung des Bundes erfolgt indirekt über eine Transferzahlung an die Kantone. Die restliche Finanzierung übernehmen die Kantone. Sie sind zudem für die Ausgestaltung der IPV verantwortlich und legen auf Basis der gesetzlichen Vorgaben eigene Kriterien zur Anspruchsberechtigung und Höhe der Verbilligung fest (Art. 3 VPVK). Daher bestehen zwischen den Kantonen grosse Unterschiede.

6.5.2 Marktstruktur und Wettbewerbseffekte

Marktstruktur

Die IPV beeinflusst den Schweizer Krankenversicherungsmarkt, der im Rahmen einer regulierten Wettbewerbsordnung organisiert ist.⁸⁹ Charakteristisch sind eine obligatorische

⁸⁶ Trinkner et al. (2024). Wettbewerbs- und Marktsituation des Schweizer Strommarktes, S.87–90

⁸⁷ Trinkner et al. (2024). Wettbewerbs- und Marktsituation des Schweizer Strommarktes, S. 77–78

⁸⁸ Bei den Krankenkassenprämien handelt es sich im Grunde nicht um Preise, sondern um das Resultat aus Preisen für medizinische Leistungen multipliziert mit den konsumierten Leistungsmengen (Arzt- und Spitalleistungen). Im technischen Sinn handelt es sich deshalb eher um Transferzahlungen an Versicherungen.

⁸⁹ Schmidt et al. (2018). Health Plan Payment in Switzerland, S. 456ff.

Krankenpflegeversicherung mit freier Wahl des Versicherers, ein standardisierter Leistungsumfang sowie einheitliche, nicht risikobasierte Kopfprämien, die sich nach Prämienregion, Alterskategorie und Versicherungsmodell unterscheiden.⁹⁰ Die Marktstruktur weist leichte Tendenzen zur Marktkonzentration auf: Die acht grössten Versicherer vereinten im Jahr 2023 über 89% des Marktanteils.⁹¹ Gleichzeitig bestehen Eintrittsbarrieren aufgrund regulatorischer Anforderungen.

Marktversagen

Mit der IPV werden keine Marktversagen behoben, sondern gemäss Art. 65 KVG primär sozialpolitische Ziele verfolgt, die in ein System des regulierten Wettbewerbs eingebettet sind. Die einkommensunabhängigen Kopfprämien der OKP führen zu einer überproportionalen finanziellen Belastung für Haushalte mit tiefen Einkommen. Die kantonalen IPV wirken hierbei als Korrektiv: Sie sind an die wirtschaftlichen Verhältnisse der Haushalte, nicht aber an die Höhe der Prämie der gewählten Krankenkasse gekoppelt. Dadurch wird der Preiswettbewerb zwischen den Versicherern nicht wesentlich verzerrt und die Funktionsfähigkeit des wettbewerblichen Modells der OKP bleibt trotz sozialem Ausgleich erhalten.⁹²

Wettbewerbseinschränkung

Die IPV greift weder direkt noch indirekt in die Prämienfestsetzung der Versicherer ein, sondern senkt ausschliesslich die effektive Prämienbelastung für einkommensschwache Haushalte. Der Wettbewerb um die einheitlichen Kopfprämien bleibt damit bestehen.⁹³ Die Wettbewerbsbedingungen variieren jedoch aufgrund der kantonal unterschiedlichen Ausgestaltungen der IPV erheblich. Unterschiede in Anspruchsberechtigung, Berechnungslogik und Subventionshöhe führen dazu, dass wirtschaftlich vergleichbare Haushalte je nach Wohnkanton sehr unterschiedliche Prämienbelastungen aufweisen. Hinzu kommen kantonal unterschiedliche Gesundheitskosten.⁹⁴ Dadurch wirken Preis- und Wechselanreize für Versicherte kantonal verschieden stark, was für die Versicherer heterogene Wettbewerbsumfelder schafft. Auf die Versorgungsqualität hat die IPV jedoch keinen direkten Einfluss, da der gesetzlich definierte Leistungskatalog der OKP unverändert bleibt.

6.5.3 Auswirkungen der Regulierung

Als Instrument der sozialen Umverteilung reduziert die IPV die effektive Prämienbelastung einkommensschwacher Haushalte. Aufgrund der steigenden Bruttoprämien nehmen jedoch auch die Subventionsausgaben des Bundes zu, da diese direkt an die Bruttokosten gekoppelt sind (Art. 66 und 66a KVG). Wie bereits in Kapitel 6.5.2 erwähnt, greift die IPV jedoch weder direkt noch indirekt in die Prämienfestsetzung ein, weshalb ihre Preiswirkung insgesamt als preisneutral einzustufen ist.

⁹⁰ BAG (2024a). Die obligatorische Krankenversicherung. Ratgeber, S. 13

⁹¹ Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) (2023). Bericht über den Versicherungsmarkt 2023, S. 35

⁹² Müller et al. (2021). Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2020.

⁹³ Schmidt et al. (2018). Health Plan Payment in Switzerland, S. 456ff.

⁹⁴ Müller et al. (2021). Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2020, S. 85-86; Gerritzen et al. (2014). Cantonal Differences in Health Care Premium Subsidies in Switzerland.

Die IPV kann hingegen die Preissensitivität der begünstigten Individuen verringern, da ein Teil der Prämienlast durch Subventionen abgedeckt wird. Dadurch werden Wechselanreize abgeschwächt und die wettbewerblichen Signale reduziert, was in folgende Studien untersucht wurde.

Bischof und Schmid (2017) nutzen beispielsweise den Umstand, dass die Prämien in der OKP beim Übergang vom 25. zum 26. Altersjahr sprunghaft ansteigen.⁹⁵ Da die Alterskategorie jeweils zu Jahresbeginn wechselt, sind Versicherte, die kurz vor dem Jahreswechsel geboren wurden (Behandlungsgruppe), bei Erreichen des 26. Altersjahrs mit einem deutlich höheren Prämienanstieg konfrontiert als Personen, die erst nach dem Jahreswechsel Geburtstag haben (Kontrollgruppe). Diese Diskontinuität ermöglicht einen sauberen Vergleich der Preisreaktionen. Die Autoren zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit eines Wechsels der Versicherungslösung in der Behandlungsgruppe rund 1,5-mal höher ist als in der Kontrollgruppe.⁹⁶ Grundsätzlich reagieren Versicherte auf Prämien erhöhungen häufig mit einer Erhöhung der Franchise (oder einem Wechsel des Versicherers). Die IPV-Subventionierung kann diesen Zusammenhang abschwächen, da sie die finanzielle Wirkung von Prämienanstiegen reduziert und damit die Anreize verringert, bei höheren Prämienbelastungen die Versicherungslösung oder den Versicherer zu wechseln.

Kaufmann et al. (2017) sowie Zou (2022) zeigen, dass subventionierte Haushalte signifikant häufiger tiefere Franchisen wählen.⁹⁷ Dies ist insofern erklärbar, als Haushalte mit geringem Einkommen das finanzielle Risiko hoher Selbstbehalte entweder kaum tragen können oder wollen. Gleichzeitig reduziert die tiefere effektive Prämienbelastung die Preissensitivität gegenüber Prämienunterschieden, wodurch Wechselanreize tendenziell schwächer ausfallen. Damit kann der Wettbewerbsdruck im unteren Einkommenssegment abnehmen. Dies wiederum kann die Effizienz im Gesundheitswesen reduzieren und langfristig höhere Prämien zur Folge haben, da der Anreiz zur Kostenvermeidung geschwächt werden könnte.

Zudem kann die IPV das Arbeitsangebot beeinflussen, da steigende Einkommen zu einer Reduktion der Vergünstigungen führen und damit die Anreize zur Ausweitung des Erwerbsspendums schwächen.⁹⁸ Eine empirische Analyse von Arni et al. (2023) zeigt jedoch geringe oder nicht signifikante negative Arbeitsanreize im Kanton Zürich.⁹⁹

In Kantonen mit stufenweise ausgestalteten Tarifmodellen können zudem Schwelleneffekte auftreten, bei denen geringe Einkommenssteigerungen zu einer disproportionalen Reduktion der IPV führen.¹⁰⁰ Besonders betroffen können Haushalte mit mehreren Kindern sein, wenn sich die Reduktion der Unterstützung kumuliert. Ott et al. (2010) quantifizieren diese Effekte für das damalige Zürcher Stufenmodell und identifizieren bei verheirateten Paaren mit Kindern eine relevante Schwelle bei einem steuerbaren Einkommen von 47'550 Franken.¹⁰¹ Diese Schwelle führte zu spürbaren Einkommenseinbussen beim Übergang in die nächsthöhere Einkommensklasse,

⁹⁵ Bischof und Schmid (2017). Consumer Price Sensitivity and Health Plan Choice in a Regulated Competition Setting, S. 3

⁹⁶ Bischof und Schmid (2017). Consumer Price Sensitivity and Health Plan Choice in a Regulated Competition Setting, S. 10

⁹⁷ Zou (2022). The impact of subsidies on deductible choice in health insurance; Kaufmann et al. (2017). Health insurance subsidies and deductible choice: Evidence from regional variation in subsidy schemes.

⁹⁸ Leisibach et al. (2018). Arbeitsanreize in der sozialen Sicherheit, S. 149

⁹⁹ Arni et al. (2023). Gutachten zum Postulat KR-Nr. 230/2022, S. 2-3

¹⁰⁰ Leisibach et al. (2018). Arbeitsanreize in der sozialen Sicherheit, S. 148

¹⁰¹ Ott et al. (2010). Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem, S. 150ff.

wovon rund 12'642 Paarhaushalte im Kanton Zürich betroffen waren (ca. 5% aller verheirateten/eingetragenen Paare im Kanton).¹⁰²

6.5.4 Verteilungswirkungen

Die Verteilungswirkungen der IPV in der Schweiz zeigen deutliche Umverteilungseffekte zugunsten einkommensschwächerer Haushalte, wobei die IPV rund 31% der gesamten Prämienkosten der einkommensschwächsten 10% der Haushalte übernimmt (Beziehende ohne Sozialhilfe und EL).¹⁰³ Die Entlastungswirkung nimmt dabei mit steigendem Einkommen ab: in der Gruppe der Haushalte mit Einkommen zwischen dem 10. und 20. Perzentil werden etwa 15% der Kosten durch die IPV getragen, während es im Bereich zwischen dem 20. und 30. Perzentil noch 7% sind.

Verglichen mit anderen Haushaltstypen profitieren vor allem Einelternfamilien von der Prämienverbilligung, da bei ihnen durchschnittlich 10% der Prämienkosten durch die IPV gedeckt werden. Rentnerhaushalte erhalten im Mittel eine Entlastung von 6% der Finanzierungslast, während Familien mit mehreren Kindern etwa 5% ihrer Prämienkosten über die IPV erstattet bekommen.

Finanziert wird die IPV durch Steuergelder von Bund und Kantonen, womit vor allem Steuerzahlende ohne Anspruch auf Prämienverbilligung die Kosten tragen. Ein umfassender sozialpolitischer Ausgleich wird trotz der Umverteilung nicht erreicht, da insbesondere im unteren Mittelstand Gruppen bestehen, die trotz relativ hoher Prämienbelastung keine oder nur geringe Verbilligungen erhalten.

6.6 Fallbeispiel 5: Wohnungsmarkt

6.6.1 Regulierungskontext

In der folgenden Fallstudie untersuchen wir den Schweizer Wohnungsmarkt. Dieser ist für Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten von grosser finanzieller Bedeutung: Gemäss der HABE (2022) gibt ein durchschnittlicher Schweizer Haushalt monatlich rund 1'047 Franken für Nettomiete oder Hypothekarzinsen des Hauptwohnsitzes aus, rund 21% der Konsumausgaben.

Im Inventar haben wir den Wohnungsmarkt der Kategorie «indirekt regulatorisch beeinflussten Preise» (Kategorie 4) zugeordnet. Diese Preise werden durch regulatorische Rahmenbedingungen beeinflusst, ohne dass der Staat sie direkt festlegt. Gerade im Wohnungsmarkt existiert dabei eine Vielzahl an relevanten Regulierungen:

- Auf der *Nachfrageseite* wirken u.a. die Mietpreisregulierung, die Migrationspolitik, die bereitgestellte Verkehrsinfrastruktur, aber auch die Wirtschafts- und Sozialpolitik.
- Auf der *Angebotsseite* wirken u.a. raumplanerische Instrumente, technische Bauvorschriften, Baubewilligungsverfahren sowie kommunale Baubewilligungsgebühren.

¹⁰² Ott et al. (2010). Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem, S. 160-161

¹⁰³ Müller et al. (2021). Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2020

Die vorliegende Studie fokussiert sich auf die staatliche Regulierung der Angebotsseite. Dafür gibt es zwei Gründe: Erstens wirken zentrale Faktoren der Nachfrageseite, etwa die Migrationspolitik, nur indirekt auf die Wohnungsnachfrage. Zweitens schätzen Expertinnen und Experten das Potenzial direkt nachfrageseitiger Eingriffe wie der Mietpreisregulierung als begrenzt ein. Vorgaben auf der Angebotsseite, etwa planungs-, gebührenrechtliche oder verfahrensbezogene Vorschriften, entfalten demgegenüber eine gezieltere Wirkung.

Darüber hinaus fokussiert sich die Studie primär auf den Mietwohnungsmarkt. Dies darum, da dieser in der Schweiz mit rund drei Fünftel der ständig bewohnten Wohnungen relevanter ist als der Eigentumswohnungsmarkt (siehe BFS, 2023).¹⁰⁴

6.6.2 Marktstruktur und Wettbewerbseffekte

Marktstruktur

Der Besitz von Wohnungen ist in der Schweiz bislang wenig konzentriert. 2024 befanden sich zwei Drittel aller Wohngebäude im Besitz von Privatpersonen, 12.3% gehörten juristischen Personen, 14.3% unterschiedlichen Formen von Gemeinschaften (einfachen Gesellschaften etwa).¹⁰⁵ Gemäss Fleury, Schwartz und Koch (2024) ziehen sich Private bei der Erstellung von Gebäuden allerdings zunehmend zurück und werden von professionellen Bauherren abgelöst.¹⁰⁶ Dies dürfte sich unter anderem auf die zunehmende Komplexität von Bauprojekten und die entsprechend erforderliche Professionalisierung zurückführen lassen. Die gezeichnete Entwicklung spiegelt sich im Anteil der Mietwohnungen wider, die sich im Besitz von institutionellen Anlegern befinden: Dieser stieg von 31% im Jahr 2000 auf 44% im Jahr 2023.¹⁰⁷

Wettbewerbssituation

Die Bereitstellung von Wohnraum wird in der Schweiz hauptsächlich durch den Markt koordiniert. Ein funktionierender, liquider Wohnungsmarkt zeichnet sich dadurch aus, dass Wohnraum mittel- bis langfristig in ausreichendem Umfang bereitgestellt wird und das Wohnungsangebot flexibel auf Nachfrage- bzw. Preisveränderungen reagieren kann. Als grober Orientierungswert für ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage gilt in der Schweiz eine Leerstandsquote¹⁰⁸ von rund 1.5%.¹⁰⁹ Diese Reserve an leerstehenden Wohnungen ermöglicht es Haushalten, flexibel auf veränderte Lebenssituationen zu reagieren (etwa bei Familienzuwachs oder einem Arbeitsplatzwechsel).¹¹⁰

In den letzten Jahren konnte das neu geschaffene Wohnungsangebot nicht mit dem Nachfragewachstum Schritt halten. Die Leerstandsquote sank zwischen 2020 und 2024 von 1.72% auf

¹⁰⁴ BFS (2023). Mieter / Eigentümer. Verfügbar unter: [Mieter und Eigentümer](#)

¹⁰⁵ BFS (2025a) Eigentümer der Wohngebäude. Anm.: Weitere 7% sind gemischter Besitz oder unbekannt.

¹⁰⁶ Fleury, Schwartz und Koch (2024). «Immobilien Schweiz – 2Q 2024». Verfügbar unter: [Raiffeisen](#)

¹⁰⁷ Büchler et al. (2023). Ursachen für steigende Wohnkosten in der Schweiz mit Fokus auf Raumplanung

¹⁰⁸ Das prozentuale Verhältnis der Leerwohnungen zum Gesamtwohnungsbestand.

¹⁰⁹ Der Bundesrat (2025). Mietpreisentwicklung und Wohnungsmangel in der Schweiz

¹¹⁰ Gleichwohl ist dieser Schwellenwert nicht in allen Regionen gleich. In urbanen Gebieten kann bereits eine geringe Leerstandsquote ausreichen, um eine bedarfsgerechte Wohnraumversorgung sicherzustellen, während in peripheren oder ländlich geprägten Räumen eine höhere Quote notwendig sein kann, um dieselbe Funktionsfähigkeit des Marktes zu gewährleisten.

1.08%.¹¹¹ Ein ehemaliger Bericht der Credit Suisse wertet diese Entwicklung als eindeutigen Hinweis darauf, dass «der Mietwohnungsmarkt Kurs auf einen Vermietermarkt genommen hat.»¹¹². Besonders ausgeprägt ist die Situation in den grössten Schweizer Städten: Die Agglomeration Zürich weist eine Leerstandsquote von 0.48% auf, jene von Genf 0.51% und jene von Basel 0.69%.¹¹³

Mit Blick auf die Wettbewerbssituation zeigt sich, dass der Wettbewerb im Mietwohnungsmarkt nur begrenzt wirkt. In Gebieten mit hoher und weitgehend unelastischer Nachfrage, insbesondere in den Kernstädten, verfügen Vermieter bei Erst- und Neuvermietungen über eine deutlich stärkere Verhandlungsmacht. Einige Einschränkungen dieser Verhandlungsmacht sind jedoch zu berücksichtigen: Die zulässige Rendite bei Erstvermietungen ist gesetzlich begrenzt, und Mietzinserhöhungen bei einer Neuvermietung sind rechtlich nur in einem engen Rahmen zulässig (Art. 269 OR).¹¹⁴ Zudem geniessen bestehende Mietverhältnisse in der Schweiz einen ausgeprägten Schutz, was die Position der sogenannten «Insider» mit Bestandsmieten stärkt.

Wettbewerbseinschränkung durch Angebotsrestriktionen

Einer der Gründe dafür, dass das Angebot an neu geschaffenen Wohnungen nicht mit der hohen Nachfrage Schritt halten konnte, liegt in regulatorischen Restriktionen: Die Angebotsseite des Schweizer Wohnungsmarktes wurde in den vergangenen Jahren zunehmend durch planungs- und baurechtliche Vorgaben belastet. Insbesondere zwei Faktoren werden in der Literatur hervorgehoben¹¹⁵:

- Zonenplanung: Seit der Revision des Raumplanungsgesetzes im Jahr 2014 ist die Innenentwicklung gesetzlich priorisiert, was zu einer strukturellen Verlagerung der Bautätigkeit auf bereits überbaute Grundstücke geführt hat.¹¹⁶ Damit steigen jedoch die Anforderungen an Bauprojekte erheblich: Verdichtungsprojekte sind komplexer, teurer und gehen meist mit restriktiven Nutzungsvorgaben einher (bspw. durch niedrige Ausnützungsziffern, grosse Abstandsflächen oder limitierte Gebäudehöhen).¹¹⁷ Gerade in städtischen Gebieten erschweren zudem Anforderungen zum Ortsbildschutz (ISOS) das Bauen zusätzlich.¹¹⁸
- Einsprachen und Rekurse: Eine Studie des Bundesamts für Wohnen (BWO) aus dem Jahr 2025 zeigt, dass Einsprachen und Rekurse mit Abstand die grössten Hürden für die Bereitstellung von neuem Wohnraum darstellen. Vorgebracht werden dabei am häufigsten opportunistische Bedenken zur Bewilligungsfähigkeit, allgemeine Passepartout-Argumente wie Lärmschutz oder Mehrverkehr sowie sogenannte Schattenjury-Einwände zu Gestaltung oder städtebaulicher Einordnung.¹¹⁹ Zusätzlich (oder als Folge davon) hat sich die Verfahrensdauer bei Baubewilligungen deutlich erhöht. Während 2015 im Schnitt noch rund 150 Tage zwischen Einreichung und Bewilligung lagen, betrug dieser Zeitraum 2023 bereits 200 Tage.¹²⁰

¹¹¹ Der Bundesrat (2025). Mietpreisentwicklung und Wohnungsmangel in der Schweiz

¹¹² Credit Suisse (2023). Im Zeichen von Zinswende und Knappheit

¹¹³ BFS (2025b). Leerstehende Wohnungen (...), in den Agglomerationen der fünf grössten Städte

¹¹⁴ Lukas Tobler kritisiert in der WOZ, dass diese gesetzlichen Vorgaben nur selten von Mietenden eingefordert werden. Verfügbar unter: [Ein Markt so kaputt wie ungerecht](#)

¹¹⁵ Hauck, Schmidheiny, von Ehrlich (2024). Wohnungsbau zwischen Markt und Staat

¹¹⁶ Der Bundesrat (2025). Mietpreisentwicklung und Wohnungsmangel in der Schweiz

¹¹⁷ Hauck, Schmidheiny, von Ehrlich (2024). Wohnungsbau zwischen Markt und Staat

¹¹⁸ Siehe bspw. Unternährer (2025). Bau von 4000 Zürcher Wohnungen ist blockiert. Verfügbar unter: [TA](#)

¹¹⁹ Brüttsch, Zimmerli (2025). Rechtsmittelsysteme im öffentlichen Baurecht

¹²⁰ Der Bundesrat (2025). Mietpreisentwicklung und Wohnungsmangel in der Schweiz

In Kombination hemmen diese (und weitere) Faktoren die Investitionsbereitschaft von Bauherren, was einer Angebotsverknappung gleichkommt. In einem angespannten Marktumfeld wirken solche Regulierungen daher preistreibend, da eine steigende Nachfrage auf ein Angebot mit begrenztem Neubauvolumen trifft.

Art des Marktversagens

Der Wohnungsmarkt ist in mehrfacher Hinsicht von Marktversagen betroffen, insbesondere in Form negativer externer Effekte. Denn der private Nutzen, der aus der Errichtung von Wohnraum resultiert, deckt sich nicht zwingend mit dem gesellschaftlichen Gesamtnutzen. Ohne staatliche Eingriffe könnten negative Externalitäten wie erhöhte Umweltbelastungen, steigende Ballungskosten, eine zunehmende Zersiedelung, aber auch soziale Segregation unberücksichtigt bleiben.¹²¹ Eine strikte Raumplanung und regulatorische Vorgaben verfolgen deshalb das Ziel, mögliche Externalitäten zu internalisieren, indem sie den regulatorischen Rahmen für Wohnraumentwicklung vorgeben. Deregulierungsoptionen müssen daher differenziert beurteilt werden: Zwar kann eine Lockerung einzelner Vorgaben kurzfristig zu erhöhter Bautätigkeit führen und die Angebotsknappheit reduzieren, gleichzeitig besteht jedoch das Risiko, langfristige negative Auswirkungen zu wenig zu gewichten. Umgekehrt kann jedoch auch eine übermässige Regulierungsdichte die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt beeinträchtigen, indem sie effiziente Investitionen verhindert und die Wohnungsknappheit verstärkt.

6.6.3 Auswirkungen der Regulierung

Preise für Endverbraucher

Zwischen 2000 und 2024 sind die Wohnungsmieten nach dem Landesindex der Konsumentenpreise um rund 38% gestiegen.¹²² Gemäss Schätzungen von Bächler et al. (2023) für die Periode 2010-2021 lässt sich der grösste Teil der Variation in den Wohnkosten durch die Nachfrageseite erklären.¹²³ Höhere Einkommen erklären rund 37% der Kostenvariation bei Mietwohnungen, weitere 25% sind auf demografische Faktoren zurückzuführen. Faktoren der Angebotsseite erklären maximal 38%. Andere Studien, darunter jene von Wüest & Partner (2023), betonen allerdings, dass gerade in zentralen Lagen der inländische Zuzug und die ausländische Zuwanderung einen noch bedeutenderen Teil der Preisanstiege erklären.¹²⁴

Die Regulierung des Wohnungsangebotes beeinflusst die Preisentwicklung auf mehreren Ebenen und führt tendenziell zu höheren direkten und indirekten Kosten. Denn die Mehrkosten aus aufwendigen Verfahren und hoher Regulierungsdichte wirken dämpfend auf die Bautätigkeit und begrenzen das Wohnungsangebot. Über diese Angebotsverknappung übertragen sich die Kostensteigerungen deshalb mittelbar auf die Endverbraucherpreise.

Eine Studie von Bächler et al. (2025) zeigt auf, welchen Einfluss auf Immobilienpreise und Mieten verschiedene Faktoren der Angebotsseite ausüben.¹²⁵ Untersucht werden die Auswirkungen von verfügbaren Baulandreserven (als Indikator für das Potenzial für Bauen auf der grünen Wiese),

¹²¹ Hauck, Schmidheiny, von Ehrlich (2024). Wohnungsbau zwischen Markt und Staat

¹²² BFS (2025c). LIK, Mietpreisindex auf allen Indexbasen. Verfügbar unter: [Mietpreisentwicklungen](#)

¹²³ Bächler et al. (2023). Ursachen für steigende Wohnkosten in der Schweiz mit Fokus auf die Raumplanung

¹²⁴ Studie zitiert in Schweizer Immobilienbrief. Verfügbar unter: [Ausgabe 360](#)

¹²⁵ Bächler et al. (2025). The amplifying effect of spatial planning restrictions on house prices and rents

von Dichtevorgaben (als Indikator für das Potenzial der Innenverdichtung) sowie von Ablehnungsquoten bei Baugesuchen (als Indikator für Bewilligungsverfahren und Einsprachen/Rekurse). Die Studie kommt zum Schluss, dass insbesondere die Verfügbarkeit von Baulandreserven den grössten Effekt auf die Immobilienpreise hat, gefolgt von Dichtevorgaben und Ablehnungsquoten.

Diese Ergebnisse lassen sich vor dem Hintergrund einer Studie der Hochschule Luzern (2025) einordnen, die zeigt, dass die Landwertanteile von Mieten an besonders nachfragestarken Orten in Zürich bis zu 50% erreichen.¹²⁶ Baulandsreserven und Ausnützungsziffern haben dort direkten Einfluss auf das Wertschöpfungspotenzial der jeweiligen Parzellen.

Die eigentlichen Baukosten für Material und Arbeit dürften hingegen laut Bächler et al. (2023) in der Periode 2010–2021 kaum Einfluss auf die Mietpreisentwicklung gehabt haben.¹²⁷

Im Kontext der administrierten Preise gilt letztlich festzuhalten, dass neben der Regulierungsdichte auf kommunaler Ebene auch die Höhe der anfallenden Gebühren erheblich variiert. Eine Analyse des PUE (2014) zeigt, dass sich die Baubewilligungsgebühren in den 30 einwohnerstärksten Gemeinden der Schweiz bis um den Faktor zwanzig unterscheiden.¹²⁸ Zusätzlich fallen standortabhängig weitere Kosten an, etwa für Umweltverträglichkeitsprüfungen, Ausnahmegewilligungen oder spezifische Erschliessungen. Eine spätere Untersuchung des PUE (2016) identifiziert zudem strukturelle Effizienzdefizite in den Bewilligungsverfahren und spricht sich für eine Harmonisierung der Regelwerke aus, um sowohl die administrative Belastung der Behörden als auch die Transaktionskosten der Bauherren zu senken.¹²⁹

Die Gebührenkosten dürften allerdings im Vergleich zu den weiteren diskutierten Faktoren vernachlässigbar sein, machen die Baubewilligungsgebühren doch im Verhältnis zu den gesamten Baukosten einen eher kleinen Anteil aus. Zur Veranschaulichung: Für ein Mehrfamilienhaus mit 15 Wohnungen und einer Bausumme von 5 Millionen Franken liegen die Gebühren je nach Gemeinde zwischen rund 1'500 und 30'000 Franken, womit sie in der Grössenordnung von deutlich unter einem Prozent der Baukosten bleiben.¹³⁰

6.6.4 Verteilungswirkung

Regulatorische Vorgaben im Wohnungsmarkt führen auch zu indirekten Verteilungseffekten. In stark nachgefragten (urbanen) Räumen tragen sie beispielsweise zu einer strukturellen Angebotsknappheit bei, die Verdrängungsprozesse begünstigt.¹³¹ Einkommensschwächere Haushalte werden dadurch zunehmend ins preisgünstigere Umland verdrängt.¹³² Nach dem Ökonomen Christian Hilber verstärkt eine zu starke Regulierung das Insider-Outsider-Problem.¹³³ Einerseits profitieren Eigentümer von der Angebotsverknappung, da Bodenpreise und Kapitalwerte tendenziell

¹²⁶ Kraft & Schmidiger (2025). Hohe Anlagekosten – aber tiefe Mieten? Verfügbar unter: [HSLU](#)

¹²⁷ Bächler et al. (2023). Ursachen für steigende Wohnkosten in der Schweiz mit Fokus auf die Raumplanung

¹²⁸ PUE (2014). Grosse Unterschiede bei Baubewilligungsgebühren

¹²⁹ PUE (2016). Teure Baubewilligungsverfahren. Verfügbar unter: [Newsletter Nr. 1/16](#)

¹³⁰ PUE (2014). Grosse Unterschiede bei Baubewilligungsgebühren

¹³¹ Hauck, Schmidheiny, von Ehrlich (2024). Wohnungsbau zwischen Markt und Staat

¹³² Kauer et al. (2025). Bautätigkeit und Verdrängung in der städtischen Schweiz

¹³³ Artikel von Zulliger & Honegger in der NZZ vom 21. Oktober 2024. Verfügbar unter: [NZZ](#)

stärker steigen als die Mieten.¹³⁴ Andererseits profitieren auch diejenigen, die schon lange in seiner Wohnung leben und von tiefen Bestandesmieten profitieren.

Insgesamt zeigt sich, dass die Lasten der Regulierungen asymmetrisch verteilt sind. Einkommensschwache Haushalte oder Bauwillige in hochregulierten Gemeinden haben die direkten und indirekten Kosten überproportional zu tragen.

6.7 Fallbeispiel 6: Lebensmittel

6.7.1 Regulierungskontext

Der in dieser Fallstudie betrachtete Marktsektor ist der Schweizer Lebensmittelmarkt, wobei wir insbesondere die Situation im Obst- und Gemüsemarkt behandeln. Schweizer Haushalte geben gemäss der HABE (2022) monatlich rund 578 Franken für Lebensmittel aus, was ca. 12% ihrer Konsumausgaben entspricht. Obst und Gemüse machen im Mittel 137 Franken pro Monat aus. Schweizer Haushalte zahlen für Lebensmittel dabei häufig anderthalb mal so viel wie Haushalte in anderen EU-Ländern.¹³⁵ Massgeblich für die höheren Preise sind Importzölle und Zollkontingente, die gezielt Preisunterschiede zum Ausland schaffen. Dieses System zielt darauf ab, die Lebensmittelversorgung durch möglichst inländische Produkte zu sichern und Landwirten planbare Produktionsbedingungen zu bieten, auch wenn dies eine Abweichung von der Wirtschaftsfreiheit erfordert (Art. 104 BV).

Der Zollschatz umfasst zwei Instrumente: Erstens erhebt die Schweiz hohe Allgemeinzölle (Meistbegünstigungszollsätze) auf Agrarimporte. 2023 betrug der durchschnittliche Agrarzoll 24.8%, fast dreimal so hoch wie in der EU und sechsmal höher als in den USA.¹³⁶ Zweitens nutzt die Schweiz für 95 in der Schweiz produzierte Agrarprodukte saisonale Zollkontingente, welche vom Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) vergeben werden und die im Zentrum unserer Betrachtung stehen. Diese erlauben es, eine vordefinierte Menge eines Produkts zu niedrigeren Zollansätzen zu importieren. Für Mengen, die diese Quote überschreiten, werden deutlich höhere Zollansätze fällig. Diese werden während der heimischen Erntesaison angewendet, um die lokale Produktion zu schützen und sind oft prohibitiv hoch, was Importe während der Schutzperiode stark einschränkt.¹³⁷ Die Quotenmengen werden oft wöchentlich angepasst und orientieren sich an den heimischen Angebotsbedingungen. Das Preisgefälle zwischen inländischen und internationalen Preisen kann somit aufrechterhalten werden. Nicht in der Schweiz bewirtschaftete Obst- und Gemüsearten fallen nicht darunter. Für tierische Produkte wie z.B. Fleisch gelten ebenfalls Kontingentregelungen.¹³⁸

Die staatlichen Agrarsubventionen sind nicht Teil der Betrachtung, auch wenn sie ebenfalls bedeutsam sind: So belaufen sich die Gesamtausgaben des Staates für den Agrarsektor auf etwa 4 Milliarden Franken pro Jahr (ca. 7% der Staatsausgaben). Hierdurch resultiert, dass etwa die

¹³⁴ Böhler et al. (2025). The amplifying effect of spatial planning restrictions on house prices and rents

¹³⁵ BFS (2024) Preisniveauindizes für ausgewählte Länder und analytische Kategorien, Datenstand: 17.12.2025; Bergmann & Nietlispach (2019). Auswirkungen einer Agrarmarkliberalisierung auf die Produktion und den Grosshandel von Obst, Gemüse und Kartoffeln in der Schweiz

¹³⁶ Salvi & Güttinger (2025). Zollfestung Schweiz: Sieben Fragen zum Agrarprotektionismus

¹³⁷ Loginova et al. (2021). Assessing effects of seasonal tariff-rate quotas on vegetable prices in Switzerland

¹³⁸ BWL (2025). Einfuhr von Milch und Milchprodukten. Verfügbar unter: [Milch und Milchprodukte](#)

Hälfte der Bruttoeinnahmen der Bäuerinnen und Bauern auf öffentlicher Unterstützung basiert. Das Hauptinstrument hierbei sind Direktzahlungen.¹³⁹

6.7.2 Marktstruktur und Wettbewerbseffekte

Marktstruktur

Der Markt für Nahrungsmittel ist asymmetrisch strukturiert: Viele landwirtschaftliche Betriebe bewirtschaften im internationalen Vergleich eher kleine Anbauflächen. Die wichtigsten Kulturen gemäss Anbaufläche im Gemüsesegment sind Karotten und Zwiebeln, im Obstsegment sind es Äpfel und Birnen.¹⁴⁰ Die Vielzahl an tendenziell kleineren Erzeugerbetrieben trifft im Markt auf wenige Detailhändler und Verarbeiter, welche den Zugang zu den Endkunden kontrollieren. Der Detailhandel kann als oligopolistisch bezeichnet werden. Die beiden etablierten Anbieter Migros (inkl. Denner) und Coop verfügen im Lebensmittelhandel über einen Marktanteil von rund 80%. Landwirte organisieren sich in Verbänden wie dem Verband Schweizer Gemüseproduzenten (VSGP) oder dem Schweizer Obstverband (SOV), um ihre Verhandlungsposition zu stärken. Diese Verbände veröffentlichen etwa wöchentliche oder saisonale Richtpreise, um die Informationsasymmetrie zwischen den wenigen Detailhändlern und den Bauern zu verringern. Dabei handelt es sich um unverbindliche Preisempfehlungen, die teilweise jedoch auch von den grossen Detailhandelsketten als Referenzpunkt akzeptiert werden.¹⁴¹

Trotz der hohen Marktkonzentration im Inland ist der Schweizer Detailhandel nicht ohne Wettbewerbsdruck: Endkunden weichen auf den sog. «Einkaufstourismus» im grenznahen Ausland aus. Der Wert der 2023 so eingeführten Waren wurde von der Swiss Retail Federation auf 8.5 Milliarden Franken geschätzt, was etwa zwei Dritteln des stationären Supermarktgeschäftes der Migros-Genossenschaft entspricht.¹⁴²

Marktversagen und Wettbewerbseinschränkung

Der Schweizer Lebensmittelmarkt weist Merkmale eines Marktversagens auf: Die oligopolistische Struktur im Detailhandel führt zu einer ungleichen Verhandlungsmacht. Einerseits besteht Verhandlungsmacht gegenüber den vielen kleinen Produzenten, andererseits gegenüber den Haushalten, die über wenige Ausweichmöglichkeiten verfügen.

Der Vergabeprozess der Zollkontingente begünstigt etablierte Marktakteure: Die Kontingentszuteilung basiert in der Regel auf dem Anteil eines Importeurs an den Importen des Vorjahres. Für einige Produkte (z.B. Tomaten, Salatgurken, Setzzwiebeln und Äpfeln) erfolgt die Zuteilung nach Marktanteilen basierend auf Importen und inländisch bezogener Ware. Historisch grosse Importeure erhalten dadurch Zugang zu grossen Kontingentsanteilen, während kleinere Importeure proportional weniger erhalten. Dies erschwert den Eintritt neuer Marktteilnehmer. Da es für die Kontingentinhaber möglich ist, Produkte zu ausländischen Preisen mit geringer Zollbastung

¹³⁹ Huber et al. (2024). Lessons learned and policy implications from 20 years of Swiss agricultural policy reforms

¹⁴⁰ BWL (2025). Agrarbericht 2025

¹⁴¹ Schweizer Obstverband (2025). Preise Direktvermarktung. Verfügbar unter: [Preise Direktvermarktung](#); Schlittler (2025). Preiskampf im Detailhandel: Anzeige gegen Coop wegen Preisreduktionsforderung

¹⁴² Schätzung umfasst auch Nicht-Lebensmittel.

einzukaufen und zu den teureren Schweizer Preisen zu verkaufen, entstehen Renten für die Kontingentsinhaber und nachgelagerte Sektoren, insbesondere für den Detailhandel.

Das BLW bestimmt Grösse und Zeitpunkt der Kontingentsfreigaben in Abstimmung mit privaten Marktakteuren, wobei auch die Regelungen der WTO-Bestimmungen eines Mindestmarktzugangs beachtet werden. Dazu gehören die inländischen Produzentenverbände, der Detailhandel sowie die verarbeitende Industrie. Diese Akteure schlagen unter Berücksichtigung der erwarteten Erntemengen und Daten aus den Vorjahren eine entsprechende Importmenge vor, die dann zu meist durch das BLW übernommen wird. Der Konsumentenschutz oder die Preisüberwachung sind nicht Teil des Prozesses.

6.7.3 Auswirkungen der Regulierung

Die Preise für Obst, Gemüse und Kartoffeln lagen 2023 in der Schweiz rund ein Drittel über dem EU-Durchschnitt.¹⁴³ Diese Preisdifferenz kann unterschiedliche Ursachen haben, es bestehen jedoch spezifische empirische Untersuchungen zur Rolle des Systems der Zollkontingente: So führen die Zollkontingente während der Bewirtschaftungsperiode zu rund 20% höheren Obst- und Gemüsepreisen im Vergleich zum Preisniveau der Nachbarländer.¹⁴⁴ Bei leicht verderblichen Gemüsen kann die durch die Kontingente hervorgerufene Preiserhöhung sogar bis zu 50% betragen.

Das Zollkontingentsystem schützt Schweizer Landwirte während der Erntesaison effektiv vor ausländischer Konkurrenz. Das System kann jedoch als ineffizient beurteilt werden, da die indirekte Form der Preisstützung wenig zielgenau ist, also nur teilweise den landwirtschaftlichen Betrieben zugutekommt. Entsprechend seiner starken Marktstellung profitiert insbesondere der Detailhandel.¹⁴⁵ Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) geht davon aus, dass bis zu drei Viertel aller Marktpreisstützungsmassnahmen in der Schweizer Landwirtschaft nicht bei den Landwirten verbleibt, sondern in andere Stufen der Wertschöpfungskette wandern. So trägt das geschlossene System möglicherweise auch zu überhöhten Preisen für landwirtschaftliche Produktionsmittel bei. Beispielsweise liegen die Preise für importierte Pflanzenschutzmittel in der Schweiz im Durchschnitt rund 43% über dem deutschen Niveau, was der Schweizer Wettbewerbsfähigkeit zusätzlich schadet.¹⁴⁶ Das Zollkontingentsystem ist somit ein wenig zielgerichtetes Instrument.

Die kontingentierte Importregelung verstärkt ausserdem bestehende Marktverzerrungen, da die Bindung der Kontingente an Vorjahresmengen vorherrschende Marktstrukturen zementiert. Arbitragemöglichkeiten insbesondere für neue Marktteilnehmer werden folglich nicht vollständig ausgenutzt. Der Grenzschutz kann zudem dazu führen, dass der heimischen Landwirtschaft der Wettbewerbsdruck fehlt, um Kosten zu senken. Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung bleiben somit ungenutzt, was den Produktivitätsfortschritt bremst. Schliesslich ist auch der administrative Aufwand zur Verwaltung des Grenzschutzes zu berücksichtigen. Nach Angaben des Bundesrates

¹⁴³ BFS (2024). Preisniveauindizes im internationalen Vergleich

¹⁴⁴ Loginova et al. (2021). Assessing effects of seasonal tariff-rate quotas on vegetable prices in Switzerland

¹⁴⁵ Gray et al. (2017). Evaluation of the relevance of border protection for agriculture in Switzerland; Hillen (2019). Market Integration and Market Efficiency under Seasonal Tariff Rate Quotas

¹⁴⁶ Preisüberwacher (2005b). Hohe Produktionsmittel-Preise in der schweizerischen Landwirtschaft

(2017) fallen für den Staat pro Jahr ungefähr 30 Millionen Franken an Verwaltungskosten für das Zollsystem landwirtschaftlicher Erzeugnisse an.¹⁴⁷

Zusätzliche, hier nicht berücksichtigte Wirkungen, entfalten die Allgemeinzölle auf Agrarprodukte (z.B. Nischenkulturen, verarbeitete Produkte). Diese haben erwartbar noch stärkere Auswirkungen auf die jeweiligen Märkte, da sie ganzjährig in Kraft und nicht auf eine bestimmte Bewirtschaftungsperiode beschränkt sind.

6.7.4 Verteilungswirkungen

Die oben erwähnten Preiswirkungen haben für Endkonsumenten erwartbar auch verteilungspolitische Implikationen, da Haushalte mit geringen Einkommen einen höheren Anteil für Lebensmittel aufwenden. Durch den daraus resultierenden Einkaufstourismus geht wiederum Marktvolumen für die Schweizer Wirtschaft verloren.

Es ist auch denkbar, dass Schweizer Endkonsumentinnen und Endkonsumenten ohne Zollkontingente möglicherweise auf qualitativ hochwertigere Produkte zugreifen könnten; denn dank des Grenzschatzes können inländische Anbieter ihre Ernte auch dann absetzen, wenn diese qualitativ nicht überlegen ist. Dies verringert tendenziell den Anreiz, in Produktqualität oder Sortimentsdiversität zu investieren.

Auf Seiten der landwirtschaftlichen Betriebe profitieren vom Grenzschatz vor allem Höfe in den Talregionen, da die Verkaufserlöse der Produktion den grössten Anteil am Betriebsertrag ausmachen. Für Betriebe in Berg- und Hölregionen haben die Verkaufserlöse eine geringere Bedeutung; hingegen sind dort Direktzahlungen und Strukturverbesserungen von grösserer Relevanz.¹⁴⁸

6.8 Fallbeispiel 7: Arzneimittel

6.8.1 Regulierungskontext

Der Schweizer Markt für kassenpflichtige Medikamente unterliegt einer staatlichen Preisfestsetzung durch das BAG. Grundlage bildet die Spezialitätenliste (SL), in der alle von der OKP vergüteten Präparate mit einem verbindlichen Höchstpreis aufgeführt sind (Art. 25 und 52 KVG). Die Verbraucherinnen und Verbraucher tragen die Arzneimittelkosten im Wesentlichen indirekt über ihre Krankenkassenprämien, wobei die individuellen Ausgaben je nach gewählter Franchise und Selbstbehalt¹⁴⁹ variieren können. Gemäss der HABE (2022) geben Schweizer Haushalte durchschnittlich rund 36 Franken pro Monat für Arzneimittel aus («out-of-pocket»). Die tatsächlichen Ausgaben liegen jedoch höher: Laut der OKP-Statistik (2024) betragen die monatlichen Medikamentenausgaben rund 85 Franken pro Person.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Der Bundesrat (2017). Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik

¹⁴⁸ Der Bundesrat (2024b). Einkommen der Bauernfamilien

¹⁴⁹ Im Allgemeinen beträgt die Kostenbeteiligung 10% der Franchise übersteigenden Kosten. Falls ein alternatives, günstigeres Präparat verfügbar ist, kann sich der Selbstbehalt auf 40% erhöhen (BAG, 2023).

¹⁵⁰ BAG (2024b). Leistungen der Krankenversicherung 2024: Verteilung nach Kostengruppe.

Gemäss der Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV) besteht der Publikumspreis (PP) eines Arzneimittels aus dem vom BAG genehmigten Fabrikabgabepreis (FAP), einem gesetzlich definierten Vertriebszuschlag und 2.6% Mehrwertsteuer. Die Höhe des Vertriebszuschlags ist degressiv und steht je nach Abgabekanal Apotheken, Arztpraxen, Spitälern und dem Grosshandel zu. Die Festsetzung des FAP erfolgt bei Markteintritt im Rahmen eines Verhandlungsprozesses zwischen Hersteller und BAG (Art. 30ff. KLV). Dabei werden zwei Referenzverfahren angewandt: der therapeutische Quervergleich (TQV) mit klinisch vergleichbaren Präparaten sowie der Auslandspreisvergleich (APV) mit neun europäischen Referenzländern.¹⁵¹ Die Aufnahme in die SL setzt zudem eine nachgewiesene Wirksamkeit, Zweckmässigkeit, und Wirtschaftlichkeit voraus («WZW-Kriterien»). Die festgelegten Preise werden im Dreijahresrhythmus überprüft, wobei erneut APV und TQV herangezogen werden. Auch im patentfreien Segment legt das BAG die Höchstpreise mittels der SL fest. Für nicht mehr patentierte Originalpräparate ergibt sich der Preis hälftig aus einem APV und einem TQV. Für Generika und Biosimilars gilt ein prozentuales Abschlagsregime gegenüber dem Referenzpreis des Originals.¹⁵²

6.8.2 Marktstruktur und Wettbewerbseffekte

Marktstruktur

Der Schweizer Arzneimittelmarkt lässt sich in zwei wesentliche Segmente aufteilen: Patentgeschützte und patentfreie Präparate. Im patentgeschützten Bereich sichern Patente und regulatorische Marktzutrittsbarrieren den Herstellern eine zeitlich begrenzte Monopolstellung. Wenige forschungsstarke internationale Konzerne dominieren den patentgeschützten Bereich. Parallelimporte sind zugelassen, sind jedoch aufgrund regulatorischer Hürden beim Patentschutz nur selten möglich.¹⁵³

Die Marktstrukturen im patentgeschützten und patentabgelaufenen Arzneimittelsegment unterscheiden sich fundamental, was primär in der spezifischen Kostenstruktur der Branche begründet liegt: Da die Forschungs- und Entwicklungskosten die eigentlichen Herstellungskosten um ein Vielfaches übersteigen, müssen Hersteller Preise realisieren können, die signifikant über den Grenzkosten der Produktion liegen, damit sich Innovationen refinanzieren lassen. Der Patentschutz sichert dieses Modell, indem er Dritten für einen festgelegten Zeitraum die Produktion und den Verkauf der entsprechenden Arzneimittel untersagt. Durch diese temporären, wirkstoffbezogenen Monopole erhalten Anbieter die notwendige Preissetzungsmacht. Der ökonomischen Theorie folgend streben die Unternehmen dabei eine Gewinnmaximierung an, bei welcher der Preis so gewählt wird, dass er die Grenzkosten der Produktion übersteigt.

¹⁵¹ Diese sind Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, die Niederlande, Österreich und Schweden.

¹⁵² Ein zentrales Instrument der letzten Jahre sind zudem vertrauliche Rabatt- und Preismodelle, die das BAG mit Herstellern einzelner patengeschützter Präparate vereinbart. Sie betreffen vor allem Onkologiemedikamente und sollen den Preis senken, ohne den offiziellen Listenpreis zu verändern. 2023 waren 71 der 250 umsatzstärksten Originalpräparate in der Schweiz von solchen Modellen erfasst. Diese Konstruktionen mindern die Transparenz und können internationale Preisvergleiche verzerren (Carl & Vokinger, 2021).

¹⁵³ Kohler (2024). Parallelimport von Arzneimitteln in die Schweiz

Im patentfreien Generikamarkt sind zwar mehrere Anbieter je Wirkstoff möglich, jedoch gibt es auch hier eine starke Tendenz zur Marktkonzentration. So besitzen die vier grössten Firmen einen Marktanteil von rund 88% und damit eine dominante Stellung.¹⁵⁴

Auf der Nachfrageseite wird der Schweizer Arzneimittelmarkt durch ein komplexes Zusammenspiel geprägt: Während die Krankenkassen und Sozialversicherungen als Kostenträger die finanzielle Last tragen, agiert das BAG als steuernder Akteur. In dieser Konstellation entsteht ein quasi-monopsonistisches Marktumfeld, in dem das BAG durch die Preisfestsetzung via Spezialitätenliste (SL) und die Definition von Erstattungskriterien die Marktbedingungen hoheitlich vorgibt und so massgeblichen Einfluss auf das Marktgeschehen ausübt.¹⁵⁵

Marktversagen

Die beschriebene Marktmacht der Anbieterseite verdeutlicht die Notwendigkeit einer staatlichen Preisregulierung. Den monopolistischen Herstellern steht mit der OKP (vereinfachend) ein quasi-monopsonistischer Abnehmer gegenüber, was in einem bilateralen Monopol zu Verhandlungsmacht auf der Nachfrageseite führt. Die eigentliche Nachfrage entsteht jedoch bei den Patientinnen und Patienten, während die Kosten vom Kollektiv der Versicherten getragen werden. Diese Trennung von Nutzen und Kosten führt zu einer geringen individuellen Preissensitivität, was die Bildung eines Wettbewerbsmarktes auch nachfrageseitig erschwert («Moral-Hazard-Problem», Franchise und Selbstbehalt wirken hier entgegen). Um die Monopolmacht der Hersteller zu begrenzen, greift der Staat daher regulierend ein und reguliert die Preise.

Sobald der Patentschutz ausläuft, ermöglicht der Markteintritt von Generika-Herstellern theoretisch Wettbewerb. Da für diese Nachahmermedikamente geringere Forschungskosten anfallen, können sie auch günstiger angeboten werden. Dennoch bleibt hier eine staatliche Preissteuerung oft notwendig. Hohe Fixkosten und Skaleneffekte führen in manchen Fällen dazu, dass Anbieter aus dem Markt ausscheiden oder die Produktion auf wenige globale Standorte konzentriert wird. Der Schweizer Markt ist für manche Wirkstoffe zudem zu klein, um einen intensiven Wettbewerb mehrerer Anbieter zu tragen. Die Zahl der verfügbaren Generikaprodukte unterscheidet sich daher zwischen unterschiedlichen Wirkstoffen jedoch stark, was pauschale Urteile erschwert. Die gegebenen angebotsseitige Marktkonzentration lässt in vielen Fällen jedenfalls eine staatliche Preisregulierung als notwendig erscheinen. Um das Risiko von Lieferengpässen zu minimieren, muss die Preisregulierung jedoch eine Balance finden: Sie soll einerseits Kosteneinsparungen realisieren, andererseits aber Preise sichern, die eine stabile Versorgung des Schweizer Marktes gewährleisten.

6.8.3 Auswirkungen der Regulierung

Wie oben beschrieben, gilt für erstattungspflichtige Medikamente ein Höchstpreis (FAP), der vom BAG auf Basis eines APV und TQV festgelegt und in der SL erfasst wird. Im Regelfall entspricht der tatsächlich verrechnete Preis dem Höchstpreis. Wir können also vereinfachend davon ausgehen, dass Arzneimittel schweizweit zum gleichen Preis verrechnet werden.

¹⁵⁴ bwa consulting (2023). Effizienzbeitrag der Generika. Intergenerika

¹⁵⁵ Gemäss der BFS-Statistik wurden im Jahr 2023 70.1% der gesamten Medikamentenkosten über das Finanzierungsregime der OKP abgerechnet, weitere 3.3% über die weiteren Sozialversicherungen und 9.3% über Kostenbeteiligungen an den sozialversicherungspflichtigen Leistungen.

Preisbildung im regulierten Markt

Um überhaupt in der SL gelistet zu werden, müssen die WZW-Kriterien erfüllt sein. Teil der Prüfung ist demnach die Wirtschaftlichkeit, welche zum Beispiel anhand einer gesundheitsökonomischen Berechnung ermittelt werden kann. Für den Antragsprozess bei neuen Arzneimitteln ist zwar die Angabe pharmakoökonomischer Daten gefordert, nicht aber eine umfangreiche gesundheitsökonomische Kosten-Nutzen-Analyse, wie sie z.B. im Zuge von Health Technology Assessments (HTA) durchgeführt wird.¹⁵⁶ Im Vereinigten Königreich werden hingegen zur Festlegung des Preises HTA durchgeführt. Dabei steht die sogenannte Incremental Cost Effectiveness Ratio (ICER) im Zentrum. Diese gibt an, welche zusätzlichen Kosten für ein zusätzliches qualitätsadjustiertes Lebensjahr (QALY) anfallen. Vergütungsentscheide sind im Vereinigten Königreich an fixe Schwellenwerte basierend auf QALYs gebunden. Hersteller kennen die Schwellenwerte und müssen diese bei der Preisbildung berücksichtigen, um die Chance auf eine Vergütung zu wahren. In der Schweiz gibt es keine fixen Schwellenwerte, sondern es findet eine Gesamtabwägung durch eine Kommission statt.

Der APV als zentrales Instrument der Schweizer Arzneimittelpreisregulierung weist mehrere strukturelle Schwächen auf, die seine Eignung als Referenzgrösse für eine kostenorientierte Preisfindung einschränken. Die via APV ermittelten Preise reflektieren nicht die Forschungs- und Entwicklungskosten der Hersteller plus eine angemessene Marge, welche durch den Preis vergütet werden sollten. Denn auch die Preisbildung im Ausland erfolgt in Unkenntnis der Kostenfunktion der Hersteller. Der therapeutische Nutzen spielt beim APV ebenfalls nur eine Rolle, sofern dieser in die Preisbildung der Referenzländer eingegangen ist. Via APV ermittelte Preise sind also ein Gemisch aus institutionellen Rahmenbedingungen, den beteiligten Verhandlungspartnern und deren respektiver Verhandlungsmacht. Hinzu kommt, dass auch das Ausland APV nutzt, wodurch ein Endogenitätsproblem entsteht. Ganz allgemein entsteht durch die Preisbildung via APV für Herstellerunternehmen der Anreiz, in den vergleichbaren Ländern möglichst hohe Listenpreise durchzusetzen, die dann mit geheimen Rabatten gekoppelt werden können. Genau dieses Verhalten lässt sich in der Schweiz und in weiteren europäischen Ländern beobachten.¹⁵⁷ Auch die Annahme, dass diese Rabatte seitens der pharmazeutischen Unternehmer von vornherein einkalkuliert wären und letztlich die Listenpreise erhöhen, wurde in einer empirischen Analyse bestätigt.¹⁵⁸ Dies schränkt den Nutzen des APV als Instrument der Preisbildung ein, da der Vergleich zunehmend auf fiktiven Listenpreisen basiert, die von den realen Marktverhältnissen entkoppelt sind («Schaufensterpreise»).

Als zweites Standbein der Schweizer Preisbildung fungiert der TQV. Der TQV evaluiert die Wirtschaftlichkeit eines Präparats im Vergleich zu Arzneimitteln derselben Indikation. Ökonomisch sinnvoll ist hierbei die Orientierung am relativen Nutzen (z.B. Heilerfolg, weniger Nebenwirkungen) statt an Herstellungskosten. Ein bedeutender Fortschritt kann bei der SL-Aufnahme zudem durch einen Innovationszuschlag von bis zu 20% des TQV-Preises honoriert werden. In der Praxis fließt der therapeutische Nutzen jedoch nur begrenzt in die Preisbildung ein, was primär an drei Hürden liegt: Erstens bestehen bei der Zulassung häufig noch keine langfristigen Daten über den therapeutischen Erfolg eines Arzneimittels. Zweitens besteht bei der Zusammensetzung der Vergleichsgruppen ein weites Ermessen. Indem das BAG bestimmt, welche und wie viele Produkte

¹⁵⁶ Siehe Handbuch betreffend der SL und der Geburtsgebrechenspezialitätenliste (GG-SL) in Verbindung mit Anhang 03a des Handbuchs. Verfügbar unter: [Antragsprozesse Arzneimittel](#)

¹⁵⁷ Rohner et al. (2024). Confidential and non-confidential drug rebates in Switzerland

¹⁵⁸ Gamba et al. (2020). The impact of managed entry agreements on pharmaceutical prices

verglichen werden, kann das Niveau der Wirtschaftlichkeit massgeblich gesteuert werden. Drittens wird innerhalb einer Vergleichsgruppe häufig pauschal eine Wirksamkeitsgleichheit angenommen, selbst wenn innerhalb der Vergleichsgruppe Heterogenitäten festzustellen sind. Damit wird das Ziel einer nutzenbasierten Bepreisung konterkariert. Diese Herausforderungen haben in der Folge zu zahlreichen verwaltungsrechtlichen Beschwerden seitens der Hersteller geführt.¹⁵⁹

Dass eine direkte Koppelung von Preis und Zusatznutzen methodisch anders gelöst werden kann, zeigt ein Blick auf das deutsche Verfahren. In den ersten sechs Monaten nach Markteintritt (Zulassungszeitpunkt) können Hersteller den Preis eines Medikaments frei bestimmen. Gleichzeitig müssen sie Evidenz für den zusätzlichen therapeutischen Nutzen beibringen und diese an eine unabhängige Stelle (das Institut für Wirtschaftlichkeit und Qualität im Gesundheitswesen, IQWiG) liefern. Auf Basis der Bewertung des IQWiG entscheidet der Gemeinsame Bundesausschuss (G-BA) über das Ausmass des Zusatznutzens. Die Höhe des Erstattungsbeitrags orientiert sich am festgestellten Zusatznutzen, wobei Medikamente mit nachgewiesenem Zusatznutzen einen Zuschlag gegenüber den Kosten der «zweckmässigen Vergleichstherapie» erhalten. Kann kein Zusatznutzen nachgewiesen werden, wird der Preis so bestimmt, dass er die Kosten der «wirtschaftlichsten zweckmässigen Vergleichstherapie» nicht überschreitet. Das Ziel dieses Verfahrens besteht darin, den frühen Zugang zu innovativen Medikamenten zu gewährleisten und gleichzeitig eine Steuerung der Medikamentenausgaben zu ermöglichen.¹⁶⁰ Neue Verfahrensregeln, die Anfang 2024 in Kraft traten, ermöglichen es auch in der Schweiz, dass die Vergütungsfähigkeit gewisser Arzneimittel bereits zum Zeitpunkt der behördlichen Marktzulassung feststeht.

Den Systemen in Grossbritannien und Deutschland ist gemein, dass der regulierte Preis direkt an den therapeutischen Nutzen gekoppelt ist. Auch in Ländern wie Australien, Frankreich und Japan wird der therapeutische Zusatznutzen als preisbestimmender Faktor genutzt oder entscheidet darüber, ob ein Medikament überhaupt erstattungsfähig ist.¹⁶¹

Dieses Zusammenspiel aus methodischen Schwächen beim TQV und der Orientierung an fiktiven Listenpreisen beim APV manifestiert sich letztlich in den realen Marktdaten. Im Vergleich zu den vom BAG definierten neun Referenzländern weist die Schweiz ein deutlich höheres Preisniveau auf. Bei patentgeschützten Arzneimitteln beträgt der Aufschlag im Mittel knapp 10%, nach Ablauf des Patents ca. 16%. Bei Generika und Biosimilars sind die Aufschläge gegenüber dem vergleichbaren Ausland mit 82% resp. 43% noch deutlicher.¹⁶²

Vergleich mit dem unregulierten Markt

Ob ein Wegfall der staatlichen Preisregulierung zu höheren oder tieferen Preisen führen würde, ist schwierig zu beantworten. Ein Medikamentenmarkt ohne jegliche Preisadministration existiert nicht, da stets regulatorische und institutionelle Faktoren auf die Preisbildung einwirken. Dies illustriert der Vergleich mit dem vermeintlich unregulierten Markt der USA. In den USA setzen Hersteller ihre Listenpreise zwar frei fest, die tatsächliche Preisbildung wird jedoch massgeblich durch die Akteure der Versorgungskette bestimmt. Eine zentrale Rolle spielen dabei die sog. Pharmacy Benefit Manager (PBM), eine Art Bindeglied zwischen Herstellern und Versicherern. PBM verhandeln Preise mit den Herstellern und entwickeln Arzneimittellisten (vergleichbar

¹⁵⁹ Kohler, S. (2021). Streitpunkt «Wirtschaftlichkeit» von Arzneimitteln

¹⁶⁰ GKV-Spitzenverband (2025). AMNOG-Verhandlungen. Verfügbar unter: [AMNOG](#)

¹⁶¹ Kang et al. (2020). Comparative approaches to drug pricing

¹⁶² Die Berechnungen wurden im Auftrag der Verbände santésuisse und interpharma von IQVIA durchgeführt und beziehen sich auf das Jahr 2023. Stellungnahmen verfügbar unter: [santésuisse](#) und [interpharma](#)

mit der SL), die dann vom jeweiligen Versicherer vergütet werden. Sie sind stark konsolidiert (drei PBM teilen sich 80% des Markts untereinander auf) und verfügen über grosse Verhandlungsmacht, da sie darüber bestimmen, welche Arzneimittel vergütet werden und wie hoch der Selbstbehalt der Versicherten ausfällt (co-pay).¹⁶³ Ihr Geschäftsmodell basiert darauf, hohe Rabatte mit Herstellern auszuhandeln und einen Teil davon als Gewinn einzubehalten. So besteht für sie ein Anreiz, Medikamente mit hohem Listenpreis und hohen Rabatten gegenüber Generika mit tiefem Listenpreis und geringen Rabatten zu bevorzugen. Dies führt zu der Situation, dass hochpreisige Medikamente zum Teil mit weniger Selbstbehalt angeboten werden als gleichwertige aber preiswertere Alternativen.

Gemäss einem Preisvergleich der RAND Corporation (2024) beträgt der Listenpreis von patentgeschützten Medikamenten in den USA mehr als das Doppelte des Schweizer Preises. Bei Generika liegen die amerikanischen Preise jedoch deutlich unter dem Schweizer Preisniveau.¹⁶⁴

Die Listenpreise im US-amerikanischen Medikamentenmarkt sind nicht ausschliesslich das Resultat einer staatlich garantierten Monopolstellung in Verbindung mit fehlender Preisregulierung, sondern werden auch ganz wesentlich von Anreizstrukturen weiterer Akteure in der Versorgungskette beeinflusst.¹⁶⁵ Es ist a priori nicht klar, ob die fehlende Preisregulierung oder institutionelle Faktoren entlang der Versorgungskette zu einem höheren Preisniveau führen. Im Umkehrschluss: Würde man in der Schweiz auf die Preisregulierung verzichten und institutionelle Rahmenbedingungen schaffen, die von denjenigen in den USA abweichen, kann zwar ein höheres Preisniveau resultieren, es ist aber kein Automatismus.

6.8.4 Verteilungswirkungen

Die Verteilungswirkungen der Preisregulierung im Medikamentenmarkt hängen davon ab, welches Marktgleichgewicht sich ohne Preisadministrierung einstellen würde. Wie oben ausgeführt, kann diese Frage nicht eindeutig beantwortet werden, ohne den gesamten Regulierungskontext einzubeziehen. Wir gehen von der Prämisse aus, dass die Preisadministrierung im Markt für patentgeschützte Arzneimitteln tendenziell zu niedrigeren Preisen führt. Im patentfreien Markt wären bei Verfügbarkeit eines Wirkstoffes durch mehrere Hersteller auch Marktpreise unter dem derzeitigen administrierten Niveau denkbar.

Grundsätzlich entlasten tiefere Preise das System der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) und damit direkt die Prämienzahlenden. Es kann im Falle von patentgeschützten Arzneimitteln durch die künstliche Verbilligung allerdings auch zu einer Mengenausweitung kommen (entweder durch eine grosszügigere Verschreibungspraxis oder durch die Bevorzugung medikamentöser Therapien gegenüber anderen, gleichwertigen Therapiealternativen), was den Einsparungseffekt auf Ebene der OKP-Gesamtausgaben wieder reduzieren würde. Der Zugang zu bereits entwickelten Medikamenten kann eingeschränkt sein, wenn das Schweizer Preisgefüge den Marktzutritt für Hersteller nicht attraktiv erscheinen lässt. Im patentfreien Segment ist die

¹⁶³ Kang et al. (2020). Comparative approaches to drug pricing

¹⁶⁴ Mulcahy et al. (2024). International prescription drug price comparisons: estimates using 2022 data

¹⁶⁵ Neben den erwähnten PBM gibt es noch weitere institutionelle Faktoren, die auf die Preise wirken. Dazu gehören Gutscheine, die direkt vom Hersteller ausgestellt werden und den Selbstbehalt für die Patientin oder den Patienten reduzieren oder ganz eliminieren (Kang et al., 2020). Empirische Evidenz zeigt, dass diese Praxis den Preis nach Rabatt um ca. 8% erhöht (Dafny et al., 2024).

Preiselastizität der Nachfrage aufgrund der ohnehin tieferen Preise und der hohen Schweizer Kaufkraft geringer, was das Risiko von medizinisch nicht induzierten Mengenausweitungen reduziert.

Regulierte Preise haben auch Auswirkungen auf die Forschungs- und Entwicklungsbestrebungen von Herstellern. Zum einen können tiefe erwartete Margen dazu beitragen, dass potenziell nutzbringende Medikamentenklassen nicht beforscht werden. Zum anderen verschieben sich die Anreize von Herstellern bei tiefen Margen hin zu volumenträchtigen Medikamenten, um die entstandenen Forschungs- und Entwicklungskosten über ein möglichst hohes Volumen zu amortisieren. Dies kann die Entwicklung von Medikamenten für seltene Erkrankungen hemmen und führt so zu einer Umverteilung von Lebensqualität zwischen Patientinnen und Patienten mit häufigen und solchen mit seltenen Krankheiten. Während die breite Masse der Versicherten durch tiefere Kosten bei häufigen Erkrankungen also profitiert, tragen Patientinnen und Patienten mit seltenen Krankheiten das Risiko einer Unterversorgung oder eines fehlenden therapeutischen Fortschritts.

7 Alternative Regulierungsansätze

Nachdem im vorangehenden Kapitel die bestehenden Marktstrukturen und Preisadministratio-
nen in sieben Sektoren analysiert wurden, wechselt die Perspektive nun von der Diagnose zur
Gestaltung: Für vier dieser Fallbeispiele werden nachfolgend konkrete alternative Regulierungs-
ansätze evaluiert. Dazu gehören die postalische Grundversorgung, den Wohnungsmarkt, den
Obst- und Gemüsesektor sowie den Arzneimittelmarkt. Ziel ist es, aufzuzeigen, wie durch gezielte
Deregulierung, marktnahe Steuerung oder neue Finanzierungsmodelle Effizienzgewinne erzielt
werden können, ohne die übergeordneten Versorgungsziele zu gefährden.

7.1 Post Grundversorgung

Dieses Kapitel zeigt alternative Regulierungsansätze auf, die den Wettbewerb in der postalischen Grundversorgung, insbesondere im Briefmarkt, fördern könnten.¹⁶⁶ Der Postmarkt ist in diesem Hinblick besonders relevant, da der Bundesrat die bestehenden Herausforderungen erkannt und eine Revision der rechtlichen Grundlagen angestossen hat. Im April 2025 wurde eine erste Vorlage zur Teilrevision der VPG in die Vernehmlassung geschickt.¹⁶⁷ Im August 2025 hat der Bundesrat zudem die Eckwerte für eine vollständige Revision des PG sowie des Postorganisationsgesetzes (POG) vorgestellt und das UVEK beauftragt, bis Ende Juni 2026 eine Vernehmlassungsvorlage zu erarbeiten.¹⁶⁸ Ziel der Revision ist eine zeitgemässe Ausgestaltung der postalischen Grundversorgung ab 2030. Vor diesem Hintergrund ergibt sich die Möglichkeit, alternative Regulierungsansätze und ihre Wettbewerbsfreundlichkeit zu prüfen.

Abschaffung des 50g Monopols

¹⁶⁶ Es ist darauf hinzuweisen, dass grosse Teile der postalischen Grundversorgung bereits liberalisiert sind (nicht reservierter Dienst) und dem Wettbewerb offenstehen. Ausschliesslich der Briefmarkt unter 50g (reservierter Dienst) unterliegt aufgrund des 50g Monopols der Post keinem Wettbewerb.

¹⁶⁷Die Schweizerische Post AG (2025b). Vernehmlassung VPG. Verfügbar unter: [Revision VPG](#)

¹⁶⁸ Die Schweizerische Post AG (2025a). Revision Postgesetzgebung. Verfügbar unter: [Revision Postgesetz](#)

Die Grundvoraussetzung für eine wettbewerbsfreundlichere Struktur des Briefmarktes ist die Abschaffung des 50g Monopols. Aufgrund des bestehenden Restmonopols sind rund 76% des gesamten Volumens und etwa 64% der Umsätze des Briefmarktes für private Wettbewerber unzugänglich, was die Marktattraktivität verringert, und den Markteintritt erschwert.¹⁶⁹ Eine vollständige Liberalisierung des Marktes geht jedoch aus unserer Sicht zu weit, da ein radikaler Systemwechsel politisch schwer umsetzbar ist und in der Übergangsphase mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist. Die Liberalisierung muss jedoch nicht in einem Schritt erfolgen; auch eine schrittweise Reduktion des Monopols ist denkbar. Es empfiehlt sich daher, primär die wettbewerbsfähigen Teilmärkte zu liberalisieren, während weniger rentable Grundversorgungsaufgaben reguliert bleiben. Diese Vorgehensweise fördert den Wettbewerb dort, wo er wirtschaftlich sinnvoll ist, ohne den Grundversorgungsauftrag zu gefährden und erhöht die politische und ökonomische Machbarkeit.

Zur Identifizierung wettbewerbsfähiger Teilmärkte bestehen mindestens vier Ansätze, die auch miteinander kombiniert werden können. Der Briefmarkt kann (1) nach Segmenten (z.B. A-Post, B-Post, Massensendungen), (2) nach Inhalten (promotionale versus transaktionale Sendungen), (3) nach Kundengruppen (Privat- oder Geschäftskunden) und (4) nach geografischen Kriterien (Städte, Agglomerationen, abgelegene Gebiete) differenziert werden.

Der Massenmarkt (B-Post Massensendungen) bietet sich als *Segment* für einen ersten Liberalisierungsschritt an, da dort der Anteil promotionaler Sendungen hoch ist und eine schrittweise Öffnung politisch einfacher durchsetzbar erscheint. Dieser Teilmarkt weist ein hohes Liberalisierungspotenzial auf, da geringe Zustellkriterien herrschen, die auch von privaten Anbietern abgewickelt werden können (Zustellung bis am sechsten Arbeitstag nach der Aufgabe).

Eine rein *inhaltliche Differenzierung* des Briefmarktes zwischen promotionalen Sendungen (Werbung) und transaktionalen Sendungen (Bankauszüge, Gerichtsurkunden etc.) wäre insbesondere für adressierte Werbesendungen interessant.¹⁷⁰ Derzeit ist eine reine Differenzierung nach Inhalten jedoch gesetzlich schwer umsetzbar, da promotionale Sendungen in unterschiedlichen Segmenten (A-Post, B-Post, Massensendungen) vorkommen.

Ein weiterer Ansatz könnte eine *Differenzierung nach Absenderkunden* sein, unabhängig vom Inhalt der Sendungen. Insbesondere der Geschäftskundenmarkt erscheint hier für eine Liberalisierung geeignet, da die Post bereits heute individuelle Vertragsbedingungen aushandelt. Alternative Anbieter könnten dann für mehr Wettbewerb sorgen, was Geschäftskunden attraktivere Konditionen ermöglichen könnte.¹⁷¹ Die Grundversorgung bliebe für Privatkunden unverändert, was die politische Durchsetzbarkeit erhöhen könnte.

Eine *geografische Differenzierung* könnte sich an bestehenden Zustellzonen orientieren. Insbesondere in städtischen Ballungsräumen und Agglomerationen wäre Wettbewerb einfacher zu etablieren. In abgelegenen Gebieten könnte die Grundversorgung weiterhin durch gezielte Zuschüsse sichergestellt werden.

Die Reduktion des Monopols hätte auch eine ordnungspolitische Wirkung. Im nicht reservierten Dienst der postalischen Grundversorgung würden bestehende Wettbewerbsverzerrungen verringert, was zu einem Wettbewerb auf Augenhöhe beitragen würde. Denn die Schweizerische Post

¹⁶⁹ Eisenring (2025). Ab die Post, S.5

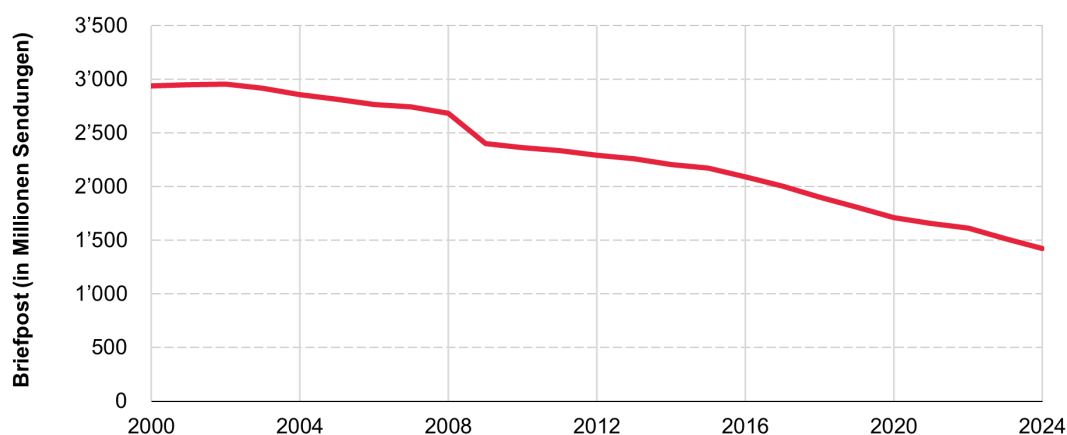
¹⁷⁰ Eisenring (2025). Ab die Post, S.6

¹⁷¹ Eisenring (2025). Ab die Post, S.5

verfügt aufgrund der gesetzlich zulässigen Quersubventionierung innerhalb der Grundversorgung über preisliche Handlungsspielräume in liberalisierten Teilmärkten. Zur Veranschaulichung: Auf einer Tour transportiert die Post sowohl Monopol- als auch freie Sendungen. Ein Grossteil der Tourkosten sind bei der Post damit bereits durch Monopolbriefe gedeckt, während private Anbieter jede Sendung vollkostenbasiert bezahlen müssen. Von diesen strukturellen Wettbewerbsnachteilen ist die Quickmail Planzer AG als einzige Konkurrentin im Briefmarkt betroffen.¹⁷² Um Wettbewerbsverzerrungen sowie unangemessene Preiserhöhungen zu verhindern, erscheint es daher sinnvoll, zusätzliche Liberalisierungsschritte zu erwägen und eine weitere Regulierung der Preise im Briefmarkt durch den PUE zu ermöglichen, solange die Post in liberalisierten Teilmärkten eine starke Marktdominanz aufweist.¹⁷³

Zuletzt ist zu berücksichtigen, dass eine Aufhebung des Monopols in einem strukturell rückläufigen Briefmarkt erfolgen würde: Das Volumen sinkt jährlich um rund 5-7% (vgl. Abbildung 8).¹⁷⁴ Der Briefmarkt dürfte zwar kurzfristig noch ökonomisch tragfähig bleiben, ohne weitergehende Liberalisierungs- und Anpassungsschritte wird sich die Situation jedoch ab 2035 deutlich zuspitzen. Deshalb erfordert eine Liberalisierung flankierende Massnahmen zur Entlastung der Post. Denkbar wären finanzielle Abgeltungen durch den Bund, wodurch die Grundversorgung ein transparentes Preisschild erhielte. Ergänzend oder alternativ könnte der Grundversorgungsauftrag flexibilisiert werden. Diese flankierenden Massnahmen diskutieren wir im Folgenden.

Abbildung 8: Entwicklung des jährlichen Briefvolumens in der Schweiz (2000-2024)



Anmerkungen und Quellen: Eigene Abbildung basierend auf dem Datensatz «die Schweizerische Post» des BFS (2025).

Anpassung des Umfangs der Grundversorgung

Im europäischen Vergleich weist die Schweiz sowohl in Bezug auf den Leistungsumfang als auch auf die Zustellanforderungen eine besonders weitgehende Ausgestaltung der postalischen Grundversorgung auf.¹⁷⁵ Es ist daher wenig überraschend, dass die Schweizerische Post 2024 zum

¹⁷² Das Unternehmen wurde 2009 in Erwartung einer Liberalisierung des Schweizer Postmarktes gegründet, die jedoch nie realisiert wurde. 2024 musste Quickmail aufgrund finanzieller Schwierigkeiten von Planzer übernommen werden, nachdem eine Übernahme durch die Post untersagt worden war (WEKO, 2024).

¹⁷³ Eisenring (2025). Ab die Post, S. 6

¹⁷⁴ In den Fachgesprächen wurde von einem jährlichen Rückgang von 5-7% des Briefvolumens ausgegangen.

¹⁷⁵ Rutz (2019). Postalische Grundversorgung im digitalen Zeitalter, S. 32

achten Mal in Folge zur besten Post der Welt gekürt wurde.¹⁷⁶ Gleichzeitig wurde sie jedoch in der Vergangenheit als «postalische Luxus- statt Grundversorgung» bezeichnet, was auf die hohen finanziellen Aufwendungen und den breiten Leistungsbereich hinweist.¹⁷⁷ Bei einer Aufhebung des 50g Monopols bietet sich daher die Möglichkeit, den Umfang der postalischen Grundversorgung stärker an die zukünftigen Bedürfnisse der Konsumentinnen und Konsumenten auszurichten.

Die Anpassung der Zustellanforderungen im Briefbereich erscheint daher als vielversprechender Ansatz, da angesichts des kontinuierlichen Rückgangs der Briefmengen die derzeitigen Vorgaben zur Zustellfrequenz ökonomisch kaum noch gerechtfertigt sind. Eine Reduktion der Zustellfrequenz um ein bis zwei Tage würde es ermöglichen, Brief- und Pakettouren stärker zu kombinieren, wodurch Effizienzgewinne erzielt würden. Alternative Anbieter könnten die verbleibenden Briefvolumen als «Beifang» auf bestehenden Paketrouuten mitführen, was zusätzlich den Wettbewerb im Briefmarkt fördern würde. Gottschalk et al. (2021) zeigen ebenfalls auf, dass eine Verlangsamung der Prioritätszustellung, eine Reduktion der Zustellfrequenz um einen Tag oder eine tiefere Qualitätsvorgabe bei Prioritätszustellung einen moderaten bis hohen positiven Einfluss auf das Betriebsergebnis 2030 haben könnte.¹⁷⁸

Die vom Bundesrat verabschiedete Revision der VPG trägt dieser Entwicklung in einzelnen Ansätzen Rechnung. Die vorgesehenen harmonisierten und reduzierten Laufzeitvorgaben für Briefe und Pakete¹⁷⁹ verpflichten die Post, in mindestens 90% der Fälle eine Zustellung sicherzustellen (Art. 32 Abs. 1 Bst. a und b VPG). Diese Vereinheitlichung verschafft der Post etwas mehr Flexibilität bei Zustelltouren und ermöglicht zeitliche Optimierungen in vorgelagerten Prozessen (VPG, Art. 32). In den Fachgesprächen wurde zudem darauf hingewiesen, dass eine fünftägige Briefzustellung für private Anbieter kaum tragfähig ist. Eine Kombination mit bestehenden Pakettouren wäre erst bei ein bis drei Zustelltagen wirtschaftlich realistisch.

Anpassung der Finanzierung der Grundversorgung

Aus ökonomischer Sicht ist die Koppelung der Finanzierung der Grundversorgung mit einem gesetzlichen Monopol ungünstig. Das gesetzliche Monopol erschwert den Markteintritt privater Anbieter, da diese gegen eine durch Monopolgewinne gestützte Infrastruktur antreten müssen, was potenzielle Effizienzgewinne begrenzt. Zugleich verzerrt die Nutzung dieser Monopolrenten zur Finanzierung politisch definierter Leistungen die Preissignale und führt zu intransparenten Kostenstrukturen. Eine Entflechtung von Grundversorgungsfinanzierung und Monopolprivileg würde daher zu mehr Transparenz und einem stärkeren Wettbewerb bei Postdienstleistungen führen.

Im Hinblick auf die finanzielle Tragfähigkeit der Grundversorgung ist bei einer Abschaffung des Monopols mittelfristig eine Anpassung der Finanzierung erforderlich, da wesentliche Teile der Deckungsbeiträge wegfallen. Denn laut dem Jahresbericht 2024 der PostCom erzielte die Post im reservierten Dienst einen betrieblichen Gewinn von 169 Millionen Franken, der zur Quersubventionierung defizitärer Bereiche der Grundversorgung verwendet wurde.¹⁸⁰ Die Situation in der EU

¹⁷⁶ Universal Postal Union (2024). Switzerland and Germany lead global postal development ranking

¹⁷⁷ Rutz (2019). Postalische Grundversorgung im digitalen Zeitalter, S. 7

¹⁷⁸ Gottschalk et al. (2021). Net costs of USP's service provision: challenges for the coming decade, Abb. 8

¹⁷⁹ Als weiterer Ansatz wurde sowohl in den Fachgesprächen als auch in jüngeren Publikationen (u.a. Eisenring, 2025) die Herauslösung des Paketmarktes aus der Grundversorgung vorgeschlagen, da dieser bereits wirksamem Wettbewerb unterliegt und nicht zwingend Teil eines Grundversorgungsauftrags sein muss.

¹⁸⁰ PostCom (2025). Jahresbericht 2024, S. 35

zeigt jedoch, dass ehemalige Postbetreiber auch drei Jahre nach einer Liberalisierung weiterhin über 90% des Marktanteils verfügten.¹⁸¹ Ein aktueller Bericht der European Regulators Group for Postal Services (2025) bestätigt ausserdem, dass der europäische Briefmarkt sowohl mengen- als auch ertragsseitig stark zu Gunsten der Post konzentriert bleibt. Eine Abschaffung des 50g Monopols dürfte daher kurzfristig nicht zu einem wesentlichen Ertragseinbruch führen.¹⁸²

Das strukturelle Finanzierungsproblem der Grundversorgung ergibt sich somit weniger aus einer allfälligen Liberalisierung als vielmehr aus dem seit Jahren rückläufigen Briefvolumen (vgl. Abbildung 8 **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Bei gleichbleibenden Umfangs- und Qualitätsanforderungen wird die heutige Finanzierung über Monopolerträge mittelfristig ohnehin nicht mehr tragfähig sein – unabhängig davon, ob das Monopol bestehen bleibt oder nicht. Eine Neuordnung der Finanzierung ist daher so oder so erforderlich; eine Liberalisierung würde diesen Anpassungsbedarf lediglich beschleunigen. Unsere Literaturrecherche sowie die geführten Fachgespräche haben mögliche Finanzierungsalternativen aufgezeigt, die im Folgenden umrissen werden.

Sowohl in den Fachgesprächen als auch in der einschlägigen Literatur wurde eine staatliche Subventionierung der postalischen Grundversorgung als mögliche Finanzierungsquelle mehrfach genannt.¹⁸³ Allerdings wurde auch ersichtlich, dass eine direkte Finanzierung durch den Staat grundlegende Anpassungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen erfordern würde und mit praktischen und politischen Hürden verbunden wäre. Zudem ist unklar, ob eine solche alternative Finanzierung tatsächlich zu mehr Wettbewerb innerhalb der postalischen Grundversorgung führen würde. Im europäischen Vergleich gibt es jedoch mehrere Universaldienstanbieter, die in der Vergangenheit mit staatlicher Unterstützung entlastet wurden, darunter Dänemark, Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Norwegen, Polen und Spanien.¹⁸⁴

Die Vergabe von Konzessionen für die Erbringung der postalischen Grundversorgung (analog zur Swisscom im Fernmeldemarkt) stellt einen weiteren Finanzierungsansatz dar. Über eine gezielte Ausschreibung könnten sowohl der Umfang als auch die finanziellen Mittel politisch festgelegt werden. Die Ausschreibung könnte sich dabei auf geografisch klar definierte, strukturell benachteiligte Regionen konzentrieren, ähnlich wie bei Subventionsmodellen für Berg- und Randgebiete. In diesen Gebieten könnten gezielt Konzessionen vergeben werden, während in den übrigen Regionen ein weitgehend freier Wettbewerb bestehen würde. Konzessions- und Ausschreibungsmodelle existieren dabei bereits in mehreren europäischen Ländern.¹⁸⁵ In Deutschland wurde der Deutschen Post 2024 formell der Status als Grundversorgungsanbieterin zugewiesen, nachdem sie diese Verantwortung bereits seit den letzten 18 Jahren übernommen hatte. Dies verdeutlicht, dass auch nach einer Liberalisierung häufig der historische Postbetreiber die Grundversorgung

¹⁸¹ Copenhagen Economics (2018). Main developments in the postal sector (2013-2016), S. 73

¹⁸² Die Marktdominanz der historischen Postbetreiber lässt sich vor allem auf die Struktur des Briefmarktes zurückführen: Der Briefmarkt als Massengeschäft ist stark von fixen Infrastrukturkosten geprägt, wobei insbesondere der Aufbau und Unterhalt des physischen Zustellnetzes den grössten Kostentreiber darstellt. Ein paralleles Netz neu aufzubauen ist daher wirtschaftlich kaum zu rechtfertigen. Hinzu kommt, dass das Briefvolumen seit Jahren rückläufig ist, was das Marktpotenzial weiter einschränkt.

¹⁸³ Vgl. dazu u.a. Haller et al. (2019) und Gottschalk (2021)

¹⁸⁴ Walter et al. (2002) S. 76; Stellungnahme der PostCom zu altern. Regulierungsansätzen im Postmarkt

¹⁸⁵ Rutz (2019) Postalische Grundversorgung im digitalen Zeitalter, S. 33

weiterhin sicherstellt. Eine Ausnahme bildet PostNord in Dänemark, das sich bis Ende 2025 vollständig aus dem Briefmarkt zurückzieht und durch den privaten Anbieter DAO ersetzt wird.¹⁸⁶

Eine Alternative zur flächendeckenden Quersubventionierung wäre zudem die punktuelle Kompensation defizitärer Leistungen oder Standorte durch staatlich definierte Leistungsaufträge, finanziert durch den Bund, die Kantone oder Gemeinden. Diese Lösung wäre ökonomisch präziser, da nur tatsächlich verursachte Mehrkosten abgegolten würden. Solange jedoch unternehmerische Lösungen ausreichend Spielraum bieten, erscheint ein breit angelegtes Abgeltungssystem als weniger prioritär.¹⁸⁷ Auch die Einführung eines Ausgleichsfonds, wie ursprünglich in der europäischen Postdienste-Richtlinie zur Abschaffung der Briefmonopole vorgesehen, ist theoretisch denkbar.¹⁸⁸ In der Praxis hat sich dieses Modell jedoch als schwer umsetzbar erwiesen, da die Fonds häufig unzureichend dotiert waren und die Beitragspflicht privater Anbieter politisch und rechtlich umstritten blieb. Soweit bekannt, wurde ein solcher Mechanismus nur in Estland erfolgreich implementiert.¹⁸⁹

Abschliessend lässt sich festhalten, dass die postalische Grundversorgung anhand alternativer Regulierungsansätze durchaus wettbewerbsfreundlicher gestaltet werden könnte. Die hier aufgeführten Alternativen erfordern dabei jeweils eine Abwägung der Bedürfnisse, Kosten und Nutzen aus der Perspektive der Haushalte und Unternehmen, um den gesellschaftlich optimalen Umfang einer zeitgemässen Grundversorgung zu definieren.¹⁹⁰ Die Abschaffung des 50g Monopols bildet dafür die zentrale Voraussetzung für weitere flankierende Anpassungen im Umfang oder in der Finanzierung der Grundversorgung. Eine Kombination aus gezielter Liberalisierung, flexibilisiertem Leistungsauftrag und transparenter Finanzierung könnte dabei einen realistischen Weg zu einem langfristig tragfähigen und wettbewerbsfähigen Regulierungsrahmen bieten. Letztlich ist es jedoch ein politischer Entscheid, welcher unter Einbezug dieser Abwägungen getroffen werden muss.

7.2 Wohnungsmarkt

Als Reaktion auf die Anzeichen einer Wohnungsknappheit hat das BWO gemeinsam mit Branchenvertretern den «Aktionsplan Wohnungsknappheit» erarbeitet. Er umfasst 35 Empfehlungen in drei Themenbereichen: erleichterte Innenentwicklung, beschleunigte Bewilligungsverfahren sowie die Sicherstellung von ausreichend preisgünstigem und bedarfsgerechtem Wohnraum.¹⁹¹ Der Umsetzungsbericht zeigt jedoch, dass sowohl der Fortschritt der laufenden Massnahmen als auch die grundsätzliche Eignung des Instruments teilweise kritisch beurteilt werden.¹⁹²

Vor diesem Hintergrund haben wir mit sechs Expertinnen und Experten diskutiert, welche Massnahmen aus ihrer Sicht am wirksamsten zur Verbesserung des Wohnungsangebots beitragen könnten (Gesprächspersonen im Anhang A).

¹⁸⁶ Aspire CCS (2025). The End of an Era. Verfügbar unter: aspireccs.com (abgerufen am 5. Dezember 2025).

¹⁸⁷ Geführte Fachgespräche; Walter et. al (2002) S. 78

¹⁸⁸ Richtlinie 2008/6/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008, L 52/6 26-28

¹⁸⁹ Walter et al. (2002) S. 73-79; Stellungnahme der PostCom zu altern. Regulierungsansätzen im Postmarkt

¹⁹⁰ Gottschalk & Lehmann (2021). Covid-19 and Swiss Post: Volume developments and the economic value of postal service in the pandemic and beyond.

¹⁹¹ BWO (2025a). Aktionsplan Wohnungsknappheit

¹⁹² BWO (2025b). Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans Wohnungsknappheit

Dabei ist hervorzuheben, dass es im Wohnungsmarkt nicht die *eine* Massnahme gibt, sondern ein Bündel an Instrumenten erforderlich ist. Die Gespräche mit den Fachpersonen unterstreichen, dass eine Überregulierung des Wohnungsmarkts nicht zielführend ist, zugleich aber bestimmte Regulierungen notwendig sind, um negative Externalitäten zu begrenzen. Jede Deregulierungsstrategie muss deshalb im Lichte ihrer gesellschaftlichen Kosten betrachtet werden.¹⁹³

Auf dieser Grundlage vertiefen wir nachfolgend zwei Massnahmen: Erstens die Erhöhung der Ausnützungsziffer als Ansatz zur Reduktion staatlicher Eingriffe in die Zonenplanung. Zweitens die Regulierung von Bodenpreisen, die exemplarisch zeigt, dass in bestimmten Märkten (einschliesslich des Wohnungsmarkts) auch stärkere Regulierung zu tieferen Konsumentenpreisen führen kann.

(Leichte) Deregulierung der Zonenplanung durch Erhöhung der Ausnützungsziffer

Ausnützungsziffer und ihre Bedeutung

Die Ausnützungsziffer ist das Verhältnis zwischen der anrechenbaren Bruttogeschossfläche eines Gebäudes und der anrechenbaren Landfläche. Sie bestimmt damit das zulässige Mass der baulichen Nutzung innerhalb eines Zonenplans. Bei einer Parzelle von 1'000m² und einer Ausnützungsziffer von 0.5 dürfen insgesamt 500m² Bruttogeschossfläche erstellt werden.

Die Erhöhung der Ausnützungsziffer, häufig als Aufzonung oder Verdichtung bezeichnet, ist eine der zentralen Massnahmen, die im politischen Diskurs zur Schaffung von neuem Wohnraum diskutiert wird.¹⁹⁴ Sie ermöglicht beispielsweise das Aufstocken bestehender Gebäude, Ersatzneubauten mit höherer Ausnutzung oder eine dichtere Bebauung auf unbebauten Flächen.

Der Grundgedanke hinter der Massnahme ist einfach: Eine Ausweitung der baurechtlich nutzbaren Fläche schafft zusätzliches Wohnungsangebot, insbesondere in bereits bebauten Gebieten. Dieses zusätzliche Angebot soll den Mietpreisdruck mindern.

Empirische Evidenz und Kritik

In den Fachgesprächen wurde diese Wirkungsannahme mit Vorbehalten betrachtet. Mehrere Gesprächspartner betonten, dass der Zusammenhang zwischen Aufzonung und sinkenden Mieten empirisch kaum belegt sei. Gerade in innerstädtischen Lagen ist die Preiselastizität der Nachfrage gering: Nachfrage und Zahlungsbereitschaft sind so hoch, dass moderate Angebotsausweitungen durch Aufzonungen kaum zu Preissenkungen führen. Für eine Senkung des Preisniveaus wäre demnach eine deutlich grössere Angebotsausweitung notwendig, wie sie etwa durch die Errichtung von Plattenbauten in den 1960er Jahren erfolgte. Ergänzend wurde darauf hingewiesen, dass tiefere Wohnpreise als Zweitrundeneffekt potenziell zusätzliche Zuwanderung anziehen und damit die Nachfrage erhöhen würden.¹⁹⁵ Als grösstes Risiko einer Aufzonung wurde zudem hervorgehoben, dass diese oftmals zu Ersatzneubauten führen, die die bestehenden Mieter mit (tiefen) Bestandsmieten verdrängen. Dies ist sozialpolitisch häufig unerwünscht, entspricht aber der ökonomischen Marktlogik, dass Güter entsprechend der Zahlungsbereitschaft der Nachfragenden alloziert werden.

¹⁹³ Büchler et al. (2023). Ursachen für steigende Wohnkosten in der Schweiz mit Fokus auf die Raumplanung; Koster (2023). The Welfare Effects of Greenbelt Policy: Evidence from England

¹⁹⁴ Büchler et al. (2023). Ursachen für steigende Wohnkosten in der Schweiz mit Fokus auf die Raumplanung

¹⁹⁵ Siehe auch: Hauck, Schmidheiny, von Ehrlich (2024). Wohnungsbau zwischen Markt und Staat

Für den Kanton Zürich zeigt eine Untersuchung von Bächler & Lutz (2021), dass eine gezielte Lockerung von Nutzungsvorgaben (Aufzonung) das Angebot erhöhen kann. So führt eine Ausweitung der baurechtlich nutzbaren Fläche um 10% innerhalb von fünf Jahren durchschnittlich zu einem Anstieg des Wohnungsangebots um 1.2%.¹⁹⁶ Zu Mietpreissenkungen führte diese Angebotsausweitung allerdings nicht.

Eine Literaturanalyse von Bächler et al. (2023) bestätigt dieses Bild anhand internationaler Studien: Aufzonungen wirken nur dort, wo Nutzungsvorgaben tatsächlich bindend sind. Zudem ist Verdichtung teurer als Neubauten auf der grünen Wiese und wird daher vor allem in Gebieten mit bereits hohen Mieten umgesetzt. Das ist auch einer der Gründe, wieso Bächler & Lutz (2021) keine Mietpreissenkungen beobachteten. Einige Studien weisen jedoch darauf hin, dass Aufzonungen positive Kaskadeneffekte auf umliegende Gebiete entfalten können.¹⁹⁷

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine Deregulierung im Sinne einer lockeren Zonenplanung das Wohnungsangebot langfristig erhöhen kann. Ob dies auch zu tieferen Mieten führt, ist empirisch schwer nachzuweisen. In Gebieten mit hoher Nachfrage kann eine Aufzonung ohne flankierende Massnahmen sogar mit steigenden Mieten einhergehen. Bei der Beurteilung dieser Befunde ist zu unterscheiden, welches Ziel im Vordergrund steht: Aus sozialpolitischer Sicht sind tiefe Mietpreise erstrebenswert, weshalb Aufzonungen ohne Preiseffekt als unzureichend erscheinen. Aus ordnungspolitischer Sicht hingegen ist primär relevant, ob der Wohnungsmarkt funktioniert, also ob Angebot und Nachfrage über Preissignale effizient koordiniert werden. Steigende Mieten in attraktiven Lagen wären demnach kein Marktversagen, sondern Ausdruck knapper Ressourcen.

Flankierende Massnahmen

Die Sorgen um steigende Mieten und die Verdrängung bestehender Mieter sind häufige Gründe, warum Aufzonungen auf politischen Widerstand stossen. Daher erörtern wir im Folgenden drei flankierende Massnahmen, welche die politische Durchsetzbarkeit erhöhen können:

Gegenleistungen in Form von preisgünstigem Wohnraum («Inclusionary Zoning»): Ein Ansatz besteht darin, eine höhere Ausnutzungsziffer an die Verpflichtung zu knüpfen, einen Anteil preisgünstigen Wohnraums zu realisieren. Bei Arealentwicklungen wird dieses Modell bereits in verschiedenen Städten angewandt (z.B. beim Projekt Hardturm in Zürich).¹⁹⁸ Gemäss Aussagen aus den Fachgesprächen besteht in der Praxis jedoch eine ausgeprägte Insider–Outsider-Problematik, da nur Haushalte profitieren, die Zugang zu solchen Wohnungen erhalten.

Förderung von Aufstockungen: Der klassische Verdichtungsansatz über Ersatzneubauten weist zwei zentrale Probleme auf: Erstens werden Bestandsmieten aufgehoben, was Verdrängungseffekte auslösen kann.¹⁹⁹ Zweitens entstehen ökologische Nachteile, da Gebäude teilweise vor Ablauf ihrer Lebensdauer abgebrochen werden und graue Energie verloren geht. Ein alternativer Ansatz besteht daher darin, Aufstockungen gegenüber Ersatzneubauten zu erleichtern. Die Gesprächspartner betonen, dass das Potenzial zusätzlicher Wohnungen dadurch zwar begrenzt ist, Aufstockungen jedoch die erwähnten Problemstellungen vermeiden. Gleichzeitig erfordert dieser

¹⁹⁶ Bächler & Lutz (2024). The local effects of relaxing land use regulation on housing supply and rents

¹⁹⁷ Bächler et al. (2023). Ursachen für steigende Wohnkosten in der Schweiz mit Fokus auf die Raumplanung

¹⁹⁸ Stadt Zürich (2018). Für ein neues Fussballstadion und 299 gemeinnützige Wohnungen.

¹⁹⁹ Kauer et al. (2025). Bautätigkeit und Verdrängung in der städtischen Schweiz; Sotomo (2025). Wohnbau- und Bevölkerungsdynamik im Agglomerationsvergleich

Ansatz regulatorische Anpassungen, da umfassende Sanierungen heute weitreichende Anforderungen an Barrierefreiheit, Erdbebensicherheit und Energieeffizienz auslösen.²⁰⁰

Mehrwertabgabe bei Aufzoning: Als dritte flankierende Massnahme könnte die Mehrwertabgabe stärker genutzt werden. Bodenpreise spiegeln das zukünftige Nutzungspotenzial wider und steigen daher typischerweise bei einer Aufzoning. Mit der Mehrwertabgabe wird ein Teil dieses planungsbedingten Wertzuwachses von der öffentlichen Hand abgeschöpft. Da eine Aufzoning einen unmittelbaren Planungsvorteil darstellt, bildet dieser die rechtliche und ökonomische Legitimation für eine Teilabschöpfung des resultierenden Bodenwertzuwachses. Gemäss dem Raumplanungsgesetz (RPG) sind die Kantone bereits verpflichtet, eine Mehrwertabgabe umzusetzen. Derzeit ist sie allerdings noch nicht flächendeckend eingeführt. In den Kantonen, in denen das Instrument bereits angewandt wird, dienen die Mittel primär der Finanzierung von Auszonungen, also Rückzonungen von Bauland in Land ohne Baurecht. Weitere Verwendungszwecke umfassen die Aufwertung öffentlicher Grünräume (Basel-Stadt), die Unterstützung landwirtschaftlicher Betriebe beim Erwerb von Land (Neuenburg), die Finanzierung von Infrastrukturanlagen (Genf, Thurgau) und ein Bodenverbesserungsfonds (Freiburg).²⁰¹ Die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe könnten allerdings auch direkter zweckgebunden werden, bspw. für die Finanzierung von gemeinnützigem, dauerhaft preisgebundenem Wohnungsbau.²⁰²

Stärkere Regulierung der Bodenpreise

Während in vielen Fachgesprächen die Vorteile einer Deregulierung betont wurden, kam auch die Notwendigkeit einer stärkeren Regulierung zur Sprache, insbesondere der Bodenpreise. Nachfolgend betrachten wir eine solche Massnahme, um aufzuzeigen, dass Preisadministrierungen in gewissen Märkten potenziell auch zu tieferen Preisen führen können.

Mit der Revision des RPG im Jahr 2014 wurden überdimensionierte Bauzonen verkleinert und neue Einzonungen restriktiver ausgestaltet. In der Folge ist Bauland zunehmend knapper geworden. Diese Verknappung hat in den grossen Agglomerationen zu einem deutlichen Anstieg der Bodenpreise geführt, der wiederum die Mieten in die Höhe treibt.²⁰³ Für den Kanton Zürich zeigt die amtliche Bodenwertstatistik, dass die Baulandpreise seit 2010 in vielen Gemeinden um ein Mehrfaches gestiegen sind.²⁰⁴ Besonders in den Kernstädten machen die Boden- und Baulandkosten mittlerweile häufig mehr als 50% der Mietkosten aus. Dies selbst bei Kostenmieten, bei denen theoretisch lediglich die Erstellungskosten und eine angemessene Rendite verrechnet werden.

In der Schweiz sind die Verkaufspreise von Bauland nahezu unreguliert. Einzig der Wertzuwachs aufgrund von planerischen Aufwertungen wird in begrenztem Masse abgeschöpft, zum Beispiel durch die Mehrwertabgabe (siehe Massnahme 1) und städtischer Planungsmassnahmen. Zum Vergleich: Der Verkauf von landwirtschaftlichem Boden wird durch das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) deutlich stärker reguliert, mit dem Ziel, übersetzte Preise zu bekämpfen. Als mögliche Massnahmen wurden daher zwei Instrumente diskutiert, die zu einer stabileren Preisgestaltung von Baulandpreisen führen könnten:

²⁰⁰ Wüest & Partner (2024). Wirkung wohnungspolitischer Massnahmen

²⁰¹ Wüest & Partner (2025). Mehrwertabgabe: Potenziale und Herausforderungen. Verfügbar unter: [Monitor](#)

²⁰² Mah (2025). A Critical Examination of Land Value Capture Tools to Generate Affordable Housing

²⁰³ Zulliger (2025). Steigende Bodenpreise: Die unsichtbare Hand von Bau- und Angebotsbeschränkungen

²⁰⁴ Kraft & Schmidiger (2025). Hohe Anlagekosten – aber tiefe Mieten? Verfügbar unter: [HSLU](#)

Bodenwertsteuer: Erstens könnte der Wert von unbebautem oder unterbebautem Boden stärker besteuert werden. Wird eine Fläche trotz bestehendem Zonenpotenzial nicht aufgestockt oder verdichtet, würde für den Grundstückseigentümer eine Steuer anfallen. Ziel ist es, den Anreiz zur spekulativen Bodenhortung zu reduzieren.²⁰⁵ In der Schweiz erheben zwar einige Kantone und Gemeinden eine Liegenschaftssteuer, die teilweise auch den Ertragswert des Bodens berücksichtigt.²⁰⁶ Nach Ansicht mehrerer Gesprächspartner fällt diese Besteuerung jedoch zu niedrig aus, um wirksam gegen spekulative Zurückhaltung von Bauland vorzugehen.

Ein international diskutierter Ansatz ist die sogenannte «split-rate tax», bei welcher der Boden deutlich höher als die darauf stehenden Gebäude besteuert wird. Fachleute argumentieren, dass eine solche Struktur den Anreiz zur Entwicklung von Bauland stärken und Spekulation mit ungenutzten Parzellen reduzieren könnte.²⁰⁷ Ein ähnlicher Mechanismus wurde in Deutschland im Rahmen der Grundsteuerreform eingeführt: Die neue Grundsteuer C erlaubt es Gemeinden seit 2025, für baureife, aber unbebaute Grundstücke einen höheren Steuersatz festzulegen.²⁰⁸

Weitergehende Bodenpreisregulierung: Ein zweiter Ansatz, der in einem der Gespräche vorgeschlagen wurde, ist eine stärkere Regulierung der Baulandpreise selbst (analog zur Preisregulierung von Agrarland). Ziel wäre es, spekulativen Preisanstiegen entgegenzuwirken und das langfristige Mietpreiswachstum zu dämpfen. Historisch gab es entsprechende Vorschläge in der Schweiz bereits zweimal: sowohl 1967 als auch 1988 kamen Initiativen für eine Begrenzung der Baulandpreise zur Volksabstimmung, wurden jedoch abgelehnt.²⁰⁹

Auch international finden sich bislang kaum Beispiele für eine umfassende Baulandpreisdeckelung. Ein wesentlicher Grund ist die hohe Komplexität: Die Preisbildung von Bauland hängt von deutlich mehr Faktoren ab als jene von Agrarland, etwa von Lagequalität, Nutzungsdichte, Erschliessung und lokalen Marktbedingungen. In theoretischen Überlegungen könnte eine administrierte Deckelung der Baulandpreise zwar zu einer Senkung der Mieten beitragen, indem spekulative Risiken begrenzt und das Bodenpreiswachstum gedämpft wird. In der Praxis fehlen jedoch bislang verbreitete Umsetzungsmodelle und empirische Erfahrungen.

Fazit

Abschliessend zeigt die Fallstudie, dass im Bereich der Zonenregulierung Potenzial für Deregulierung besteht, dieses jedoch begrenzt ist: Viele der bestehenden Vorgaben erfüllen eine zentrale Funktion, da durch Verdichtung und bauliche Eingriffe erhebliche Externalitäten entstehen, die ohne Regulierung nicht ausreichend internalisiert würden. Gleichzeitig zeigt die Analyse der Bodenpreisbildung, dass in bestimmten Märkten nicht weniger, sondern eher mehr Regulierung notwendig sein könnte, um steigende Wohnkosten langfristig zu dämpfen.

7.3 Lebensmittel (Obst und Gemüse)

Im vorliegenden Abschnitt werden alternative Regulierungsansätze skizziert, die das Grenzschutzsystem im Obst- und Gemüsesegment liberalisieren können. Ziel einer solchen

²⁰⁵ Dye & Richard (2009). Land Value Taxation

²⁰⁶ ESTV (2024). Liegenschaftssteuer

²⁰⁷ Muellbauer (2024). Why we need a green land value tax and how to design it

²⁰⁸ Bundesministerium der Finanzen (2024). Fragen und Antworten zur neuen Grundsteuer.

²⁰⁹ Siehe eidg. Volksinitiativen Bodenspekulation und Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation

Liberalisierung wäre es, Preissignale zu stärken, um bestehende Hürden für Innovation und Produktivitätssteigerungen in der Schweizer Landwirtschaft abzubauen. Zugleich müssen auch andere agrarpolitische Ziele wie die Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit beachtet werden.

Zollabbau und Marktöffnung

Die fundamentalste Reformoption des Grenzschutzes wäre eine komplette Abschaffung der saisonalen Zollkontingente und Zölle. Alle Handels- und Verarbeitungsbetriebe hätten dann freien Zugang zu ausländischem Obst und Gemüse. Es wäre zu erwarten, dass die Preise in den Bewirtschaftungsperioden entsprechend sinken und sich den Nachbarländern annähern. Preisdifferenzen aufgrund unterschiedlicher Lohn-, Immobilien- und Logistikkosten in der Schweiz und den Nachbarländern würden verbleiben. Langfristig könnte dies auch den Markteintritt anderer europäischer Supermarktketten befördern und den Wettbewerb im Detailhandel intensivieren.

OECD-Simulationen prognostizieren bei einem Wegfall des Grenzschutzes einen inländischen Produktionsrückgang von bis zu 22% für den Obst- und Gemüsebereich.²¹⁰ Die Einfuhren aus Italien und anderen Nachbarländern würden hingegen steigen. Die Produktionsmengen anderer Kulturen wie Ölsaaten würden in der Schweiz hingegen ansteigen, da diese relativ zu anderen Anbauprodukten attraktiver werden. Ineffiziente Ressourcenverwendungen im Sektor würden aufgebrochen und hin zu anderen Anbauprodukten umgeleitet, die eine höhere Wirtschaftlichkeit versprechen. Durch die sinkenden Einkaufspreise würden zudem Haushalte und weiterverarbeitende Betriebe entlastet. Durch eine Liberalisierung des Grenzschutzes über alle Bereiche des Agrarsektors hinweg würde das BIP um rund 0.6% und die Haushaltseinkommen um ca. 0.8% ansteigen.²¹¹

Bei dieser Massnahme wäre jedoch von besonderen sozialen Härten auszugehen, da nicht alle landwirtschaftlichen Betriebe in der Lage wären, sich flexibel an die neuen Marktbedingungen anzupassen. Eine solche Reform müsste daher von weiteren Massnahmen flankiert werden. Dazu gehören etwa Umschulungen, zusätzliche Investitionshilfen oder eine Stärkung alternativer Unterstützungssysteme wie z.B. Direktzahlungen.

Teilweiser Abbau und Teilöffnung

Eine vollständige Liberalisierung ist politisch kaum durchsetzbar und würde den Agrarsektor vor erhebliche Herausforderungen stellen. Praktikabler erscheinen daher schritt- oder teilweise Senkungen der Zolltarife. Denkbar wären beispielsweise Übergangsfristen oder Stufenpläne, in denen Zollkontingente über mehrere Jahre sukzessive ausgeweitet und Zölle gesenkt werden.

Ein solcher Schritt böte auch die Chance, die Höhe der Zollansätze über verschiedene Agrarerzeugnisse nach einem einheitlichen Massstab festzulegen. Die Ausserkontingentszölle könnten auf ein Niveau gesenkt werden, die für einen Import nicht prohibitiv hoch sind, sondern der einheimischen Ernte lediglich einen bestimmten Preisabstand sichern. Bei Tafeläpfeln beträgt der Zollansatz für den Import ausserhalb der Kontingente beispielsweise 1.53 Franken pro Kilogramm, was bei einem erwartbaren Detailhandelspreis von rund 3 Franken pro Kilogramm als

²¹⁰ Gray et al. (2017). Evaluation of the relevance of border protection for agriculture in Switzerland, S. 25

²¹¹ Gray et al. (2017). Evaluation of the relevance of border protection for agriculture in Switzerland, S. 29

prohibitiv gelten kann.²¹² Durch eine langsame Reform könnten sich Betriebe an die neuen Preisrelationen anpassen und notwendige Investitionen vornehmen.

Ein weiterer pragmatischer Eingriff wäre die Ausweitung der freien Importphasen. Derzeit sind die Bewirtschaftungszeiträume oft weit gefasst; so sind Tafeläpfel fast ganzjährig geschützt (bis auf vier Wochen im Frühsommer). Eine Verlängerung dieser freien Importphasen würde die Flexibilität des Marktes erhöhen, da sie den kontingentsfreien Import von Produkten zu einem günstigeren Kontingentszollansatz in längeren Perioden ermöglicht. Dies wäre eine systemkonforme Anpassung, die die bestehenden Strukturen schont, wenngleich sie die grundlegenden Preistreiber des Zollsystems nicht beseitigt.

Marktkonformere Kontingentverwaltung

Ein weiterer Schritt zu verstärktem Wettbewerb und erhöhter Markteffizienz besteht in der Anpassung der Zuteilungsverfahren für Zollkontingente. Im derzeitigen System werden Kontingente hauptsächlich anhand der Marktanteile aus den Vorjahren zugeteilt, was bestehende Wettbewerbsverhältnisse zementiert und den Eintritt neuer Akteure erschwert.

Bereits in Teilsegmenten praktizierte Alternativen sind die Versteigerung von Kontingenten und das Windhundverfahren. Versteigerungen werden bei Fleisch bereits angewendet und haben den Vorteil, dass sie allen interessierten Marktteilnehmenden offenstehen und die Kontingente an die Akteure mit der höchsten Zahlungsbereitschaft vergeben werden. Für den Staat entstehen dadurch zudem Einnahmen. Ein Nachteil dieses Verfahrens ist jedoch, dass die zusätzliche Kostenlast für die Kontingente auf die Konsumenten weitergegeben werden könnte, was die Preise für Endverbraucher ansteigen lassen würde. Experten in unseren Fachgesprächen sehen den Ansatz zwar als sachlich wünschenswert, sind jedoch skeptisch gegenüber dessen Implementierbarkeit, da im Wochenrhythmus Auktionen durchgeführt werden müssten.

Beim Windhundverfahren handelt es sich um eine Zuteilung nach dem Prinzip «first come, first served», die Zuteilung findet beispielsweise nach dem zeitlichen Eingang des Importgesuchs statt. Das Windhundverfahren setzt ebenfalls keine Hürden für neue Marktteilnehmer und fördert so die Wettbewerbsdynamik. Das Verfahren kann anders als eine Auktion jedoch nicht gewährleisten, dass die Zollkontingente an die Akteure mit der höchsten Zahlungsbereitschaft allokiert werden. Auch Windhundverfahren werden bereits punktuell angewandt, etwa beim Import von Wein oder Pferden. Die Implementierung ist jedoch im Vergleich am einfachsten, da kein Auktionsmechanismus oder Berechnungen der Import- oder Inlandsleistungen aus den Vorjahren benötigt werden.

Ein weiterer Ansatz könnte darin bestehen, bei der Festlegung der Zollkontingente auch die Interessen der Konsumenten stärker zu berücksichtigen. Ein zumindest symbolischer Schritt hierfür wäre es, bei der Festlegung der Höhe der Zollkontingente auch eine Vertretung der Konsumentinnen und Konsumenten (z.B. PUE mit zusätzlichem Mandat oder Verbraucherschutzorganisationen) zu beteiligen.²¹³

Wertzölle statt mengenbasierter Zölle

²¹² Interessensgemeinschaft Einfuhr Ausfuhr (2024). Leitfaden: Importregelung Früchte und Gemüse

²¹³ Derzeit wird die Festlegung von Branchenorganisationen der Landwirtschaft und dem Handel erarbeitet.

Ein alternativer Ansatz könnte die Einführung von Wertzöllen anstelle der aktuellen mengenbasierten Zölle auf bestimmte Produkte sein. Statt Zölle pro Kilogramm festzulegen, könnte ein Prozentsatz vom Produktwert erhoben werden. Wertzölle ermöglichen eine differenziertere Betrachtung und Berücksichtigung von Differenzen innerhalb einer gegebenen Produktgruppe.

Wertzölle könnten vor allem dazu beitragen, den Preis von hochpreisigen Produkten wie Spezialgemüsen und -früchten an den Marktwert anzupassen. Allerdings würde dieser Ansatz eine Abkehr vom bisherigen Schweizer Zollsystem bedeuten.

Fazit

Die stärksten Veränderungen würden mit der Abschaffung oder Reduktion der saisonalen Zollkontingente sowie der Einführung von Wertzöllen verbunden sein. Diese wettbewerbsfreundlichen Massnahmen erfordern eine grundlegende Umgestaltung der Marktstrukturen und würden langfristig die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft erhöhen. Gleichzeitig stünde eine solche Marktöffnung im direkten Zielkonflikt mit dem heutigen Einkommensschutz der einheimischen Produzenten. Eine teilweise Öffnung des Marktes mit der Beibehaltung von Schutzmechanismen könnte für die Schweizer Landwirtschaft eine pragmatische Lösung zur Regulierung des Lebensmittelmarktes darstellen.

7.4 Arzneimittel

Angesichts des inhärenten Marktversagens ist eine vollständige Abschaffung der staatlichen Preisadministration bei Arzneimitteln keine zielführende Option. Dies würde insbesondere bei patentgeschützten Medikamenten dazu führen, dass die Versicherten der Monopolmacht der Patentinhaber ungeschützt ausgeliefert sind. Die Frage ist also vielmehr, welche Anpassungen der bestehenden Regulierungen möglich sind. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass der Zugang zu Medikamenten weiterhin gewährleistet bleibt, insbesondere bei innovativen Präparaten. Weiterhin ist bei Einsparpotenzialen eine realistische Erwartungshaltung notwendig. Denn die Schweiz als eines der wohlhabendsten Länder der Welt und Heimat führender Pharmaunternehmen wird wohl kaum in der Lage sein, niedrigere Arzneimittelpreise als etwa der EU-Durchschnitt zu verlangen.

Länderübergreifende Kooperationen

Länderübergreifende Kooperationsmodelle sind eine übergeordnete Strategie zur Beschaffung können niedrigere Preise ermöglichen, indem sie die Verhandlungsmacht von kleineren Staaten bündeln und den Zugang zu neuen Therapien verbessern.²¹⁴ Mehrere europäische Kooperationen setzen auf gemeinsame Beschaffung, darunter die Baltic Procurement Initiative, die etwa Impfstoffe erfolgreich einkaufen konnte. Das Nordic Pharmaceutical Forum mit Dänemark, Island, Norwegen und Schweden (und Finnland als Beobachter) realisierte 2020 seine erste gemeinsame Ausschreibung und führte seither weitere Verfahren durch. Das Forum richtet sich sowohl auf hochpreisige neue Therapien als auch auf ältere Präparate, die aufgrund geringer Marktattraktivität kaum noch angeboten werden.

²¹⁴ OECD (2025). Government initiatives to enhance medical supply chains based on international cooperation

Ein niedrighschwelligeres Beispiel der Zusammenarbeit stellt das Format Beneluxa dar, das aus der Zusammenarbeit zwischen Belgien und den Niederlanden entstanden ist und dem inzwischen drei weitere Länder beigetreten sind. Laut dem parlamentarischen Geschäft 23.3505 wird aktuell ein möglicher Beitritt der Schweiz geprüft. Ziel von Beneluxa ist es, die Informationsasymmetrie zwischen Zulassungsinhabern und Behörden zu verringern. Beneluxa zentralisiert daher gemeinsame Preisverhandlungen, ergänzt durch gemeinsame HTA-Bewertungen und langfristige Marktbeobachtungen.²¹⁵ Dabei ist jedoch zu beachten, dass alle Mitgliedstaaten individuelle, vertrauliche Preisvereinbarungen vereinbaren und eine öffentliche Preistransparenz nicht das Ziel ist. Ein Mitgliedsland führt die Verhandlungen mit dem Hersteller, während die beteiligten Staaten anschliessend individuell über die Erstattung entscheiden, weshalb sich die nationalen Erstattungen weiterhin unterscheiden können.

Internationale Kooperationen bergen jedoch auch potenzielle Nachteile. Die Abstimmung über nationale Systeme hinweg erhöht die Komplexität der Prozesse, was zusätzliche administrative Anforderungen erzeugen kann. Für die Schweiz ist der Beitritt zu Beneluxa angesichts der hohen Inlandspreisen besonders interessant. Gleichzeitig besteht die Herausforderung, dass Länder mit bisher tiefen Preisen die Schweiz aus Sorge um steigende Preise möglicherweise als weniger attraktiv empfinden, um eine Einkaufs- oder Kooperationsgemeinschaft zu bilden. Zudem setzen alle Kooperationsmodelle politischen Rückhalt und ausreichende administrative Ressourcen voraus. Ein mangelndes Interesse der Industrie an multilateralen Verhandlungen und die weitere Notwendigkeit vertraulicher Preisabsprachen könnten zusätzliche Hürden darstellen. Allerdings könnten auch die Hersteller durch länderübergreifende Preisfestsetzungsprozesse profitieren, insbesondere wenn durch Volumenbündelung der Zugang zu kleinen und ansonsten womöglich wenig lohnenden Märkten vereinfacht wird.

Patentgeschützte Arzneimittel

Der Handlungsdruck im Bereich patentgeschützter Arzneimittel liegt insgesamt etwas niedriger, da die Schweiz in diesem Segment geringere Preisdifferenzen zum Ausland aufweist als im Generikasegment (vgl. Abschnitt «Generika»).

Durch die internationale gewachsene Anzahl an geheimen Rabattverträgen steht jedoch die Effektivität des APV als Preisfestsetzungsmechanismus zunehmend in Frage, da dieser auf den publizierten Listenpreisen beruht. Für Hersteller ist das System aus hohen Listenpreisen mit intransparenten Rabatten attraktiv. Somit können unterschiedliche Zahlungsbereitschaften effektiv abgeschöpft und durch die Rabattierung dem jeweiligen Partner dennoch das Gefühl einer erfolgreichen Verhandlung gegeben werden.²¹⁶

Damit besteht für die Versicherten ein hohes Interesse am Abbau preislicher Informationsasymmetrien. Die Schweiz hat daher ein Interesse, Initiativen zu unterstützen, die auf dieses Ziel hinarbeiten. Dazu gehören unter anderem das «Fair Pricing Forum» der World Health Organisation (WHO) sowie die «Oslo Medicines Initiative» der WHO Europa und der norwegischen Regierung.²¹⁷ Auch im Inland sind vereinzelt Schritte hin zu mehr Transparenz möglich. So könnte beispielsweise bei einem Präparat in der SL mit einem Kürzel ausgewiesen werden, dass ein Rabattvertrag vorhanden ist. Dies wird in Österreich bereits praktiziert. Dabei werden keine

²¹⁵ Vogler (2021). Preisregulierungen im internationalen Vergleich, S. 134

²¹⁶ Vogler (2021). Preisregulierungen im internationalen Vergleich, S. 133

²¹⁷ Vogler (2021). Preisregulierungen im internationalen Vergleich, S. 131

vertraulichen Informationen preisgegeben, jedoch besteht für andere Länder ein Anhaltspunkt, dass eine Differenz zwischen Listenpreis und tatsächlichem Preis erwartet werden kann.²¹⁸

Angesichts der beschriebenen Problematik bei der APV-Komponente in der Preisfestsetzung kann auch ein Ausbau der TQV-Komponente in Betracht gezogen werden. Eine stärkere wertbasierte Preisfestsetzung, beispielsweise anhand von QUALYs, könnte ebenfalls geprüft werden.²¹⁹ Frühzeitige und regelmässige HTAs könnten diesen Prozess sinnvoll unterstützen. Als Vorreiter gilt hier unserer Einschätzung zufolge Norwegen.²²⁰

Für bestimmte Therapiegebiete kann auch eine Entkopplung von Preis und abgegebener Menge erwägenswert sein. In Australien vereinbarte die Regierung mit fünf Herstellern ein pauschales Finanzierungsmodell über rund eine Milliarde australische Dollar. Dafür stellten die Unternehmen während eines Fünfjahreszeitraums ab 2016 die benötigten Präparate ohne Mengenbeschränkung zur Verfügung. Die Patientinnen und Patienten leisteten zusätzlich eine standardisierte Kostenbeteiligung.²²¹ Diese Vergütungsform wurde als das «australische Netflix-Modell» bekannt («all you can treat»). Die Evaluation der Massnahme durch Matthews et al. (2022) bestätigt, dass die Regierung damit Kosten einsparen und die Patientenbehandlung verbessern konnte.²²² Bei Infektionskrankheiten erzeugt jede zusätzlich behandelte Person positive externe Effekte, weil die Weiterverbreitung der Krankheit reduziert wird. Ein mengenunabhängiges Vergütungsmodell setzt daher ökonomisch den effizienten Anreiz, das Behandlungsvolumen auszuweiten. Zudem begrenzt ein pauschaler Vertrag die Budgetunsicherheit für Kostenträger und Hersteller gleichermaßen. Andere Länder wie Schweden und das Vereinigte Königreich erproben inzwischen das Modell auch für Antibiotika.²²³

Generika

Gemessen an internationalen Preisvergleichen bieten die Preise für Generika (inkl. Biosimilars) in der Schweiz das grösste Potenzial für Preissenkungen. Da die Produktion eines Wirkstoffes nicht (oder nicht mehr) durch ein Patent geschützt wird, ist der Markt für Generika weniger anfällig für Marktversagen als bei patentgeschützten Arzneimitteln. Der aktuelle Preismechanismus koppelt den Generikapreis mit Abschlägen an den Preis des patentabgelaufenen Originalpräparats. Diese preisliche Verknüpfung ist jedoch nicht zwingend und könnte zugunsten von freieren Preisbildungsmechanismen aufgehoben werden.

Für eine freiere Preisbildung setzen einige Länder auf Ausschreibungsmodelle, bei denen Versicherer oder öffentliche Stellen für definierte Wirkstoffe periodisch Exklusivverträge mit einzelnen Herstellern abschliessen. Die ökonomische Logik hinter diesem Ansatz besteht darin, die Nachfragemacht der Kostenträger zu bündeln und über Ausschreibungen zu monetarisieren. Dadurch ist die resultierende Marktstruktur tendenziell konzentrierter als bei einer herstelleroffenen Preisregulierung. Norwegen wird häufig als Referenzfall genannt, in dem

²¹⁸ Vogler (2021). Preisregulierungen im internationalen Vergleich, S. 131-132

²¹⁹ Cosandey & Estevez (2023). Wann sind neue Medikamente zu teuer?

²²⁰ Einschätzung basierend auf: Tranvåg et al. (2022). Appraising drugs based on cost-effectiveness and severity of disease in Norwegian drug coverage decisions

²²¹ Moon & Erickson (2019). Universal medicine access through lump-sum remuneration

²²² Matthews et al. (2022). The Payer License Agreement, or “Netflix model,” for hepatitis C virus therapies enables universal treatment access, lowers costs and incentivizes innovation and competition.

²²³ Vogler et al. (2021). Novel policy options for reimbursement, pricing and procurement of AMR health technologies

Ausschreibungsverfahren substanzielle Preisabschläge hervorbrachten.²²⁴ Zentral für die dortige Ausgestaltung ist, dass Anbieter für deutlich tiefere Preise einen verlässlichen Zugang zu relevanten Marktanteilen erhalten. Durch Vergaben an mehrere Hersteller wird das Risiko von Lieferengpässen reduziert. Die Übertragbarkeit dieses Modells auf die Schweiz wird jedoch durch die notwendige Zentralisierung der Nachfrage erschwert, da dies einen hohen Koordinationsaufwand in der aktuell dezentralen Versorgungslandschaft erfordert.

In den Niederlanden wird das mit dem Ausschreibungsverfahren verwandte Präferenzmodell angewandt. Dabei designieren Krankenversicherer für bestimmte Wirkstoffe jeweils besonders günstige Präparate und erstatten nur diese vollständig. Andere Präparate werden nur bei medizinischer Begründung vergütet. Dadurch treten die Hersteller wirkungsgleicher Präparate in einen direkten Preiswettbewerb. Dieses Modell hat ebenfalls zu deutlichen Preissenkungen bei generischen Medikamenten geführt und das Ausgabenwachstum im ambulanten Arzneimittelbereich gedämpft.²²⁵

Aus ökonomischer Sicht stellen Präferenz- und Ausschreibungsmodelle im generischen Segment somit eine wettbewerbsorientierte Alternative zu administrativen Preisfestsetzungen dar. Wird an einem administrativen Preisfestsetzungssystem festgehalten, so können generikaspezifische APVs eine neue oder zusätzliche Grundlage für die Festsetzung dienen.²²⁶

In Situationen, in denen mangels Wettbewerbs lediglich ein einziger Anbieter existiert (Single-Source-Generika), stossen marktorientierte Ausschreibungsmodelle jedoch an ihre Grenzen. Als internationales Best-Practice-Beispiel gilt hier die dänische Beschaffungsstelle Amgros, die für Monopolprodukte gezielte Verhandlungslösungen und Managed Entry Agreements (MEA) einsetzt.²²⁷ Dieser Ansatz ermöglicht es, durch die Konsolidierung der Kaufkraft auf nationaler Ebene auch ohne direkten Wettbewerb vorteilhafte Konditionen zu erzielen, während kompetitive Verfahren erst beim Markteintritt weiterer Anbieter zum Tragen kommen. Alternativ dazu könnte für Single-Source-Generika auch das bisherige Schweizer Abschlagsmodell fortgeführt werden, das den Preis des Nachahmerprodukts in einem festen prozentualen Abstand zum Originalpräparat definiert.

Fazit

Im Medikamentenmarkt konzentrieren sich Alternativen zur bestehenden Preisregulierung weniger auf eine vollständige Deregulierung, sondern vielmehr auf Weiterentwicklung der Steuerung der Marktsegmente. Im generischen Segment könnten dort, wo die Voraussetzungen gegeben sind auch Marktmechanismen insbesondere durch kompetitive Beschaffungen eine stärkere Rolle einnehmen.

²²⁴ GabI Online (2015). Huge discount on biosimilar infliximab in Norway. Generics and Biosimilars Initiative

²²⁵ Vogler et al. (2017). Tendering for off-patent outpatient medicines: lessons learned from experiences in Belgium, Denmark and the Netherlands

²²⁶ Preisüberwacher (2024). Stark überhöhte Schweizer Preise bei Generika und patentabgelaufenen Originalmedikamenten. Verfügbar unter: [Newsletter 8/24](#)

²²⁷ Vogler et al. (2022). Study on best practices in the public procurement of medicines

8 Typologisierung

Im Rahmen dieser Studie wird eine Typologisierung administrierter Preise entwickelt, um die Auswirkungen administrierter Preise auf den Wettbewerb in der Schweiz systematisch zu erfassen. Sie ergänzt die sektoralen Einzelanalysen um ein übergreifendes Raster, das eine vergleichende Bewertung der Märkte ermöglicht. Die Typologie unterscheidet Märkte danach, ob sie strukturell wettbewerbsfreundlich sind. Dies liefert Hinweise darauf, in welchen Märkten mehr Wettbewerb möglich wäre, um eine effizientere Marktgestaltung und tiefere Preise zu befördern. Die Typologie erfasst ausschliesslich Märkte der Kategorien 1 und 2, also direkt administrierte Preise sowie Preise von öffentlichen Monopolen. Nicht berücksichtigt werden Gebühren, Abgaben, Zwecksteuern, Subventionen und Märkte, deren Preise nur indirekt durch Regulierung beeinflusst werden.

Die Entwicklung der Typologie basiert auf der Beobachtung, dass Preisadministrationen typischerweise in Märkten mit natürlichem Monopol oder oligopolistischen Strukturen ohne freien Marktzutritt auftreten, in denen Anbieter ohne regulatorische Eingriffe Preise nahe dem Monopolniveau setzen könnten.²²⁸ Die Fallstudien zeigen diesbezüglich, dass die Wettbewerbswirkungen von Preisadministrationen vor allem durch zwei Faktoren bestimmt werden: (i) Eintrittsbarrieren in den Produktmarkt (Angebotsseite), (ii) Substituierbarkeit von Produkten (Nachfrageseite). Ergänzend wird als Kriterium für eine mögliche Priorisierung die jeweilige Relevanz des Marktes eingeschätzt, welche sich auf Grund seiner wirtschaftlichen oder politischen Bedeutung begründen kann. Im Folgenden werden die zentralen Dimensionen der Typologie einzeln beschrieben.

8.1 Eintrittsbarrieren

Eintrittsbarrieren bezeichnen strukturelle Hindernisse, die den Markteintritt neuer Anbieter erschweren oder verhindern. Sie bestimmen die potenzielle Wettbewerbsintensität eines Marktes und beziehen sich auf die Angebotsseite. Hohe Eintrittsbarrieren führen dazu, dass neue Anbieter den Markt kaum oder nur mit grossem Aufwand betreten können. Der Wettbewerb bleibt dadurch schwach, und bestehende Anbieter behalten Marktmacht. Geringe Eintrittsbarrieren dagegen ermöglichen neue Marktteilnahmen, erhöhen den Wettbewerbsdruck und können langfristig zu tieferen Preisen führen. Auf dem Postmarkt (Fallbeispiel 3) etwa müsste ein neuer Anbieter neue Sammel- und Verteilsysteme mitsamt einer Beförderungs- und Sortierlogistik aufbauen, was beträchtliche Investitionen erfordert. Deutlich zu beobachten sind Eintrittsbarrieren auch im Wohnungsmarkt (Fallbeispiel 5), bei dem beispielsweise Landnutzungsbeschränkungen dafür sorgen, dass Neubauten nur eingeschränkt verfügbar sind. Im Lebensmittelmarkt (Obst und Gemüse, Fallstudie 6) sorgt die Zuteilung von Zollkontingenten nach vergangenen Importmengen dafür, dass neue Anbieter nur schrittweise in diesen Markt eintreten können. Die Analyse fokussiert ausschliesslich auf strukturelle Markteigenschaften und blendet regulatorische Beschränkungen aus, da diese politisch veränderbar sind und nicht die inhärente Wettbewerbsfähigkeit des Marktes widerspiegeln.

²²⁸ Decker (2014). Modern Economic Regulation; Motta (2003). Competition Policy: Theory and Practice

Konkret prüfen wir für jeden Produktmarkt folgende Kriterien:

1. Anfangsinvestitionen

- Erfasst die Höhe der notwendigen Anfangsinvestitionen, die ein Anbieter tätigen muss, um in einen Markt einzutreten.
- Hohe Kapitalintensität bindet erhebliche Mittel in Infrastruktur, Logistik oder Technologie und wirkt abschreckend auf potenzielle Marktteilnehmer.
- *Beispiel:* Der Aufbau eines Postverteilnetzes erfordert umfangreiche Investitionen, die neue Anbieter faktisch ausschliessen.

2. Fixkostenanteil und Skalenerträge

- Beschreibt die Kostenstruktur im laufenden Betrieb.
- In Märkten mit hohem Fixkostenanteil sinken die Stückkosten bei wachsender Produktionsmenge (steigende Skalenerträge). Dadurch entstehen natürliche Grössenvorteile, die grosse Anbieter begünstigen und Markteintritte kleiner Akteure unattraktiv machen.
- *Beispiel:* In der Telekombranche ist der Unterhalt von Leitungen, Schaltzentralen und Basisstationen fixkostenintensiv, die variablen Kosten pro Nutzer hingegen niedrig.

3. Netzwerkeffekte

- In Märkten mit direkten Netzwerkeffekten steigt der Nutzen eines Produkts mit der Anzahl der Nutzenden (z.B. Stromnetz, Kommunikationsnetz).
- Indirekte Netzwerkeffekte entstehen, wenn komplementäre Produkte den Wert des Angebots erhöhen (z.B. Plattformmärkte).
- Beide Effekte verstärken die Marktmacht etablierter Anbieter und erschweren neuen Akteuren den Eintritt.
- *Beispiel:* Telekommunikationsanbieter mit grossem Kundenstamm haben strukturelle Vorteile gegenüber Neueinsteigern.

8.2 Verfügbarkeit von Substituten

Die Verfügbarkeit von Substituten beschreibt, wie flexibel die Nachfrageseite auf alternative Angebote ausweichen kann, wenn sich zum Beispiel Preise ändern. Eine hohe Substituierbarkeit begrenzt die Preissetzungsmacht einzelner Anbieter. In Märkten ohne nennenswerte Substitute haben die Anbieter mehr Spielraum, um die Preise beliebig anzuheben, was staatliche Preisadministrationen ökonomisch plausibel machen kann.

Substitute können in zwei Dimensionen verfügbar sein: Die erste Dimension umfasst die Möglichkeit auf Produkte zurückzugreifen, die einen ähnlichen Konsum- oder Nutzwert haben. Im Falle von durch Importquoten belegten Obst- und Gemüsesorten können Haushalte beispielsweise auf andere Sorten zurückgreifen, die allenfalls gerade ein attraktiveres Angebot aufweisen. Im Falle der Post lassen sich Briefe zu einem Teil durch digitale Kommunikationsmittel ersetzen. Das Festnetztelefon wird zunehmend vom Mobilfunk ersetzt. Die zweite Dimension umfasst die Möglichkeit, alternative Bezugsquellen ausserhalb des gegebenen Marktes zu nutzen. Im Falle von Lebensmitteln ist dies durch einen Einkauf im grenznahen Ausland möglich, im Fall der Stromversorgung wäre hierfür ein Umzug in ein anderes Versorgungsgebiet nötig.

Die Eigenschaften des betreffenden Produkts können die Substituierbarkeit beeinflussen. Strom beispielsweise ist ein homogenes Produkt, solange die Belieferung gesichert ist. Eine für die Verbrauchenden nur allenfalls indirekt spürbare Unterscheidung ist der ökologische Fussabdruck

der Stromerzeugung. Auch bei der Beförderung eines Briefes ist ausserhalb der Versanddauer wohl kaum ein Unterschied zwischen Anbietern bemerkbar. Anbieter von Wohnungen haben hingegen durch Architektur, Design und Funktionalität schier unendliche Möglichkeiten, ein gegebenes Wohnungsangebot den Marktbedürfnissen anzupassen und sich damit vom Wettbewerb zu differenzieren. Somit fällt es bei homogenen Produkten einfacher, zwischen verschiedenen Anbietern zu wechseln. Selbst wenn Substitute verfügbar sind, ist es möglich, dass auf Grund von Informationsasymmetrien Haushalte Schwierigkeiten haben, passende Alternativen ausfindig zu machen. Bei komplexen Produkten wie Versicherungen ist die Qualität schwer beurteilbar, was den Vergleich zwischen Anbietern erschwert.

Konkret prüfen wir für jeden Produktmarkt folgende Kriterien:

1. Notwendigkeit
 - Wie einfach ist es auf den Konsum des Produktes zu verzichten (Annäherung: Ausnahme / Reduzierung der Mehrwertsteuer als Indikator für Grundversorgung)?
2. Homogenität und Vergleichbarkeit
 - Ist das Produkt homogen und die Angebote unterschiedlicher Anbieter leicht vergleichbar?
3. Substitute
 - Funktionale Substitute: Sind ähnliche Produkte als Substitute verfügbar (ja/nein)?
 - Bezugsquellen: Sind alternative Bezugsquellen ausserhalb des regulierten Marktes verfügbar, z.B. Einkauf im Ausland (ja/nein)?

8.3 Relevanz

Die Relevanz eines Marktes ergibt sich entweder aus seiner ökonomischen Bedeutung oder aus seinem Grundversorgungsscharakter, der auf gesellschaftlich definierte Mindestbedürfnisse verweist. Bei der Relevanz handelt es sich um ein optionales, ergänzendes Kriterium, welches die Priorisierung verschiedener Märkte ermöglichen kann.

8.3.1 Marktgrösse (ökonomische Relevanz)

Die Marktgrösse beschreibt die ökonomische Relevanz eines Produktmarktes für Haushalte und Gesamtwirtschaft. Sie ist kein direktes Strukturmerkmal, das den Wettbewerbsgrad bestimmt, liefert aber wichtige Hinweise für die Priorisierung von Märkten im Hinblick auf mögliche Reformen oder den Nutzen einer Preisadministration.

In grossen, für Haushalte relevanten Märkten können selbst geringe Wettbewerbsverzerrungen zu spürbaren Wohlfahrtsverlusten führen. In kleinen Märkten hingegen ist das potenzielle Entlastungspotenzial begrenzt, selbst wenn strukturell mehr Wettbewerb möglich wäre.

Zur Operationalisierung schätzen wir den Ausgabenanteil für das betreffende Gut am durchschnittlichen Haushaltsbudget (prozentualer Anteil am Bruttoeinkommen). Ein hoher Ausgabenanteil weist auf grosse wirtschaftliche Relevanz hin und erhöht die Bedeutung potenzieller Wettbewerbseffekte. Wohnkosten oder Strompreise zum Beispiel haben hohe Budgetanteile, Postdienstleistungen nur geringe. Auch die Anzahl betroffener Haushalte liefert weitere Hinweise auf die ökonomische Relevanz in der Gesamtwirtschaft.

8.3.2 Grundversorgung (politische Relevanz)

Die politische Relevanz spiegelt gesellschaftliche Wertentscheidungen wider. In Märkten mit Grundversorgungscharakter wie etwa bei Wohnen oder Energie spielen sowohl Versorgungssicherheit als auch wirtschaftliche Effizienz eine zentrale Rolle. Je nach Markt und politischem Kontext kann die Gewichtung dieser Ziele jedoch variieren, was Preisadministrationen trotz eingeschränkter Wettbewerbsanreize begründen kann.

Als Indikator für Märkte mit Grundversorgungscharakter dienen die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), die Güter und Dienstleistungen definieren, welche der Deckung grundlegender Bedürfnisse dienen. Bei diesen Preisadministrierungen stehen ökonomische Überlegungen nicht zwingend im Vordergrund; vielmehr sind sozial- oder sicherheitspolitische Aspekte relevant.

8.4 Typologiematrix

Tabelle 10 stellt das heuristische Raster der Typologie dar. Sie differenziert Märkte nach struktureller Wettbewerbsfähigkeit und liefert Hinweise darauf, in welchen Märkten Wettbewerb funktionieren kann und wo strukturelle Einschränkungen bestehen. Die Typologie kombiniert die qualitativen Einschätzungen zu Eintrittsbarrieren und Substituierbarkeit und gruppiert die archetypischen Produktmärkte in drei Typen, wobei auch Zwischenformen möglich sind.

- In Typ-A-Märkten mit niedrigen Eintrittsbarrieren und hoher Substituierbarkeit ist eine Preisadministration ökonomisch kaum zu rechtfertigen, da sie wettbewerbliche Kräfte verzerrt.
- In Typ-B-Märkten mit begrenzten Eintrittsbarrieren und teilweiser Substituierbarkeit kann Wettbewerb gefördert werden, etwa durch Abbau regulatorischer Eintrittsbarrieren oder gezielte Marktöffnung.
- In Typ-C-Märkten mit hohen Eintrittsbarrieren und geringer Substituierbarkeit bleibt Wettbewerb strukturell beschränkt. Vorbehaltlich weiterer Prüfungen spezifischer Marktversagensformen kann hier eine effizienzorientierte Preisregulierung angezeigt sein.

Die Typologisierung kann damit mögliche Reformbedarfe sichtbar machen: Dort, wo Wettbewerb möglich ist, sollen liberale Rahmenbedingungen ihn begünstigen; wo Wettbewerb strukturell ausgeschlossen ist, soll Regulierung Transparenz und Kosteneffizienz sicherstellen.

Tabelle 10: Typologisierung von Produktmärkten

Typ	Eintrittsbarrieren	Substituierbarkeit	Strukturelle Wettbewerbsfreundlichkeit	Preisadministration
Typ A: Wettbewerbsfähiger Markt	niedrig (geringe Kapitalintensität, keine Skalenvorteile, keine Netzwerkeffekte)	hoch (viele funktionale Substitute, standardisierte Produkte, geringe Wechselkosten)	Wettbewerb kann sich weitgehend entfalten; Preisadministration verzerrt Anreize	Preisadministration nicht notwendig, tendenziell wettbewerbsverzerrend

Typ	Eintrittsbarrieren	Substituierbarkeit	Strukturelle Wettbewerbsfreundlichkeit	Preisadministration
Typ B: Bedingt wettbewerbsfähiger Markt	mittel (moderate Investitionsbarrieren, begrenzte Skaleneffekte oder Netzwerkeffekte)	mittel (teilweise Substitute, gewisse Differenzierung oder Wechselkosten)	Wettbewerb möglich, aber strukturell eingeschränkt; Potenzial für Teilwettbewerb	Preisadministration situativ gerechtfertigt, Kombination aus Regulierung und Wettbewerb
Typ C: Strukturell nicht wettbewerbsfähiger Markt	hoch (starke Fixkosten, natürliche Monopole, starke Netzwerkeffekte)	niedrig (kaum Substitute, hohe Wechselkosten, geringe Vergleichbarkeit)	Funktionierender Preiswettbewerb strukturell ausgeschlossen	Preisadministration plausibel, Fokus auf effiziente Regulierung

8.5 Anwendung

Tabelle 11 ordnet ausgewählte Märkte aus der Fallstudie anhand der Typologie ein. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede im Wettbewerbspotenzial: Während der Post- und Telekommarkt gewisse wettbewerbsfähige Elemente aufweist, bleiben Stromnetze aufgrund hoher Fixkosten, Netzabhängigkeiten und geringer Substituierbarkeit strukturell kaum wettbewerbsfähig. Bei der Strombelieferung sind auf Grund der Einordnung als Typ A-Markt jedoch analog zu Grossverbraucher auch Liberalisierungsschritte für kleine und mittlere Verbraucher denkbar. Bei Medikamenten sind ebenfalls verschiedene Marktsegmente zu berücksichtigen: Patentgeschützte Präparate sind strukturell monopolistisch (Typ C), während der Generikamarkt (Typ B) offener für Wettbewerb wäre, wobei das Öffnungspotenzial vermutlich begrenzt ist. Die Einordnung zeigt, dass Preisadministrationen in strukturell nicht wettbewerbsfähigen Märkten ökonomisch begründbar sind, während in bedingt wettbewerbsfähigen Märkten Preisadministrationen angezeigt sein können.

Tabelle 11: Zuordnung der Fallstudienmärkte aus den Kategorien 1 und 2 zur Typologie

Markt / Bereich	Eintrittsbarrieren	Substituierbarkeit	Einordnung
Telekom-Grundversorgung	Hoch (Infrastruktur, Netzwerkeffekte)	Mittel (Mobilfunk, Funk-/Satellitendienste als Alternativen)	Typ B
Post-Grundversorgung	Hoch (Fixkosten, Skaleneffekte)	Mittel (digitale Alternativen nicht für alle Einsatzfälle geeignet)	Typ B
Strom-Grundversorgung (Netze)	Hoch (natürliche Monopole, Netzabhängigkeit)	Niedrig (kein alternatives Netz verfügbar)	Typ C
Strom-Grundversorgung (Belieferung)	Mittel (Versorgerbindung)	Derzeit niedrig (Regulierung Anbieterwahl), potenziell hoch (homogenes Gut)	Typ A
Medikamente (patentgeschützt)	Hoch (rechtlicher Marktzugangsschutz)	Niedrig (kaum Substitute innerhalb der Wirkstoffklasse)	Typ C

Markt / Bereich	Eintrittsbarrieren	Substituierbarkeit	Einordnung
Medikamente (Generika)	Mittel (Zulassungsverfahren, Preisbindung)	Hoch (funktionale Substitute vorhanden)	Typ B

Tabelle 12 illustriert die exemplarische Anwendung der entwickelten Typologie auf drei Produktmärkte aus dem vollständigen Inventar administrierter Preise. Damit übertragen wir die Erkenntnisse aus den Fallstudien auf weitere Produkte und Dienstleistungen. Die Beispiele verdeutlichen die Bandbreite der in der Schweiz beobachtbaren Marktstrukturen:

- Im Salzmarkt (Typ A) bestünden ohne Monopol geringe Eintrittsbarrieren für neue Anbieter (z.B. aus dem Ausland) und eine hohe Substituierbarkeit, wodurch Wettbewerb grundsätzlich möglich ist. Die Preisadministration ist hier tendenziell verzerrend und erhöht die Preise für die Haushalte.
- Die obligatorische Krankenversicherung (Typ B) weist moderate Eintrittsbarrieren und begrenzte Substitutionsmöglichkeiten auf; Wettbewerb ist teilweise möglich, weshalb eine Kombination aus Regulierung und Marktmechanismen angezeigt ist.
- Der Markt für Fernwärmeverteilung (Typ C) ist durch hohe Fixkosten, natürliche Monopolstrukturen und geringe Substituierbarkeit geprägt, was eine Preisadministration plausibel erscheinen lässt.

Die Tabelle zeigt damit beispielhaft, wie sich die Typologie auf unterschiedliche Marktformen anwenden lässt. Für eine vollständige Einordnung administrierter Preise ist das begleitende Excel-Inventar zu konsultieren, das sämtliche Preisadministrierungen der Kategorie 1 und Kategorie 2 systematisch nach den definierten Kriterien erfasst und typologisch zuordnet. Aufgrund der hohen Heterogenität gewisser Märkte in Kategorie 3 und 4 wurden diese bewusst ausgeklammert.

Tabelle 12: Beispielhafte Anwendung der Typologisierung auf Produktmärkte

Typ	Produktmarkt	Eintrittsbarrieren	Substituierbarkeit	Preisadministration
Typ A: Wettbewerbsfähiger Markt	Salzregal (Schweizer Salinen)	niedrig (geringe Kapitalintensität, Produkt importierbar, keine Netzwerkeffekte)	hoch (weitgehend homogene Produkte, keine Wechselkosten)	Preisadministration nicht notwendig, wettbewerbsverzerrend
Typ B: Bedingt wettbewerbsfähiger Markt	Obligatorische Krankenversicherung	mittel (regulatorische Anforderungen und Solvenzvorgaben, begrenzte Skalen- und Netzwerkeffekte)	mittel (Pflichtversicherung, Spielraum durch Wahl von Franchise und Versicherungsmodell)	Preisadministration situativ gerechtfertigt, Kombination aus Regulierung und Wettbewerb
Typ C: Strukturell nicht wettbewerbsfähiger Markt	Fernwärme (Verteilnetz)	hoch (starke Fixkosten, natürliche Monopole, starke Netzwerkeffekte)	niedrig (lokal kein alternatives Netz verfügbar, alternative Heizformen)	Preisadministration plausibel

Typ	Produktmarkt	Eintrittsbarrieren	Substituierbarkeit	Preisadministration
			erfordern Investitionen)	

Die Einordnung ist indikativ und dient der Orientierung. Für konkrete Reformvorschläge wären vertiefte Marktanalysen erforderlich.

8.6 Fazit

Die Typologie bietet ein Rahmenkonzept zur Bewertung administrierter Preise. Sie verknüpft strukturelle Marktbedingungen mit der ökonomischen Rechtfertigung von Preisinterventionen. Wo Märkte strukturell wettbewerbsfähig sind, sollte Regulierung zurückhaltend erfolgen. Wo Wettbewerb ausgeschlossen ist, kommt der effizienten Preisregulierung eine zentrale Bedeutung zu. Die Typologie kann als Anhaltspunkt für zukünftige Prüfungen administrierter Preise dienen.

Die Typologie stellt ein heuristisches Instrument zur strukturellen Beurteilung von Märkten dar. Sie ermöglicht eine systematische Einordnung, ersetzt jedoch keine wettbewerbspolitische Einzelfallanalyse. Ihr Abstraktionsgrad reduziert komplexe Marktstrukturen auf wenige zentrale Dimensionen und blendet institutionelle, regulatorische und verhaltensbezogene Faktoren aus. Die Zuordnung einzelner Märkte beruht auf qualitativen Einschätzungen aus den Fallstudien und ist mit Interpretationsspielräumen verbunden. Da Märkte dynamisch sind, können technologische Entwicklungen oder Änderungen der Nachfrage die Wettbewerbsbedingungen verändern. Schliesslich sind die Dimensionen analytisch getrennt, wirken in der Realität aber oft zusammen, etwa wenn Innovationen gleichzeitig Eintrittsbarrieren senken und neue Substitute schaffen. Trotz dieser Einschränkungen bietet die Typologie einen konsistenten Rahmen zur vergleichenden Analyse und Priorisierung administrierter Preise.

Literatur

Akerlof, G. A. (1970). The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488–500. <https://doi.org/10.2307/1879431>

Aspire CCS. (2025). *The End of an Era: Denmark’s Postal System Closure and the Digital Revolution*. Aspire Customer Communications Services Ltd. <https://www.aspireccs.com/the-end-of-an-era-denmarks-postal-system-closure-and-the-digital-revolution/>

Auer, S., Beyeler, S., & Meier, J. (2025). *How large is the impact of administered prices on inflation in Switzerland*. SNB Economic Note. https://www.snb.ch/en/publications/research/economic-notes/2025/economic_note_2025_10

BAG. (2023). *Rundschreiben: Zu den ab 01.01.2024 in Kraft tretenden Änderungen im Zusammenhang mit dem differenzierten Selbstbehalt bei Arzneimitteln*. <https://www.bag.admin.ch/de/differenzierter-selbstbehalt-bei-arzneimitteln>

BAG. (2024a). *Die obligatorische Krankenversicherung. Ratgeber*. Bundesamt für Gesundheit (BAG). <https://www.bag.admin.ch/de/krankenversicherung-das-wichtigste-in-kuerze>

BAG. (2024b). *Leistungen der Krankenversicherung 2024: Verteilung nach Kostengruppe*. Bundesamt Für Gesundheit (BAG). <https://www.priminfo.admin.ch/de/zahlen-und-fakten/kosten-gruppen>

BAKOM. (2021a). *Aktuelle Herausforderungen im Bereich der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten*. Bundesamt Für Kommunikation (BAKOM). <https://www.bakom.admin.ch/de/evaluation>

BAKOM. (2021b). *Bericht über die Grundversorgung ab 2024. Analyse des Umfangs der Grundversorgungsdienstleistungen*. Bundesamt für Kommunikation (BAKOM). <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/69514.pdf>

BAKOM. (2022). *Expertenkommission Grundversorgung Post. Schlussbericht vom 24. Februar 2022*. Bundesamt für Kommunikation (BAKOM). <https://www.bakom.admin.ch/de/expertenkommission-grundversorgung-post>

BAKOM. (2025). *Post: Modernisierung der Grundversorgung. Medienmitteilung vom 13. August*. Bundesamt Für Kommunikation (BAKOM). <https://www.news.admin.ch/de/newnsb/TdzPTMEDEK6TlKtz4tbAe>

Bergmann, H., & Nietlispach, L. (2019). Auswirkungen einer Agrarmarkliberalisierung auf die Produktion und den Grosshandel von Obst, Gemüse und Kartoffeln in der Schweiz. *Forschungsbericht KMU-HSG, Universität St.Gallen*. <https://www.alexandria.unisg.ch/entities/publication/c61ddef4-290a-43cb-b448-93968061e15b>

BFE. (2025a). *Schweizerische Elektrizitätsstatistik 2024*. Bundesamt Für Energie (BFE). <https://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/versorgung/statistik-und-geodaten/energiestatistiken/elektrizitaetsstatistik.html/>

BFE. (2025b). *Versorgungssicherheit und Wettbewerbsentwicklungen unter dem StromVG und der StromVV. Bericht des Bundesamtes für Energie nach Artikel 27 Absatz 3 StromVV*. Bundesamt für Energie (BFE).

BFS. (2022). *Landesindex der Konsumentenpreise (Dezember 2020 = 100) Methodische Grundlagen*. Bundesamt für Statistik (BFS).

BFS. (2023). *Mieter / Eigentümer*. Bundesamt für Statistik (BFS). <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/wohnverhaeltnisse/mieter-eigentuemer.html>

BFS. (2024). *Preisniveauindizes im internationalen Vergleich (38 europäische Länder)*. Bundesamt Für Statistik (BFS). <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/preise/internationale-preisvergleiche.assetdetail.33466091.html>

BFS. (2025a). *Eigentümer der Wohngebäude*. Bundesamt für Statistik (BFS). <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/gebaeude/eigentuemer-wohngebaeude.html>

BFS. (2025b). *Leerstehende Wohnungen am 1. Juni, in den Agglomerationen der fünf grössten Städte - 2006-2025*. Bundesamt Für Statistik (BFS). <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.36153045.html>

BFS. (2025c). *LIK, Mietpreisindex auf allen Indexbasen*. Bundesamt Für Statistik (BFS). <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/preise/mieten/index.assetdetail.36328259.html>

Bischof, T., & Schmid, C. P. R. (2017). *Consumer Price Sensitivity and Health Plan Choice in a Regulated Competition Setting*. <https://www.york.ac.uk/economics/hedg/wps/wp2017/>. WP

BLW. (2025). *Agrarbericht 2025*. Bundesamt für Landwirtschaft (BLW).

Brütsch, C., & Zimmerli, J. (2025). *Rechtsmittelsysteme im öffentlichen Baurecht. Erkenntnisse aus der Befragung von Wohnungsproduzenten, Juristen, Planern und Fachexperten*. <https://www.bwo.admin.ch/de/einsprachen-und-rekurse>. Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und Bundesamt für Wohnungswesen (BWO). Schlussbericht Arbeitspaket 2.

Büchler, S., Götze, V., Hauck, L., & Stalder, N. (2025). The amplifying effect of spatial planning restrictions on house prices and rents. *Journal of Housing Economics*, 69, 102085. <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2025.102085>

Büchler, S., Hauck, L., Hofstetter, J., Scognamiglio, S., Stalder, N., von Ehrlich, M. (2023). Ursachen für steigende Wohnkosten in der Schweiz mit Fokus auf die Raumplanung. Bundesamt für Wohnungswesen, Bern. https://www.bwo.admin.ch/dam/de/sd-web/YeVkoM-i5Eeu/UrsachenSteigenderWohnkosten_D.pdf.

Büchler, S., & Lutz, E. (2024). Making housing affordable? The local effects of relaxing land-use regulation. *Journal of Urban Economics*, 143, 103689–103689. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2024.103689>

Bundeskanzlei. (2025). *Eidgenössische "Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation."* Bundeskanzlei (BK). <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis158t.html>

Bundesministerium der Finanzen. (2024). *Die neue Grundsteuer – Fragen und Antworten.* Bundesministerium Der Finanzen. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/faq-die-neue-grundsteuer.html>

bwa consulting. (2023). *Effizienzbeitrag der Generika.* Intergenerika. <https://www.intergenerika.ch/content/download/908/24217/1?fileName=Berichtsjahr+2022+%2F+Edition+2023+%28PDF%29>

BWL. (2025). *Einfuhr von Milch und Milchprodukten.* Bundesamt Für Landwirtschaft (BLW). <https://www.blw.admin.ch/de/einfuhr-von-milch-und-milchprodukte>

BWO. (2024). *Wohneigentum.* Bundesamt Für Wohnungswesen (BWO). <https://www.bwo.admin.ch/de/wohneigentum>

BWO. (2025a). *Aktionsplan Wohnungsknappheit.* Bundesamt Für Wohnungswesen (BWO). <https://www.bwo.admin.ch/de/aktionsplan-wohnungsknappheit>

BWO. (2025b). *Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans Wohnungsknappheit. Jährliche Umfrage 2025.* Bundesamt Für Wohnungswesen (BWO). https://www.bwo.admin.ch/dam/de/sd-web/R46rYJ52GxIU/Jahresbericht%202025_Umsetzung%20des%20Aktionsplans%20Wohnungsknappheit.pdf

Carl, D. L., & Vokinger, K. N. (2021). Patients' access to drugs with rebates in Switzerland – Empirical analysis and policy implications for drug pricing in Europe. *The Lancet Regional Health - Europe*, 3, 100050. <https://doi.org/10.1016/j.lanepe.2021.100050>

ComCom. (2023a). *Grundversorgungskonzession Nr. 25530 2024.* Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom). Aktenzeichen: OS 21-00008.

ComCom. (2023b). *Swisscom wird auch künftig die Grundversorgung im Fernmeldebereich sicherstellen.* Medienmitteilung vom 16. Mai 2023. Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom). <https://www.news.admin.ch/de/nsb?id=95118>

Copenhagen Economics. (2018). Main Developments in the Postal Sector (2013-2016). *In Study for the European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SME.* <https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/8/458/1537532765/main-developments-in-the-postal-sector.pdf>

Cosandey, J., & Estevez, S. (2023). *Wann sind neue Medikamente zu teuer? Raschen und finanzierbaren Zugang zu hochpreisigen Innovationen sichern.* Avenir Suisse. https://cdn.avenir-suisse.ch/production/uploads/2024/03/2023-03_Teure-Medikamente_de_online.pdf

Credit Suisse. (2023). *Im Zeichen von Zinswende und Knappheit.* <https://fimmot.ch/wp-content/uploads/2023/03/CS-Immobilienstudie-Jahr-2023.pdf>

Dafny, L., Ho, K., & Kong, E. (2024). How Do Copayment Coupons Affect Branded Drug Prices and Quantities Purchased? *American Economic Journal: Economic Policy*, 16(3), 314–346. <https://doi.org/10.1257/pol.20220355>

Decker, C. (2014). *Modern Economic Regulation*. Cambridge University Press.

Der Bundesrat. (2019). *Zugang zu geschlossenen Märkten des Bundes*. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Caroni 15.3398 vom 5. Mai 2015.

Der Bundesrat. (2017). *Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik*. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/50150.pdf>

Der Bundesrat. (2021). *Staatlicher Fussabdruck*. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 15.3387 FDP-Liberale Fraktion vom 4. Mai 2015.

Der Bundesrat. (2024a). *Analyse der Wettbewerbssituation und der Grundversorgung im Fernmeldemarkt 2019 – 2021*. Anhang des Evaluationsberichtes zum Schweizer Fernmeldemarkt.

Der Bundesrat. (2024b). *Einkommen der Bauernfamilien. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 21.4585 Bulliard*. Der Bundesrat. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/86421.pdf>

Der Bundesrat. (2024c). *Evaluationsbericht zum Schweizer Fernmeldemarkt*. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Art. 3a FMG.

Der Bundesrat. (2025). *Mietpreisentwicklung und Wohnungsmangel in der Schweiz. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 22.4289 und 22.4290 Müller Damian vom 29. November 2022*. <https://www.news.admin.ch/de/nsb?id=104311>

Die Schweizerische Post AG. (2023). *Medienmitteilung. Post erhöht Brief- und Paketpreise per Anfang 2024*. Die Schweizerische Post AG. <https://www1.post.ch/de/ueber-uns/medien/medienmitteilungen/2023/post-erhoeht-brief-und-paketpreise-per-anfang-2024>

Die Schweizerische Post AG. (2025a). *Revision Postgesetzgebung*. Die Schweizerische Post. <https://www.post.ch/de/ueber-uns/portraet/post-und-politik/service-public-fuer-die-schweiz/revision-postgesetzgebung>

Die Schweizerische Post AG. (2025b). *Vernehmlassung VPG*. Die Schweizerische Post. <https://www.post.ch/de/ueber-uns/portraet/post-und-politik/service-public-fuer-die-schweiz/die-postverordnung-im-steten-wandel>

Dümmli, P. (2023). *Vom bösen Markt und der gütigen Grundversorgung*. Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/vom-boesen-markt-und-der-guetigen-grundversorgung/>

Dümmli, P., & Stocker, S. (2023). *Energiepolitik unter Strom*. Avenir Suisse. https://cdn.avenir-suisse.ch/production/uploads/2023/11/2023-11_debatte__energiepolitik_unter_strom_de.pdf

Dye, R. F., & England, R. W. (2009). *Land Value Taxation*. The Lincoln Institute of Land Policy.

EFK. (2025). *Prüfung des Modells der Kosten- und Leistungsrechnung*. Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK). https://www.efk.admin.ch/wp-content/uploads/publikationen/berichte/sicherheit_und_umwelt/verkehr_und_umwelt/24336/24336_endgueltige_fassung_vo4.pdf

Eisenring, C. (2025). *Ab die Post!* Avenir Suisse. https://cdn.avenir-suisse.ch/production/uploads/2025/10/2025-10_analyse_post2_de_b.pdf

ElCom. (2025a). *Strompreise*. Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom). <https://www.elcom.admin.ch/elcom/de/home/themen/strompreise.html>

ElCom. (2025b). *Tätigkeitsbericht der ElCom 2024*. Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom). <https://www.elcom.admin.ch/elcom/de/home/dokumentation/berichte-und-studien/taetigkeitsberichte.html>

ESTV. (2024). *Liegenschaftssteuer*. Eidgenössische Steuerverwaltung. <https://www.estv2.admin.ch/stp/ds/d-liegenschaftssteuer-de.pdf>

Europäische Union. (2016). *Regulation - 2016/792 - EN - EUR-Lex*. Europa.eu. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/792/oj>. Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über harmonisierte Verbraucherpreisindizes und den Hauspreisindex. ABl. L 135 vom 24.5.2016, S. 11–38.

Europäische Union. (2025). *Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32008L0006>

Eurostat. (2018). *HICP recommendation on administered prices*. European Commission. Unit C-4: Price statistics. Purchasing Power Parities. Housing statistics.

Eurostat. (2024). *Harmonised index of consumer prices (HICP) methodological manual – 2024 edition*. <https://doi.org/10.2785/055028>. (Manuals and guidelines, KS-GQ-24-003) (ISBN 978-92-68-12009-5; ISSN 2315-0815).

Feldges, D. (2023). Für den Medikamenteneinkauf strömen Schweizer ins Ausland – in der Schweiz gibt es zu wenig Wettbewerb. *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)* Vom 21.9.2023. Abgerufen Am 06.10.2025.

Fleury, M., Schwartz, F., & Koch, A. (2024). *Immobilien Schweiz – 2Q 2024. Private ziehen sich als Bauherren zurück*. Raiffeisen Economic Research, Zürich. <https://www.raiffeisen.ch/rch/de/ueber-uns/news/rch/immobilien-schweiz-q2-24.html>

FINMA. (2023). *Bericht über den Versicherungsmarkt 2023*. Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA). https://www.finma.ch/de/~media/finma/dokumente/dokumentencenter/myfinma/finma-publikationen/versicherungsbericht/20240904-versicherungsmarktbericht-2023.pdf?sc_lang=de&hash=8C41FE7A15B672C93992DBB112136C99

Fleury, M., Schwartz, F., & Arapovic, D. (2024). *Immobilien Schweiz – 3Q 2024. Einkommensquelle Eigenheim*. Raiffeisen Economic Research.

Funk, M., Trinkner, U., Bruhin, L., Arioli, M., Oderbolz, N., & Schnyder, N. (2024). *Evaluation Eignerstrategie Swisscom (EES). Schlussbericht*. Evaluation im Auftrag des GS UVEK und der EFV.

GabI Online (2015) *Huge discount on biosimilar infliximab in Norway. Generics and Biosimilars Initiative*. <http://www.gabionline.net/Biosimilars/General/Huge-discount-on-biosimilar-infliximab-in-Norway>

Gamba, S., Pertile, P., & Vogler, S. (2020). The impact of managed entry agreements on pharmaceutical prices. *Health Economics*, 29(51): 47–62. <https://doi.org/10.1002/hec.4112>

Gerritzen, B., Martínez, I., & Ramsden, A. (2014). *Cantonal Differences in Health Care Premium Subsidies in Switzerland*. Discussion Paper No. 2014-20. University of St.Gallen. <https://ux-tauri.unisg.ch/RePEc/usg/econwp/EWP-1420.pdf>

GKV-Spitzenverband. (2025). *AMNOG-Verhandlungen*. https://www.gkv-spitzenverband.de/krankenversicherung/arzneimittel/verhandlungen_nach_amnog/rabatt_verhandlungen_nach_amnog.jsp

Gottschalk, F., Hafner, M., & Trinkner, U. (2021). *Net costs of USP's service provision: challenges for the coming decade*. Swiss Economics Working Paper 0067. <https://swiss-economics.ch/files/RePEc/files/0067GottschalkHafnerTrinkner.pdf>

Gottschalk, F., & Lehmann, A. (2021). *Covid-19 and Swiss Post: Volume developments and the economic value of postal service in the pandemic and beyond*.

Gray, E., Adenäuer, L., Flaig, D., & van Tongeren, F. (2017). Evaluation of the relevance of border protection for agriculture in Switzerland. *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, No. 109, OECD, Paris. <https://doi.org/10.1787/6e3dc493-en>

Grzybowski, L. (2008). The impact of regulation on the retail prices in fixed-line telephony across the European Union. *Telecommunications Policy*, 32(2), 131–144. <https://doi.org/10.1016/j.tel-pol.2007.09.002>

Hafner, S., Müller, A., Steinlin, S., Böhringer, C., Garrison, J., & Savelsberg, J. (2025). *Stromabkommen zwischen der Schweiz und der EU. Volkswirtschaftliche Auswirkungen*. Ecoplan. Im Auftrag des Bundesamts für Energie (BFE). <https://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/versorgung/stromversorgung/stromabkommen-schweiz-eu.html>

Haller, A., Jaag, C., & Trinkner, U. (2019). *Funding Universal Services: Cross-subsidization and Net cost balancing*. Swiss Economics Working Paper 0064.

Hauck, L., Schmidheiny, K., & von Ehrlich, M. (2024). *Wohnungsbau zwischen Markt und Staat*. Die Volkswirtschaft. <https://dievolkswirtschaft.ch/de/2024/05/wohnungsbau-zwischen-markt-und-staat/>

Hillen, J. (2019). Market Integration and Market Efficiency under Seasonal Tariff Rate Quotas. *Journal of Agricultural Economics*, 70(3), 859–873. <https://doi.org/10.1111/1477-9552.12355>

Honegger, D., & Zulliger, B. (2024). Man sollte die Anwohner entschädigen. *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ). https://www.curem.uzh.ch/dam/jcr:003873ec-cfc6-4451-86a4-f1744b688a14/NZZ_Artikel_20241021_Wohnungsmangel%20%C3%96konom%20fordert%20Entsch%C3%A4digungen%20f%C3%BCr%20Anwohner.pdf

Hostettler, B., & Ramirez, M. (2022). *Firmen als Nutzniesser der günstigeren Strom-Grundversorgung?* Schweizer Radio Und Fernsehen (SRF). <https://www.srf.ch/news/wirtschaft/brisanter-vorschlag-firmen-als-nutzniesser-der-guenstigeren-strom-grundversorgung>

Huber, R., El Benni, N., & Finger, R. (2024). Lessons learned and policy implications from 20 years of Swiss agricultural policy reforms: A review of policy evaluations. *Bio-Based and Applied Economics*, 13(2), 121–146. <https://doi.org/10.36253/bae-14214>

Interessensgemeinschaft Einfuhr Ausfuhr. (2024). Leitfaden: Importregelung Früchte und Gemüse, gültig vom 1. Januar bis 31. Dezember 2025. <https://www.swisscofel.ch/de/services/dokumente-und-links>

Kang, S.-Y., Bai, G., DiStefano, M. J., Socal, M. P., Yehia, F., & Anderson, G. F. (2020). Comparative Approaches to Drug Pricing. *Annual Review of Public Health*, 41(1). 499–512. <https://doi.org/10.1146/annurev-publhealth-040119-094305>

Kauer, F., Lutz, E., Büttiker, D., & Kaufmann, D. (2025). *Bautätigkeit und Verdrängung in der städtischen Schweiz*. ETH Zürich Institut Für Raum- Und Landschaftsentwicklung – IRL Raumentwicklung Und Stadtpolitik – SPUR); Bundesamt für Wohnungswesen. <https://www.bwo.admin.ch/de/bautaetigkeit-und-verdraengung>

Kaufmann, C., Schmid, C., & Boes, S. (2017). Health insurance subsidies and deductible choice: Evidence from regional variation in subsidy schemes. *Journal of Health Economics*, 55, 262–273. <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2017.08.002>

Kohler, S. (2021). Streitpunkt «Wirtschaftlichkeit» von Arzneimitteln: Eine Bestandsaufnahme zum Kriterium der Wirtschaftlichkeit gemäss KVG und zur Praxis der Preisbildung und Preisüberprüfung durch das BAG. *Life Science Recht*, 2021(2), 81–87.

Kohler, S. (2024, April 8). *Parallelimport von Arzneimitteln in die Schweiz*. Vischer.com. <https://www.vischer.com/know-how/blog/parallelimport-von-arzneimitteln-in-die-schweiz/>

Kolmar, M. (2021). *Grundlagen der Mikroökonomik*. Springer Gabler.

Koster, H. (2023). The Welfare Effects of Greenbelt Policy: Evidence from England. *The Economic Journal*, 134(657), 363–401

Kraft, C., & Schmidiger, M. (2025). *Hohe Anlagekosten – aber tiefe Mieten? Die Kostenmiete im Kontext von Land- und Erstellungskosten, Subventionen und Leistbarkeit*. Immobilienblog Hochschule Luzern.

Lanz, K., & Federer, L. (2021). *Post: Welche Rahmenbedingungen braucht es für die Versorgung der Zukunft?* Economiesuisse. <https://www.economiesuisse.ch/de/dossier-politik/post-welche-rahmenbedingungen-braucht-es-fuer-die-versorgung-der-zukunft>

Leisibach, P., Schaltegger, C. A., & Schmid, L. A. (2018). *Arbeitsanreize in der sozialen Sicherheit*. Überblicksstudie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO).

Loginova, D., Portmann, M., & Huber, M. (2021). Assessing the Effects of Seasonal Tariff-rate Quotas on Vegetable Prices in Switzerland. *Journal of Agricultural Economics*, 72(2), 607–627. <https://doi.org/10.1111/1477-9552.12424>

Lutz, E. C., & Buechler, S. (2021). The Local Effects of Relaxing Land Use Regulation on Housing Supply and Rents. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3960822>

Mah, J. (2025). A Critical Examination of Land Value Capture Tools to Generate Affordable Housing in Toronto. *Planning Theory & Practice*, 26(3), 325–343. <https://doi.org/10.1080/14649357.2025.2515827>

Matthews, D. W., Coleman, S., Razavi, H., & Izaret, J. (2022). The Payer License Agreement, or “Netflix model,” for hepatitis C virus therapies enables universal treatment access, lowers costs and incentivizes innovation and competition. *Liver International*, 42(7), 1503–1516. <https://doi.org/10.1111/liv.15245>

Moon, S., & Erickson, E. (2019). *Universal medicine access through lump-sum remuneration—Australia's approach to hepatitis C*. *New England Journal of Medicine*, 380(7), 607–610.

Motta, M. (2003). *Competition Policy: Theory and Practice*. https://danielmorochoruiz.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/09/massimo_motta_competition_policy_theory_and_prabookfi-org.pdf

Muellbaudel, J. (2024). *Why we need a green land value tax and how to design it*. CEPR. <https://cepr.org/voxeu/columns/why-we-need-green-land-value-tax-and-how-design-it>

Müller, A., Kraft, E., & Catena, R. (2021). *Wirksamkeit der Prämienverbilligung - Monitoring 2020 Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG)*. Ecoplan. https://www.ecoplan.ch/download/ipv_sb_de_2020.pdf

Mulcahy, A. W., Schwam, D., & Lovejoy, S. L. (2024). International prescription drug price comparisons: estimates using 2022 data. *Rand Health Quarterly*, 11(3), 5.

OECD (2025). *Government initiatives to enhance medical supply chains based on international cooperation*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/support-materials/2024/02/securing-medical-supply-chains-in-a-post-pandemic-world_3c8cef7c/International%20initiatives%20for%20medical%20supply%20chains_251119.pdf

Ott, W., Staub, C., & Bade, S. (2010). *Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem*. econcept. https://www.econcept.ch/media/projects/downloads/2018/01/944_Sozialtransfers_SchluBe_tyojuq5.pdf

PostCom. (2022). *Grundversorgung und Zugang*. Eidgenössische Postkommission (PostCom). <https://www.postcom.admin.ch/de/grundversorgung/grundversorgung-und-zugang/>

PostCom. (2025). *Jahresbericht 2024*. Eidgenössische Postkommission (PostCom). <https://www.postcom.admin.ch/de/dokumentation/jahresberichte/>

Preisüberwacher. (2005a). *Administrierte Preise: Rechtssituation, Ökonomie und Inventarisierung*. Bericht der Preisüberwachung an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement. Abgerufen von: https://www.preisueberwacher.admin.ch/dam/pue/de/dokumente/studien/administrierte_preise.pdf.download.pdf/administrierte_preise.pdf.

Preisüberwacher. (2005b). *Hohe Produktionsmittel-Preise in der schweizerischen Landwirtschaft. Erkenntnisse, Analysen und Vorschläge der Preisüberwachung zur Kostensenkung bei*

landwirtschaftlichen Produktionsmitteln im Hinblick auf die „Agrarpolitik 2011“ und auf Missbrauchsprüfungen. <https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/de/home/dokumentation/publikationen/studien---analysen/2005.html>

Preisüberwacher. (2014). *Grosse Unterschiede bei Baubewilligungsgebühren*. Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF).

Preisüberwacher. (2016). *Teure Baubewilligungsverfahren: Vorschriften sollten harmonisiert und die Verfahren effizienter werden*. Newsletter Nr. 1/16.

Preisüberwacher (2024). *Stark überhöhte Schweizer Preise bei Generika und patentabgelaufenen Originalmedikamenten*. Newsletter Nr. 8/24.

Preisüberwacher. (2025). *Einvernehmliche Regelung. Preisanpassungen und einvernehmliche Massnahmen bis 31.12.2026*. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF).

Rohner, N., Herrle, C., Locher, L., & Vokinger, K. N. (2024). Confidential and non-confidential drug rebates in Switzerland, 2013–2023: empirical analysis of drug rebates, trends over time and re-evaluations. *The Lancet Regional Health - Europe*, 46, 101094. <https://doi.org/10.1016/j.lanepe.2024.101094>

Rühli, L., Müller, J., Schmid, L., Hutter, E., & Grabher, L. (2023). *Vermessenes Staatswachstum. Vier Perspektiven auf die Entwicklung des staatlichen Fussabdrucks in der Schweiz*. Avenir Suisse. https://cdn.avenir-suisse.ch/production/uploads/2023/04/staatlicher_fussabdruck_avenir_debatte.pdf

Rutz, S. (2019). *Postalische Grundversorgung im digitalen Zeitalter*. Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/postalische-grundversorgung-im-digitalen-zeitalter/>

Salvi, M., & Güttinger, P. (2025). *Zollfestung Schweiz: Sieben Fragen zum Agrarprotektionismus*. Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/blog-zollfestung-schweiz-sieben-fragen-zum-agrarprotektionismus/>

Schlittler, T. (2025, June 10). *Preiskampf im Detailhandel: Anzeige gegen Coop wegen Preisreduktionsforderung*. Neue Zürcher Zeitung. <https://www.nzz.ch/wirtschaft/umkaempfer-detailhandel-gemuesebauern-werfen-coop-preisdrueckerei-vor-und-erstatten-anzeige-bei-der-weko-ld.1888238>

Schmid, C. P. R., Beck, K., & Kauer, L. (2018). Health Plan Payment in Switzerland. *Elsevier E-Books*, 453–489. <https://doi.org/10.1016/b978-0-12-811325-7.00016-6>

Schweizer Obstverband. (2025). *Preise Direktvermarktung*. <https://www.swissfruit.ch/de/markets/preise-direktvermarktung/>

Sotomo. (2025). *Wohnraum für Zürich und die Schweiz. Wohnbau- und Bevölkerungsdynamik im Agglomerationsvergleich*. <https://sotomo.ch/site/wp-content/uploads/2025/09/Sotomo-Wohnraumstudie-%E2%80%93-ZHK-2025-09.pdf>

Stadt Zürich. (2018). *Für ein neues Fussballstadion und 299 gemeinnützige Wohnungen*. Stadt Zürich. <https://www.stadt-zuerich.ch/misc/de/mitteilungsarchiv/medienmitteilungen/2018/09/180926a1.html>

Swisscom. (2017). *Geschäftsbericht 2016*. <https://www.swisscom.ch/de/about/investoren/berichte.html#acc-ettC7A%5Bselected%5D%5B%5D=o>

Swisscom. (2024). *Handbuch Preise. Broadband Connectivity Services*. Version 1-30.

Swisscom. (2025). *Geschäftsbericht 2024*. <https://www.swisscom.ch/de/about/investoren/berichte.html#acc-ettC7A%5Bselected%5D%5B%5D=o>

Tobler, L. (2023). Ein Markt so kaputt wie ungerecht. *WOZ. Die Wochenzeitung*. <https://www.woz.ch/2317/mietwohnungen/ein-markt-so-kaputt-wie-ungerecht/!GBPoEBBD3QXQ>

Tranvåg, E. J., Haaland, Ø. A., Robberstad, B., & Norheim, O. F. (2022). *Appraising drugs based on cost-effectiveness and severity of disease in Norwegian drug coverage decisions*. *JAMA Network Open*, 5(6), e2219503-e2219503

Trinkner, U., Eschenbaum, N., Habibulina, L., Sabotic, M., de Luze, R., & Meyer de Stadelhofen, L. (2024). *Wirkung von Preissignalen und Regulierungen auf die Stromnachfrage*. Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 47. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.

Trinkner, U., de Luze, R., Stritt, A., Greber, N., de Stadelhofen, L., Altorfer, M., & Minger, S. (2024). *Wettbewerbs- und Marktsituation des Schweizer Strommarktes. Schlussbericht*. Swiss Economics SE AG. Im Auftrag des Bundesamts für Energie (BFE).

Universal Postal Union. (2025). *Switzerland and Germany lead global postal development ranking*. <https://www.upu.int/en/press-release/2024/switzerland-and-germany-lead-global-postal-development-ranking>

Unternährer, P. (2025). Bau von 4000 Zürcher Wohnungen ist blockiert – Lösungen sind in Sicht. *Tagesanzeiger*. <https://www.tagesanzeiger.ch/zuerich-bau-von-ueber-4000-wohnungen-ist-blockiert-wegen-isos-750496236425>

Vettori, A., Iten, R., & Küng, L. (2017). *Regulierungsfolgenabschätzung zur Revision Stromversorgungsgesetz (StromVG)*. INFRAS & BG Ingenieure und Partner. Im Auftrag des Bundesamts für Energie (BFE). https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung/vertiefte-rfa/revision-des-stromversorgungsgesetz/regulierungsfolgenabschaetzung-zur-revision-des-stromversorgungs.html

Vogler, S., Gombocz, M., & Zimmermann, N. (2017). Tendering for off-patent outpatient medicines: lessons learned from experiences in Belgium, Denmark and the Netherlands. *Journal of Pharmaceutical Health Services Research*, 8(3), 147–158. <https://doi.org/10.1111/jphs.12180>

Vogler, S., Haasis, M. A., Dedet, G., & Wimmer, S. (2022). *Study on best practices in the public procurement of medicines*. European Commission. <https://fin.ee/sites/default/files/documents/2023-01/study%20on%20best%20practices%20in%20the%20public%20procurement-HW0422229ENN.pdf>

Vogler, S., Habimana, K., Fischer, S., & Haasis, M. A. (2021). *Novel policy options for reimbursement, pricing and procurement of AMR health technologies: Final report* (No.

P1/33/5197). Gesundheit Österreich. https://globalamrhub.org/wp-content/uploads/2023/09/GOe_FP_AMR_Report_final-1.pdf

Vogler, S. (2021). *Preisregulierungen im internationalen Vergleich*. In: Schröder, H., Thürmann, P., Telschow, C., Schröder, M., Busse, R. (eds) *Arzneimittel-Kompass 2021*. Springer, Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-63929-0_9

Walter, F., Suter, S., & Marti, M. (2002). *Grundversorgung: Ausländische Lösungen – Folgerungen für die Schweiz*. Ecoplan. https://www.ecoplan.ch/download/gvs_ber_de.pdf

WEKO. (2024). *Medienmitteilung vom 19. Januar 2024. WEKO verbietet Übernahme von Quickmail durch Post*. Wettbewerbskommission (WEKO).

Wüest & Partner. (2015). *Mehrwertabgabe: Potenziale und Herausforderungen*. Immo-Monitoring 2015. https://mehrwertabgabe.com/wp-content/uploads/2019/06/Kapitel3_Mehrwertabgabe_red.pdf

Wüest & Partner. (2024). *Wirkung wohnungspolitischer Massnahmen Auftragsstudie für die Volkswirtschaftsdirektion und die Baudirektion des Kantons Zürich*. https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/footer/news/2024/12/W%C3%BCest%20Partner_Wirkung%20wohnungspolitischer%20Massnahmen.pdf

Wyss, R. (2025). *Schweizer Grundversorgung bewährt sich*. Schweizer Gewerkschaftsbund (SGB). <https://www.sgb.ch/themen/service-public/detail/schweizer-grundversorgung-bewaehrt-sich>

Zou, L. (2022). *The impact of subsidies on deductible choice in health insurance*. <https://www.alexandria.unisg.ch/entities/publication/734eceb8-bd3f-4ca6-b945-44b07d24eea9>. University of St. Gallen.

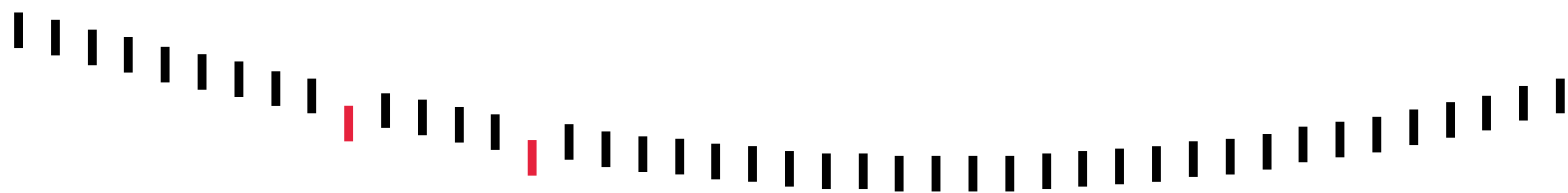
Zulliger, J. (2025). *Steigende Bodenpreise: Die unsichtbare Hand von Bau- und Angebotsbeschränkungen*. https://realestate.nzz.ch/de/newsletter/news_oktober24_fokusbeitrag_steigende-bodenpreise

A Befragte Fachpersonen

Tabelle 13: Übersicht Fachgespräche zu Fallstudien

Name	Funktion	Institution
<i>Fallstudie Lebensmittel</i>		
Daria Loginova	Postdoktorandin	Universität St.Gallen
Reto Strebel	Leiter Fachbereich Ein- und Ausfuhr	Bundesamt für Landwirtschaft
<i>Fallstudie Medikamente</i>		
Christoph Kilchenmann	Leiter Strukturen und Amtstarife	Prio.swiss
Kerstin Vokinger (kam nicht zustande)	Professorin für Recht und Medizin	Universität Zürich und ETH Zürich
<i>Fallstudie Post</i>		
Claude Bruderer	Geschäftsführer (CEO)	Quickmail Planzer AG
Felix Gottschalk	Leiter Regulatory Affairs	Schweizerische Post AG
Michel Noguét ^a	Leiter Fachsekretariat	PostCom
<i>Fallstudie Wohnungsmarkt</i>		
Christian Hilber	Professor of Real Estate Finance and Economics	LSE und UZH
David Kaufmann	Assistenzprofessor Raumentwicklung und Stadtpolitik	ETH Zürich
Philippe Koch	Delegierter Wohnen	Stadt Zürich
Marco Salvi	Adjunct Fellow	Avenir Suisse
Tobias Schär	Leiter Bauentwicklung	Basler & Hofmann
Monika Sommer	stv. Direktorin	Hauseigentümerverband

Anmerkungen: ^a PostCom: schriftliche Antwort auf die gesendeten Leitfragen der Fachgespräche. Die Fallstudien wurden lediglich als ergänzende Methode eingesetzt.



BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG | Aeschengraben 9 | 4051 Basel
T +41 61 262 05 55 | contact@bss-basel.ch | www.bss-basel.ch