

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. 12185, «DOK» vom 22. Januar 2026 – «Wo-Wo-Wohnungsnot – Das Zürcher Monopoly»

Sehr geehrter Herr XY

Wir nehmen Bezug auf Ihr Mail vom 6. Februar 2026, worin Sie obige Sendung wie folgt beanstanden:

«Hiermit reiche ich fristgerecht die Beanstandung zur SRF-DOK-Sendung «Wo-wo-Wohnungsnot – Das Zürcher Monopoly» vom 22. Januar 2026 ein.

Der Beitrag „Wo-wo-Wohnungsnot – Das Zürcher Monopoly“ verstösst gegen zentrale Bestimmungen des RTVG, namentlich gegen das Sachgerechtigkeitsgebot und das Vielfaltsgebot. Die Dokumentation stellt in klarer Weise eine Konzessionsverletzung der SRG dar. Weder ist sie sachgerecht und objektiv, noch trägt sie zum gesellschaftlichen Zusammenhalt bei. Anstatt die unterschiedlichen Sachverhaltselemente korrekt wiederzugeben und der Problematik von Wohnungsnot, hohen Mieten und Leerkündigungen auf den Grund zu gehen, polarisiert sie, befeuert gezielt eine klassenkämpferische Spaltung und diskreditiert bewusst eine ganze Branche. Die Immobilienindustrie wird als das Problem dargestellt, statt als Teil der Lösung.

Ich beantrage, dass dieser Beitrag aus der Mediathek gelöscht wird und dass das SRF eine ausgewogene Dokumentation zur Wohnungsknappheit und möglicher Lösungsansätze insbesondere in raumplanerischer Hinsicht produziert und ausstrahlt.

Begründung:

1. Verstösse gegen das Sachgerechtigkeitsgebot:

Statt sachlich und nachvollziehbar zu dokumentieren, werden mit aktivistischer Dramaturgie ein moralisierendes Zerrbild entwickelt («Monopoly» im Titel sowie als durchgängige, dramaturgische Umrahmung, dramatische Sounds, suggestives Heranziehen abschreckender Szenen fremder Abbruchobjekte, zugespitzte Labels wie „Renditegier“, „Sozialbetrug“, „Scheissdreck“) und mit offensichtlichen Framing-Begriffen operiert („Beton zu Gold“, „Follow the money“, „feudale Zustände“).

Fakten und Aussagen werden bewusst nicht oder in völlig verzerrter Weise wiedergegeben (z.B. die Nichtmissbräuchlichkeit der Kündigung seitens der Firma Halter, die persönliche, vielsprachige Unterstützung der Mieter durch ein Team vor Ort, sowie die mehrfachen Angebote zahlbarer Wohnungen innerhalb eines zumutbaren Rayons, Darstellung historischer Landkäufe als «günstig» und in ökonomisch absolut unzulänglicher Gegenüberstellung zu aktuellen Werten).

Der in seiner Ausprägung aussergewöhnliche, aus meiner Sicht verwerfliche SUGUS-Fall stellt eine atypische Einzelsituation dar. Durch ein unzulässiges, suggestives Zusammenschneiden beziehungsweise In-den-Kontext-Stellen wird er jedoch als vermeintlich repräsentatives Verhaltensmuster von Immobilieneigentümern und Investoren dargestellt. Damit wird der branchenüblich verantwortungsbewusste und langfristig ausgerichtete Umgang mit Grund und Boden ausgeblendet, der schon aus eigenem wirtschaftlichem Interesse – im Hinblick auf nachhaltige Mieterbeziehungen, Bestandssicherung und Reputationsschutz – die Regel darstellt. Diese pauschalisierende Darstellung verletzt das Sachgerechtigkeitsgebot, indem sie eine atypische Ausnahme verallgemeinert und den tatsächlichen Verhältnissen im Markt in keiner Art und Weise gerecht wird.

2. Verstösse gegen das Vielfaltsgebot:

Die Wahl der «Experten» ist einseitig. Unabhängige Experten, die gegenteilige oder weiterführende Positionen vertreten würden, wurden nicht zugezogen, bzw. trotz bereits erfolgter Dreharbeiten weggelassen, weil sie nicht ins Narrativ passten.

Die wahren Gründe von Wohnungsnot, steigenden Preisen und Leerkündigungen werden nicht beleuchtet. Sie liegen in der Tatsache begründet, dass die Balance im Wohnungsmarkt aus dem Gleichgewicht geraten ist. Die Nachfrage steigt schneller als das Angebot. Letzteres kann aufgrund starker Einschränkungen nicht mithalten. Einzonungen sind seit der Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetz 2014 nicht mehr möglich. Dringend notwendige Baupotenziale werden in den Grundordnungen der Nutzungsplanungen nicht in genügendem Mass vorgesehen. Entsprechende marktwirtschaftliche und raumplanerische Betrachtungen sind im SRF-Programm vergeblich zu suchen.

Ich habe bereits im Vorfeld der Ausstrahlung dieser DOK-Sendung bei der SRG-Generaldirektion und der SRF-Redaktion via Email darauf hingewiesen, dass dieser Beitrag gegen die Konzession verstossen würde. Ich hatte darum gebeten, dass er nicht gesendet werde.

Mir war klar, dass er nur zur Polarisierung führen würde, anstatt ein konstruktiver Beitrag zu sein, im Bestreben, die ernsthafte und sich in Zukunft noch verschärfende Problematik der Wohnungsnot zu lösen.

Leider wurden meine Vorbringen nicht ernsthaft geprüft, respektive mit fadenscheinigen Argumenten abgetan. Deshalb bitte ich Sie um Berücksichtigung meiner obigen Anträge.»

Die **Redaktion** nimmt wie folgt Stellung:

Der DOK-Film «Wo-wo-Wohnungsnot – Das Zürcher Monopoly» erfüllt das Sachgerechtigkeitsgebot und bietet ein faktenbasiertes Bild der Situation auf dem Zürcher Wohnungsmarkt. Der Film stützt sich auf reale Fälle, Experteneinschätzungen und verschiedene Stimmen, die sowohl wirtschaftliche, politische wie soziale Aspekte der Wohnungsnot beleuchten. Wir können nachvollziehen, dass sich der Beanstander einen anderen Fokus gewünscht hätte oder der Ansicht ist, dass weitere Themen hätten behandelt werden müssen. Die Programmautonomie erlaubt es jedoch, in einem DOK auf einzelne Aspekte und Perspektiven zu fokussieren. Der Film wurde fast fünf Monate vor den Abstimmungen zum Mieterschutz im Kanton Zürich ausgestrahlt und fällt damit klar nicht in die für die Willensbildung der Stimmberechtigten sensible Phase. Die strengen Anforderungen an Ausgewogenheit und Vielfalt sind daher nicht anwendbar.

Entscheidend ist, dass die Fakten korrekt dargestellt und die Meinungsäusserungen als solche erkennbar sind. Dies ist der Fall, wie nachfolgend dargelegt wird:

Im Film geht es für das Publikum bereits im Filmtitel klar erkennbar um das Thema «Wohnungsnot». Der Film fokussiert also auf eine für viele Betroffene problematische Situation – das zeigt auch die jüngste Bevölkerungsbefragung der Stadt Zürich: Die Wohnungssituation wird von 56% der Einwohnenden als grösstes Problem genannt.

(<https://www.stadt-zuerich.ch/artikel/de/bevoelkerungsbefragung/ergebnisse-bvb-2025.html>)

Dementsprechend zeigt der Film die Situation der Mietenden und bildet auch deren Frustration über die Situation der Kündigung ab. Gleichzeitig aber arbeitet die Filmautorin nach dem journalistischen Prinzip der Sachgerechtigkeit und konfrontiert die Grundeigentümer und Besitzer der Liegenschaften mit allen im Film geäusserten Kritikpunkten gemäss dem Prinzip «audiatur et altera pars». Darüber hinaus senden wir auch andere Aussagen von Balz Halter, zum Beispiel sein Rezept gegen die Wohnungsnot und seine Erklärung zur Belegungsdichte im neuen Projekt Letzigarten.

Im Zentrum des Films stehen zwei Siedlungen, die exemplarisch unterschiedliche Problemlagen aufzeigen: Die Siedlung in Zürich-Altstetten des Baukonzerns Halter und die «Sugus»-Häuser» von Regina Bachmann. Die Siedlung in Altstetten steht für den typischen und legalen Ablauf einer langfristig angekündigten Leerkündigung mit anschliessendem Ersatzneubau.

Balz Halter erläutert im Film, weshalb eine Sanierung dort weniger Wohnraum geschaffen hätte als ein Neubau; zudem wird gesagt, dass er rund 25% der neuen Wohnungen zu günstigeren Preisen anbieten wolle.

Die Siedlung befindet sich in einer Verdichtungszone, was erlaubt, 50 Prozent mehr Wohnraum zu schaffen. Der Film zeigt, dass langjährige Grundeigentümer wie einzelne Mitglieder der Familie Halter von stark steigenden Bodenpreisen profitieren, aufgrund der Attraktivität der Stadt, der hohen Nachfrage und des mangelnden Angebots; verschärft durch die revidierte Raumplanung von 2014, die praktisch keine Einzonung mehr erlaubt und das Bauland so verknappt. Die Bodenpreissteigerung sei "absolut gesetzeskonform", hält Immobilienökonom Urs Hausmann fest. «Man kann sich dem (der Wertsteigerung, Anmerkung Redaktion) nicht entziehen» (24:17). Gleichzeitig zeigt der Film die Schattenseiten der Verdichtung: ärmere Mietende, die verdrängt werden, weil sie sich die teureren Mieten der Neubauten nicht leisten können – illustriert anhand Betroffener sowie einer Erhebung der ETH Zürich.

Im Gegensatz dazu wird der Fall der «Sugus»-Häuser gezeigt: Dort hat das Mietgericht erstinstanzlich festgestellt, dass die Kündigungen - ursprünglich mit einer Frist von drei Monaten ausgesprochen - missbräuchlich waren; vor allem weil die Besitzerin Regina Bachmann kein ausgereiftes Sanierungsprojekt vorgelegt hatte. Die «Sugus»-Häuser stehen damit als Beispiel eines «schwarzen Schafes» – nicht als Darstellung eines generellen Fehlverhaltens der Immobilienbranche. Die Unterschiede zur Siedlung in Altstetten werden für die Zuschauenden klar aufgezeigt.

1. Sachgerechtigkeitsgebot

Art. 4 Abs. 2 RTVG verlangt, dass sich das Publikum durch die in einem Beitrag vermittelten Fakten und Meinungen ein möglichst zuverlässiges Bild über ein Thema machen kann und damit in die Lage versetzt wird, sich eine eigene Meinung zu bilden. Fakten müssen objektiv und richtig vermittelt werden, subjektive Ansichten und Meinungen müssen für das Publikum als solche erkennbar und transparent sein. Das Gebot der Sachgerechtigkeit verlangt aber nicht, dass in einem einzelnen Beitrag alle Standpunkte dargestellt werden. «Sachgerecht» darf also nicht mit «ausgewogen» gleichgesetzt werden. Das Sachgerechtigkeitsgebot erfordert für die einzelne Sendung keine Ausgewogenheit im Sinne einer möglichst gleichwertigen Darstellung aller Standpunkte. Ein Thema kann aus einem bestimmten Blickwinkel beleuchtet werden, wenn dies in transparenter Weise geschieht und die Sendung insgesamt nicht manipulativ wirkt. Eine solche Manipulation liegt nur dann vor, wenn eine unsachgemässe Information verbreitet wird, welche zudem in Verletzung der im Einzelfall gebotenen journalistischen Sorgfalt erfolgt.

Kritik: aktivistische Dramaturgie und Sprache

Der Beanstander macht geltend, der Film verzichte auf eine sachliche und nüchterne Darstellung und arbeite stattdessen mit einer aktivistischen Dramaturgie. Kritisiert wird insbesondere die Verwendung des Leitmotivs «Monopoly» und Begriffe wie «Renditegier», «Sozialbetrug» oder «Scheissdreck» sowie Formulierungen wie «Beton zu Gold», «Follow the money», «feudale Zustände».

Die im Film gezeigten Abbruchprojekte stammen alle aus dem Kreis 9, aus den Quartieren Albisrieden und Altstetten, sie wurden seit Sommer 2025 gefilmt. Die Begriffe «Renditegier», «Sozialbetrug» und «Scheissdreck» werden von Protagonistinnen und Protagonisten verwendet; für den Zuschauer ist klar ersichtlich, dass es sich dabei um deren persönlichen Meinungsäusserungen handelt:

- **Minute 5.40**

Bewohner Altstetter-Siedlung auf die Frage, was er als Mieter zu der Situation der Leerkündigungen sagt: «Ich weiss gar nöd was ich säge söll usser dass es en Schissdreck isch. 380 Wohnige söllled cho. 320 sinds aktuell. Sie chönntet ufstocke ohni dass sie alli userühre münd.»

- **Minute 15.27**

Urs Hausmann (Immobilienökonom) zu den Verkaufspreisvorstellungen für die «Sugus-Häuser»: «Das isch Wunschdenke 200 Mio. Da würd ich säge: Sozialbetrug, da würd mer Lüüt bschisse.»

- **Minute 30.00**

David Garcia (Gemeinderat Alternative Liste) zu Lösungen für die Bewohner der «Sugus-Häuser»: «Lösige für die Wohnkrise und für die Betroffene ii de Sugus-Hüüser sind nöd eifach zfinde. Sicher isch dass sich ii de städtische Politik einiges muess ändere. Die Stadt brucht neuu Werkzüüg und Waffe damit sich de grassierend Renditegier uf Wohnigmärt chan entgegen trete.»

Auch bei den Formulierungen «Follow the money» und «feudale Zustände» handelt es sich um Aussagen der beiden Protagonistinnen Jacqueline Badran und Gabriela Debrunner, deren Funktionen klar zugeordnet sind:

- **Minute 17.00**

Jacqueline Badran (Nationalrätin SP/ZH): «Wenn man verstehen will, warum etwas passiert, ist es immer ratsam dem Geld zu folgen. Follow the money va bei Immobilien da geht es um viel, viel Geld.»

- **Minute 28.24**

Gabriela Debrunner (Assistenzprofessorin): «Wenn jetzt aber de Eigetümer das Land gar nöd neu hätt müesse kaufe oder bereits ii de 30er Jahr für 8 oder 18 Franke pro m², dänn isch d'Begründig unbegründet, wieso dass Mietene trotzdem münd stige. Das isch denn eig wie in feudale Zustand wo en Landvogt chan säge gebed mir so und so viel Geld demit ihr det überhaupt chönd wohne.»

Die Formulierung «Beton wird zu Gold» wird im Kommentar im Zusammenhang mit der Preisentwicklung des Baulands in der Stadt Zürich verwendet (Minute 2:49): «Vorwärts nach Zürich Paradeplatz: Jeder braucht ein Dach über dem Kopf. In Zürich aber wird Beton zu Gold: Aus dem Grundbedürfnis Wohnen wird Kapital geschlagen.»

Die Formulierung wurde verwendet, weil sich der Wert des Baulands in der Stadt Zürich in den letzten Jahrzehnten weit über die Teuerung hinaus vervielfacht hat und weil die Investition in Immobilien als sehr gute und sichere Anlage gilt, wie Immobilienökonom Urs Hausmann im Film bei Minuten 19:46 ausführt: «Das ist unbedingt eine lohnende Anlage von der finanziellen Seite her». Ausserdem merkt Assistenzprofessorin Gabriela Debrunner im Film bei Minute 19:15 an: «Die meiste wänd ihres Grundbedürfnis stille, sie wänd es Dach überem Kopf. Aber es git en zweite Märt: Alag und Investition, das führt zunere Konkurrenzsituation und das triibt Preis.» Die Verwendung der Begriffe «Beton» und «Gold» in diesem Zusammenhang ist unserer Ansicht nach gerechtfertigt. Auch in Fachbüchern werden diese Begrifflichkeiten verwendet (vgl. «Wie aus Beton Gold wird» von Steuerberater Richard Lechner).

https://www.goldegg-verlag.com/titel/wie-aus-beton-gold-wird/?utm_source=chatgpt.com

Im Übrigen möchten wir festhalten, dass seit der Ausstrahlung des DOKs zwei weitere Leerkündigungen in der Stadt Zürich angekündigt wurden: 38 Wohnungen im Kreis 9 gemäss Medienportal Tsüri (laut Tsüri führt die Halter AG den Neubau aus) sowie eine Massenleerkündigung mit über 300 Betroffenen bei der Hardbrücke gemäss dem Tages-Anzeiger.

<https://tsri.ch/a/zuerich-swiss-life-und-halter-reissen-zwei-wohnhaeuser-beim-triemli-ab-triemlistrasse-letzigrund>

<https://www.tagesanzeiger.ch/zuerich-kreis-4-ueber-300-mieter-erhalten-leerkuendigung-389447644850>

Zusammengefasst sind wir der Ansicht, dass die kritisierten Aussagen im Film klar als Meinungsäusserungen erkennbar sind und die Formulierung «Beton wird zu Gold» im Filmkommentar inhaltlich gerechtfertigt ist. Der Vorwurf einer aktivistischen Dramaturgie wird zurückgewiesen. Die Wahl der eingesetzten Bild- und Tonmittel ist durch die Programmautonomie gedeckt, welche SRF einen weiten Spielraum bei der inhaltlichen Bearbeitung und Gestaltung gewährt.

Kritik: Fakten und Aussagen werden nicht oder in völlig verzerrter Weise wiedergegeben:

Der Beanstander wirft dem Film vor, zentrale Fakten und Aussagen unzutreffend oder verzerrt darzustellen. Er nennt die Auslassung der festgestellten Nicht-Missbräuchlichkeit der Kündigung durch Halter, die unzureichende Wiedergabe der Unterstützung der Mieterinnen und Mieter vor Ort sowie der Angebote zahlbarer Ersatzwohnungen.

Die Kündigungen der Halter AG waren nicht missbräuchlich, wie der Beanstander festhält, aber daran bestand gar nie ein Zweifel im Film – im Zusammenhang mit der Halter-Siedlung war Missbräuchlichkeit nie ein Thema: Bereits zu Beginn des Films führt eine Mieterin bei Minute 1:51 aus, dass die Mietverhältnisse mit einem Abstand von 1,5 bis 3 Jahren gekündigt wurden. Kein Mieter und keine Mieterin der Halter-Siedlung kritisiert, dass die Kündigungen missbräuchlich wären. Das Publikum erfährt, dass die Kündigungen weit im Voraus erfolgten und legal waren – die Kritik im ersten Teil des Films zur Halter-Siedlung ist vielmehr, dass viele der aktuellen Mietenden sich die Mieten im neuen Letzigarten-Bau nicht mehr leisten können. Das wird auch mit dem Titel des ersten Kapitels «Die Verdrängung» klargemacht (Minuten 2:30). Im Film-Kommentar wird bei Minuten 10:20 zudem ausgeführt, dass Balz Halter sagt, im Letzigarten werde man rund ein Viertel der Wohnungen 10 - 20% günstiger als Marktmieten anbieten. Bei Minuten 22:32 führt der Kommentar aus:

«Balz Halter sagt: Man habe einigen der hier Gekündigten andere günstige Wohnungen vermittelt.» Die vom Beanstander angeführte Unterstützung der Mieter wird im Film also erwähnt. Aus dem Kontext des Films geht klar hervor, dass es sich bei der zuerst gezeigten Halter-Siedlung um eine «übliche» Leerkündigung eines Hauses mit dem Plan eines Ersatzneubaus handelt. Er zeigt Forschungsdaten zur Verdrängung von Personen über Hausabrisse in der Stadt Zürich und die höheren Einkommen der neu zuziehenden Personen, die von der ETH Zürich erhoben wurden. Die Daten im Film sind Detaildaten der ETH-Forschung, in der Gesamtheit finden sich die Daten in der Studie «Bautätigkeit und Verdrängung in der städtischen Schweiz». Die ETH hat sie im Auftrag des Bundesamts für Wohnungswesen erstellt. Auch Balz Halter bestreitet den Verdrängungseffekt im Interview nicht.¹

Der Fall der leer gekündigten «Sugus»-Siedlung wird erstmals bei Minuten 12:30 gezeigt. Eingeleitet wird dieser Fall über drei Nachrichten-Meldungen von Radio SRF. Dabei wird auch gesagt «scho ii 3 Mönnet münds dusse sii, jetzt wänd sie sich wehre». Diese Nachrichtenflashes und die nachfolgend gezeigte Demonstration machen für das Publikum klar, dass diese Leerkündigung ganz anders wahrgenommen wird von den Mietenden und auch von der Öffentlichkeit als jene der Halter-Siedlung mit mindestens 1,5 Jahren Vorlauf vor dem Auszug. Die «Sugus»-Siedlung ist seit Weihnachten 2024 schweizweit in den Medien als Negativbeispiel einer Leerkündigung mit über 1000 Einträgen in der Schweizerischen Mediendatenbank. Es kann also von einem Vorwissen des Publikums ausgegangen werden.

Später im Film wird gezeigt, dass das Mietgericht die Kündigungen der «Sugus»-Häuser von Regina Bachmann erstinstanzlich als missbräuchlich beurteilt. Dies vor allem, weil zum Zeitpunkt der Kündigungen, kein ausgereiftes Sanierungsprojekt vorgelegen habe. Auch damit unterscheiden sich die «Sugus»-Häuser klar von der Halter-Siedlung, bei der man schon zu Beginn des Films im Sommer 2024 die ausgesteckten Bauprofile sieht.



20250620_BWO_Ber
1 icht_Final (1).pdf

Der Vorwurf, im Film werde ein unzulässiger und suggestiver Zusammenschnitt gemacht, wird entschieden zurückgewiesen. Der Fall der umstrittenen «Sugus»-Kündigungen wird an einem Stück von Minuten 12:30 bis Minuten 19:00 gezeigt. Am Schluss des «Sugus»-Falls wird die mögliche Miete einer neu sanierten Wohnung in einer Beispielrechnung angeführt. Dabei kommt der Begriff «Bodenrente» zum ersten Mal vor, er wird von Immobilienökonom Urs Hausmann erklärt. Bei Minute 19 erklärt Raumplanungs-Assistenzprofessorin Gabriela Debrunner, dass sie von einer «Bodenkrise», statt einer «Wohnungskrise» ausgeht. Sie sagt, dass Wohnen und Immobilien eine doppelte Nutzung haben: Einerseits stillen sie das Grundbedürfnis nach Wohnen, andererseits ist das Wohnen auch eine Finanzanlage. Ihre Aussage ist allgemein gültig und hebt sich klar von den «Sugus»-Häusern ab.

Ab Minuten 19:30 greift der Film das Thema Finanzanlage auf und legt anhand der Ausführungen des Immobilienökonomen Urs Hausmann dar, dass Immobilien in der Stadt Zürich wie die Altstetter-Siedlung eine lohnende Finanzanlage sind. Balz Halter wird im Interview zum Dualismus Wohnen als Grundbedürfnis und Wohnen als Finanzanlage gefragt: «Finden Sie es nicht problematisch, dass Sie als grosser Bauherr und Eigentümer aus einem Grundbedürfnis Kapital schlagen?» (Minuten 21:10). Balz Halter führt aus, dass die Aufgabe seiner Firma sei, Wohnraum zu schaffen. Er sagt, man sei seit 100 Jahren unternehmerisch tätig und habe in dieser Zeit auch viele Genossenschaften ins Leben gerufen. Auf die heutige Situation angesprochen kritisiert er die Stadt Zürich, die seiner privaten, renditeorientierten Firma kaum noch Aufträge für Genossenschaftsbauten erteile. An dieser Stelle ist das Thema «Immobilien als lukrative Anlage in Hotspots» also klar gesetzt. Die Missbräuchlichkeit der Kündigungen im Fall der «Sugus»-Häuser ist kein Thema mehr, es besteht keinerlei Vermischung mit der Halter-Siedlung.

Später im Film sehen wir eine Parallelmontage von zwei porträtierten Mieterinnen: Julia Schramm aus der Halter-Siedlung zieht regulär aus, wir thematisieren den Wohnraumbedarf pro Person und Balz Halter erklärt seinen Lösungsvorschlag für die Wohnungskrise, zum Schluss wird der erste Teil der Siedlung abgerissen. Karin Athanasiou von den «Sugus»-Häusern geht an eine Verhandlung vor die Schlichtungsstelle, es wird gesagt, dass das Mietgericht die Kündigungen erstinstanzlich für ungültig erklärt und wir sehen, dass Regina Bachmann, jene Wohnungen, aus denen Mietende ausgezogen sind, als teure Airbnbs vermietet.

Das Vorgehen der zwei Siedlungseigentümer ist also grundverschieden und wird auch so gezeigt. Im Filmkommentar wird gesagt, dass Regina Bachmann jegliche Aussagen gegenüber den Medien verweigert. Balz Halter dagegen stellt sich den kritischen Fragen im Film, wofür er in einigen Youtube-Kommentaren gelobt wird. In der NZZ führte Balz Halter aus, dass er aus seinem Umfeld viele positive Rückmeldungen auf den Film erhalten habe.

- **@n.h.2486**
2 weeks ago
(...) Vorbildlich, dass sich Herr Halter der Kritik überhaupt gestellt hat. Nicht zwingend sympathisch aber wenigstens ehrlich. Letzteres ist beim grünen Politiker mindestens anzuzweifeln...
- **@mfsksw**
2 weeks ago
Immerhin stellt sich Herr Halter den Fragen und macht bei dieser Dok mit. Er weiss ja ganz genau, dass er sich damit nicht unbedingt beliebt macht. Hut ab dafür
- **@MediaproducerCH**
3 days ago (edited)
Eins muss man dem Balz anrechnen. Er ist wenigsten ehrlich in seinen Antworten. Was man von dem Garcia und seinen Genossen nicht sagen kann. Und im übrigen: am meisten Leid haben mir die Bäume getan, die da gefällt wurden. Für die hat sich keine Sau eingesetzt!

Zusammengefasst geht aus dem Film geht klar hervor, dass das «Sugus»-Beispiel ein negativer Extremfall ist, und dass die Leerkündigung der Halter-Siedlung dem üblichen legalen Vorgehen entspricht. Wir verallgemeinern den «Sugus»-Fall nicht, führen aber auch keine Statistik zum Vorgehen der Eigentümer bei Leerkündigungs-Fällen. Im Rahmen der Programmautonomie hat sich die Redaktion entschieden, im Film die beiden unterschiedlichen Fallbeispiele zu zeigen. Die Darstellung der Fälle ist sachgerecht.

Kritik: Unzulängliche Gegenüberstellung des historischen und aktuellen Baulandwerts

Der Beanstander kritisiert, historische Landkäufe würden als «günstig» und in absolut unzulänglicher Gegenüberstellung zu heutigen Werten präsentiert.

Im Film wird ein nominaler Preisvergleich gemacht: 1936 kostete ein Quadratmeter baureifes Bauland im Schnitt 29 Franken, 2025 lag der Baulandpreis bei rund 10'000 Franken. Der nominale Preisvergleich ist ökonomisch sinnvoll, weil das Bauland von 1936 nicht rückwirkend inflationsbereinigt gekauft werden kann. Auch die Stadt Zürich gibt in ihrer Kurvengrafik den sogenannten impliziten Näherungswert für die jährlichen Bodenpreise nominal an; diese Preise sind auch nicht inflationsbereinigt.

<https://www.stadt-zuerich.ch/de/politik-und-verwaltung/statistik-und-daten/daten/bauen-und-wohnen/liegenschaftenhandel/preise-von-liegenschaften.html>

Dasselbe gilt übrigens für den Goldpreis, der in einem Beitrag von 10vor10 letzte Woche im 10-Jahresvergleich dargestellt wurde; ausgehend von untenstehender Grafik.

<https://www.srf.ch/play/tv/10-vor-10/video/fokus-gold---volatile-preisentwicklung?urn=urn:srf:video:255f98b4-5a1a-476c-a487-ea74263bf706>
https://goldprice.org/gold-price-charts/10-year-gold-price-history-in-us-dollars-per-ounce?utm_source=chatgpt.com

Minuten: 02:46

Vergleiche über eine Zeitspanne für Preise und Währungen werden standardmässig nominal angegeben; nominale Daten sind eindeutig und universell vergleichbar. Inflationsbereinigt würde der Baulandpreis über 29 Franken von 1936 heute übrigens rund 245 Franken ausmachen. Das bedeutet: Der Bodenpreis ist real um das 40fache der allgemeinen Teuerung gestiegen, also exponentiell stärker. Gründe: Das Bauland ist knapp, die Nachfrage anhaltend hoch.

2. Vielfaltsgebot

Im Gegensatz zum Sachgerechtigkeitsgebot betrifft das Vielfaltsgebot nicht einzelne Sendungen (mit Ausnahme von Abstimmungs- und Wahlsendungen, was vorliegend nicht der Fall ist), sondern das Programm insgesamt. Folglich kann ein einzelner DOK-Film durchaus einseitig über einen einzelnen Aspekt eines Themas berichten, ohne dadurch das Vielfaltsgebot zu verletzen. Zu berücksichtigen ist überdies, dass der Bundesrat in der Botschaft darauf hingewiesen hat, dass das Vielfaltsgebot «nur bedingt justiziabel» sei und «primär richtungsweisenden (programmatischen) Charakter» habe. Somit verstossen nur offensichtliche, willkürlich anmutende Einseitigkeiten bei der Themenwahl über einen längeren Zeitraum hinweg gegen das Vielfaltsgebot.

Der Beanstander macht geltend, im SRF-Programm seien marktwirtschaftliche und raumplanerische Betrachtungen allgemein vergeblich zu suchen. Er macht damit eine Verletzung des Vielfaltsgebots in Bezug auf das gesamte Programm geltend. Für die Prüfung ist der Zeitraum von drei Monaten vor der letzten beanstandeten Ausstrahlung massgebend. Im Zeitraum vom 22. Oktober 2025 bis 22. Januar 2026 hat SRF folgende Beiträge zum Thema Wohnungsnot publiziert:

Online:

- <https://www.srf.ch/news/schweiz/wohnungsnot-in-bern-wenn-die-fuenfzigste-absage-nicht-das-ende-ist>
- <https://www.srf.ch/news/schweiz/abstimmungen-30-11-2025/abstimmung-stadt-bern-aare-wohnung-statt-brache-darf-bern-das-gaswerk-areal-ueberbauen>
- <https://www.srf.ch/news/dialog/hoचाaus-plaene-von-hotelier-vision-oder-wahnsinn-in-zermatt-soll-ein-wolkenkratzer-entstehen>
- <https://www.srf.ch/news/schweiz/abstimmungen-30-11-2025/abstimmungen-kanton-zuerich-gemeinden-erhalten-kein-vorkaufsrecht-auf-grundstuecke>

Audio:

- Regionaljournal Zürich Schaffhausen, 9.1.2026: Neujahrsgespräch mit Albert Leiser, abtretender FDP-Gemeinderat und Direktor des städtischen und kantonalen Zürcher Hauseigentümerverbands zu seinen Rezepten gegen die Wohnungsnot
- Regionaljournal Luzern, 9.1.2026: Nach der Stadt Luzern will auch Kriens Kurzzeitvermietungen wie Airbnb strenger regeln.
- Regionaljournal Luzern, 19.12.2026: Neues Wohnbaureglement Kriens, Gegenvorschlag zur Gemeindeinitiative "Preisgünstigen Wohnraum erhalten»

- Regionaljournal Zentralschweiz, 18.12.2025: Das Luzerner Stadtparlament sieht sich noch nicht imstande, mögliche Instrumente im Kampf gegen die Wohnungsnot zu behandeln.
- Regionaljournal Bern Freiburg Wallis, 17.12.2025: Grosser Rat lehnt Wohngesetz für Kanton Freiburg ab
- Regionaljournal Zürich Schaffhausen, 16.12.2025: Wohnungsnot ist die grösste Sorge der Stadtzürcher Bevölkerung.
- Regionaljournal Aargau Solothurn, 15.12.2025: Im Aargau ist die Zahl von den freien Wohnungen in den letzten 5 Jahren um 50% gesunken. Was machen die Gemeinden gegen die steigenden Mieten?
- Regionaljournal Zürich Schaffhausen 11.12.2025: Das Zürcher Stadtparlament spricht 600 Millionen für den Kauf von Grundstücken und Häusern. So soll die Stadt Zürich die Wohnungsnot bekämpfen.
- Regionaljournal Zürich Schaffhausen 30.11.2025: Abstimmungen Kanton Zürich – Gemeinden erhalten kein Vorkaufsrecht
- Regionaljournal Bern, Freiburg, Wallis 30.11.2025: Die Stadt Bern darf an der Aare ein neues Quartier mit bis zu 500 Wohnungen bauen.
- Regionaljournal Zürich Schaffhausen 13.11.2025: Teure Business-Apartments, statt günstige Wohnungen: In der Stadt Zürich hat die Zahl der teuren kleinen Wohnungen in den letzten Jahren um mehr als 50 Prozent zugenommen. ·
- Tagesgespräch 6.11.2025: Martin Tschirren, Leiter Bundesamt für Wohnungswesen: «Die Wohnungsknappheit breitet sich aus»
- Regionaljournal Zentralschweiz 31.10.2025: Stadt Luzern will bis 2048 Schaffung von 1100 Wohnungen ermöglichen
- Regionaljournal Bern, Freiburg, Wallis, 28.10.2025: In der Stadt Bern herrscht Wohnungsnot. Im Auftrag der Stadt bietet die Stiftung Heilsarmee Wohnberatungen für Armutsbetroffene an. Wegen grosser Nachfrage soll dieses Angebot ausgebaut werden.
- Regionaljournal Zürich Schaffhausen, 28.10.2025: Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger fürchten um ihre Wohnungen: der Winterthurer Sozialvorsteher Nicolas Galladé (SP) nimmt Stellung
- Rendez-Vous, 28.10.2025: Wohnungsnot in Bern – Wenn die fünfzigste Absage nicht das Ende ist
- Regionaljournal Aargau Solothurn 22.10.2025: Müssen Vermieter im Kanton Solothurn bald den bisherigen Mietzins offenlegen? Der Kanton startet ein Vernehmlassungsverfahren

Video

- Tagesschau, 27.12.2025: Rückblick Wohnungsnot in der Stadt Zürich
- Tagesschau 28.10.2025: Wohnungsnot für Sozialhilfebezüger in den Städten
- Schweiz aktuell 12.11.2025: Das Vorkaufsrecht im Kanton Zürich als Mittel gegen Wohnungsnot

Der Beanstander macht eine unausgewogene Auswahl der Experten geltend. Zudem ist er der Ansicht, die tatsächlichen Ursachen der Wohnungsnot, der steigenden Preise und der Leerkündigungen seien nicht angemessen beleuchtet worden. Er sieht diese Ursachen im Ungleichgewicht zwischen Nachfrage und Angebot auf dem Wohnungsmarkt, wobei das Angebot aufgrund raumplanerischer Einschränkungen nicht mehr ausreichend wachsen könne. Seit der Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes von 2014 seien Einzonungen praktisch nicht mehr möglich, und in den Nutzungsplanungen würden notwendige Baupotenziale nicht genügend ausgeschieden.

Im Film kommen verschiedene Stakeholder mit unterschiedlichen Haltungen zu Wort: Mietende, Bauunternehmer Halter, eine Raumplanerin, ein Immobilienökonom und Politiker von links und rechts. Nebst den Mietenden sind die Exponenten der Immobilienbranche mit Balz Halter, Urs Hausmann und Albert Leiser am stärksten vertreten; in Bezug auf die Anzahl Aussagen pro Person hat Balz Halter die meisten nach Urs Hausmann. Von einer "unausgewogenen Auswahl" wie der Beanstander moniert, kann also nicht die Rede sein.

Die vom Beanstander monierten fehlenden marktwirtschaftlichen und raumplanerischen Betrachtungen sind durchaus im Film drin: Das Ungleichgewicht von Angebot und Nachfrage zeigt sich schon im Film-Intro mit der langen Schlange von Menschen, die für eine Wohnungsbesichtigung ansteht. Auch im Film-Intro sagt Albert Leiser, FDP-Politiker und Direktor des Hauseigentümerverbandes von Stadt und Kanton Zürich, dass viel mehr gebaut, statt verhindert werden müsste. Immobilienökonom Urs Hausmann führt aus, dass die Neubautätigkeit jährlich maximal 1% des Wohnungsbestandes ausmache und sehr tief sei. Ein Grund für die hohen Mieten sei die hohe Standortattraktivität in der Stadt Zürich mit dem Bankensektor. Dass die Nachfrage aufgrund der Zuwanderung steigt und die Mieten sich dadurch verteuern, wird im Film kritisch mit der deutschen Mieterin Julia Schramm besprochen. Die Filmautorin sagt bei Minuten 9:30: «Je mehr Leute kommen, desto mehr Wohnungen braucht es, desto höher sind die Mieten». Schramm: «Das ist halt der Teufelskreis». Der Film erklärt bei Minuten 3:30, dass Einzonungen seit der Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes 2014 nicht mehr möglich sind. Weil man nur noch dort bauen kann, wo schon Häuser stehen, werden viele Häuser abgerissen und durch neue ersetzt, wie die Grafik zeigt. Mit der Folge, dass die Mieten der Neubauten viel höher sind und einen Gentrifizierungs-Effekt zur Folge haben.

Bei Balz Halters Siedlung wird erklärt, dass das Quartier Altstetten von der Stadt Zürich zur Verdichtungszone erklärt worden ist, und dass Unternehmer Halter darum 50% mehr Wohnraum bauen kann, was eine Sanierung und Aufstockung seiner Siedlung verunmöglicht. Später im Film führt Balz Halter zudem aus, dass man die Nutzung in Zentren nicht um 20 - 30% sondern um das Doppelte oder Dreifache erhöhen, und dass man Zentren raumplanerisch grösser denken müsste. Minuten 46:00: «Dann würden die Mietzinse und die Grundstückspreise nicht mehr so stark steigen, wie sie heute steigen. Ich sage Ihnen, das ist nicht gesund».

Sowohl die Raumplanung wie Lösungsansätze aus bürgerlicher Sicht werden im Film thematisiert. Allerdings ist Balz Halters Aussage nicht unumstritten. Aufgrund der beschränkten Filmlänge wurden die einzelnen Lösungsvorschläge - ausser beim Streitgespräch Leiser/Garcia - aber 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»² von Januar 2026 mit einer Fallstudie 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)

Der DOK erhebt aber nicht den Anspruch, abschliessend Gründe und Lösungen für die Wohnungsnot darzustellen. Der Fokus des Films lag klar auf der Chronologie nach den Leerkündigungen der Siedlung in Altstetten und der drei «Sugus»-Häuser.

Zur Ausführung des Beanstanders, dass der Film zur Polarisierung beitragen würde, anstatt ein konstruktiver Beitrag zu sein, möchten wir folgendes anmerken: Wir verstehen es nicht als zwingende Aufgabe eines freien Journalismus, «konstruktiv» zu berichten. Unsere Aufgabe ist es, auf Missstände in der Gesellschaft hinzuweisen und Lösungsvorschläge aufzuzeigen. Genau das haben wir mit dem Film gemacht; differenziert und sachgerecht.

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 zu den im Film behandelten Themen bilden zu können.

Die Programmautonomie und insbesondere die Freiheit der Themenwahl erlaubt SRF die Ausstrahlung eines entsprechenden Dokumentarfilms (UBI-Entscheid b.650 DOK "Die SVP Schweiz – Ein Volk im Reduit", Bundesgerichtsentscheid 2C_321/2013), Die Beanstandung ist daher unbegründet.



Grundlage_WP_Nr6
2_Administrierte Pre

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 6 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 eingespielt.

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 Leerkündigungen 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 Verdichtungsthematik 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 neben 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 vorangehen 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 Beanstander macht sodann konkret geltend,

- Der Beitrag gehe der Problematik von Wohnungsnot, hohen Mieten und Leerkündigungen nicht auf den Grund, sondern polarisiere und befeure gezielt eine klassenkämpferische Spaltung und diskreditiere bewusst eine ganze Branche.
- Es werde, statt sachlich und nachvollziehbar zu dokumentieren, mit aktivistischer Dramaturgie ein moralisierendes Zerrbild entwickelt. Verwiesen wird auf den Begriff «Monopoly» im Titel sowie eine durchgängige, dramaturgische Umrahmung, dramatische Sounds, suggestives Heranziehen abschreckender Szenen fremder Abbruchobjekte, zugespitzte Labels wie „Renditegier“, „Sozialbetrug“, „Scheissdreck“) und offensichtliche Framing-Begriffe („Beton zu Gold“, „Follow the money“, „feudale Zustände“).

- Fakten und Aussagen würden bewusst nicht oder in völlig verzerrter Weise wiedergegeben, wie die Nichtmissbräuchlichkeit der Kündigung durch die Firma Halter, die persönliche, vielsprachige Unterstützung der Mieter durch ein Team vor Ort sowie die mehrfachen Angebote zahlbarer Wohnungen innerhalb eines zumutbaren Rayons.

a.

Wie unter Ziffer 3 hiervor dargestellt, wurden die verschiedenen Facetten der Wohnungsnot und Bodenpreisentwicklung im DOK-Beitrag durchaus kontrovers dargestellt. Dass in dieser Thematik eine unterschiedliche Sichtweise besteht, durfte - wie dargelegt - aufgezeigt werden. Wie dies bei solchen konträren Positionen regelmässig der Fall ist, war es auch hier aufgrund der grundlegend differierenden Positionen nicht möglich, «die Lösung» zu präsentieren, die den unterschiedlichen Interessen Rechnung trägt. Der Beanstander hatte jedoch – wie auch andere Personen - Gelegenheit, seine Sicht der Dinge einzubringen. Der Umstand, dass in der Boden- bzw. Wohnraumpolitik fundamental unterschiedliche Haltungen bestehen, konnte vor diesem Hintergrund nicht aufgelöst werden.

b.

Was die vom Beanstander kritisierten Begriffe betrifft, ist Folgendes festzuhalten: Der Spiel «Monopoly» ist in der Schweiz weit verbreitet und allgemein bekannt. Diesen Begriff im Titel eines DOK-Beitrages zu verwenden, der sich unter anderem mit der Entwicklung der Bodenpreise in der Stadt Zürich befasst und auch auf den Umstand eingeht, dass durch die Rolle des Bodens als Anlageobjekt und die Verknappung des Baulandes aufgrund raumplanerischer Entscheidungen erhebliche Wertvermehrungen des Grundeigentums resultieren, mag zwar zugespitzt wirken. Ein Verstoss gegen das Gebot der Sachgerechtigkeit ist jedoch in dieser Titelwahl nicht zu erblicken.

Die Begriffe «Renditegier», «Scheissdreck», «Follow the money» und «feudale Zustände» werden von Mietern oder Personen verwendet, die eine klare Position vertreten, «Sozialbetrug» spezifisch im Zusammenhang mit angeblich zirkulierenden Preisvorstellungen der Eigentümerin der sog. «Sugus-Häuser». Eine bewusst manipulative Begriffswahl kann darin nicht erblickt werden. Das Publikum war auch hier in der Lage, die unterschiedliche Positionen zu erkennen und zu bewerten.

Was die Wortwahl «Beton zu Gold» betrifft, ist der Vergleich von «Beton» bzw. Immobilien mit Gold, namentlich der Begriff «Betongold» im Zusammenhang mit der Wertentwicklung von Immobilien durchaus geläufig und weder ideologisch konnotiert noch tendenziös oder manipulativ.

Vgl. z.B.

Homepage der Luzerner Kantonalbank: Das «Betongold» entspricht konstante Erträge
<https://www.lukb.ch/private/anlegen/ratgeber/immobilien-geldanlage-betongold>

Descartes: Betongold

<https://descartes.swiss/de-ch/glossar/betongold/>

Bilanz: Reiche investieren ihre Milliarden in Betongold

<https://www.bilanz.ch/archiv/reiche-investieren-ihre-milliarden-in-betongold/v4n1xr1>

Handelszeitung: Betongold bleibt attraktives Asset

<https://www.handelszeitung.ch/banking/betongold-bleibt-ein-attraktives-asset-772053>

Basler Kantonalbank: «Betongold» verliert etwas von seinem Glanz

<https://www.bkb.ch/de/geschaeftskunden/magazin-geschaeftskunden/2023/bkb-immobilienkompass-2023-betongold-verliert-etwas-von-seinem-glanz>

Bilanz: Warum ein Einfamilienhaus sogar die bessere Anlage als Gold ist

<https://www.bilanz.ch/invest/immobilien/goldpreis-vs-haeuserpreise-900-wertzuwachs-bei-immobilien/kcwc6ps>

Die Volkswirtschaft: Betongold bleibt attraktiv. Wie lange noch?

<https://dievolkswirtschaft.ch/de/2025/03/betongold-bleibt-attraktiv-wie-lange-noch/>

c.

Inwieweit Fakten und Aussagen bewusst nicht oder in völlig verzerrter Weise wiedergegeben worden sind, legt der Beanstander nicht konkret dar. Dass die Kündigungen der Halter AG – anders als diejenigen bei den «Sugus-Häusern» - nicht missbräuchlich waren, ergibt sich wie dargelegt aus dem Beitrag.

Wie die Redaktion ausführt, wurde bei *Minute 22:33* vom Kommentar auch ausgeführt: «Balz Halter sagt: Man habe einigen der hier Gekündigten andere günstige Wohnungen vermittelt.» Im Zusammenhang mit der einzigen Familie, die kurz vor der Abbruchphase noch in ihrer Wohnung ist, wird Balz Halter, auf die Aussage der Familie angesprochen, ihnen sei von der Vermieterin keine bezahlbare Wohnung vermittelt worden, wie folgt zitiert: «*Balz Halter sagt: Er kenne den Einzelfall nicht, aber vielleicht habe man nicht für alle Mietenden eine Lösung gefunden.*»

Die Ombudsstelle kann sich naturgemäss nicht dazu äussern, ob effektiv relevante Ausführungen von Balz Halter zu Unrecht nicht filmisch vorgetragen oder zumindest zitiert wurden.

Zur Frage, ob bezüglich einzelner Aussagen ein Anspruch auf Aufnahme in den Beitrag bestanden hätte («Anspruch auf Zugang») und diese Aussagen zur Gewährleistung der Sachgerechtigkeit hätten vorgetragen werden müssen, könnte die Ombudsstelle nur Stellung beziehen, wenn konkrete Zitate genannt würden, die gemacht, jedoch ausgelassen wurden. Solche nennt der Beanstander in seiner Eingabe nicht.

5.

Der Beanstander macht aus zwei Gründen einen Verstoss gegen das Vielfaltsgebot geltend:

- Die Wahl der Experten sei einseitig gewesen. Gegenteilige und weiterführende Positionen seien nicht zugezogen worden oder trotz bereits erfolgter Dreharbeiten weggelassen worden, weil sie nicht ins Narrativ passten.
- Die wahren Gründe von Wohnungsnot, steigenden Preisen und Leerkündigungen seien nicht beleuchtet worden.

Wie unter Ziffer 3 hiavor ausgeführt, wurden die verschiedenen Aspekte der Bodenpreisentwicklung und der Leerkündigungen durchaus aufgegriffen. Wie immer in solchen Fällen hätten auch andere Experten befragt werden können. Indem sich mit Urs Hausmann ein anerkannter Immobilienökonom einlässlich zur Thematik äusserte, der Beanstander seine Überlegungen einbringen konnte und auch ein Vertreter des Hauseigentümergeverbandes zu Wort kam, wurde den Anforderungen an die Sachgerechtigkeit hinreichend Rechnung getragen (Ziffer 6 hiernach). Dem Vielfaltsgebot kommt im Rahmen der einzelnen Sendung keine zusätzliche Bedeutung zu (Ziffer 1 b hiavor).

Einen Verstoss gegen das Vielfaltsgebot im Rahmen einer Zeitraumbetrachtung über die drei Monate vor der Ausstrahlung des DOK-Beitrages (Art. 92 Abs. 3 RTVG) macht der Beanstander nicht geltend. Dass in den massgeblichen drei Monaten zwischen dem 22. Oktober 2025 und dem 22. Januar 2026 bezüglich des Themas «Städtische Wohnungspolitik» gegen Art. 4 Abs. 4 RTVG verstossen wurde, ist für die Ombudsstelle auch nicht ersichtlich.

6.

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 Marktmiete, 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 wird. 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.

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**

Bautätigkeit und Verdrängung in der städtischen Schweiz

ETH Zürich - Raumentwicklung und
Stadtpolitik



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Bundesamt für Wohnungswesen BWO

Impressum

Herausgeber

Bundesamt für Wohnungswesen BWO
Hallwylstrasse 4, 3003 Bern
Tel. +41 58 480 91 11
info@bwo.admin.ch, www.bwo.admin.ch

Download

<http://www.bwo.admin.ch>

Projektbegleitung

Nynke van Duijn, Bundesamt für Wohnungswesen (BWO)
Stephanie Fürer, Bundesamt für Wohnungswesen (BWO)
Jude Schindelholz, Bundesamt für Wohnungswesen (BWO)

Autorinnen und Autoren

ETH Zürich
Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung – IRL
Raumentwicklung und Stadtpolitik – SPUR
Stefano-Francini-Platz 5
8093 Zürich

Fiona Kauer (fkauer@ethz.ch)
Elena Lutz (elolutz@ethz.ch)
Dominic Büttiker (dominicb@ethz.ch)
David Kaufmann (david.kaufmann@ethz.ch)

Zitierweise

Kauer, F., Lutz, E., Büttiker, D., Kaufmann, D. (2025). *Bautätigkeit und Verdrängung in der städtischen Schweiz*. Bundesamt für Wohnungswesen, Bern, DOI: 10.3929/ethz-b-000741248

Anmerkungen

Dieser Bericht ist in deutscher Sprache erhältlich. Die Zusammenfassung des Berichtes ist in deutscher, französischer, italienischer und englischer Sprache erhältlich.

Der Bericht gibt die Auffassung der Autorinnen und Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen der Auftraggebenden übereinstimmen muss.

Titelbild

© VBS

Zusammenfassung

Dieser Bericht untersucht die Siedlungsentwicklung nach innen sowie die Veränderung der lokalen Bevölkerungszusammensetzung durch Ersatzneubauten und Totalsanierungen in den fünf grössten Agglomerationen der Schweiz (Basel, Bern, Genf, Lausanne und Zürich) von 2000 bis 2023 mittels deskriptiver Datenanalysen. Die Siedlungsentwicklung nach innen ist eines der zentralen Paradigmen der aktuellen Schweizer Raumplanung und durch das Gebot der haushälterischen Nutzung des Bodens in der Bundesverfassung verankert (Art. 75). Die Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG 1), die von der Schweizer Stimmbevölkerung am 3. März 2013 angenommen wurde, machte das Ziel der Siedlungsentwicklung nach innen weiter deutlich. Nach zehn Jahren stellen sich die Fragen, wie die Siedlungsentwicklung nach innen durch Wohnbautätigkeit (in diesem Bericht bezogen auf Neubauten, Totalsanierungen sowie Aufstockungen) umgesetzt wird und wie unterschiedliche Bevölkerungsgruppen direkt davon betroffen sind. Diese Fragen versuchen wir in diesem Bericht auf Basis von verknüpften Datensätzen des Bundesamts für Statistik (BFS) zu beantworten. Dazu verwenden wir das Gebäude- und Wohnungsregister (GWR), die Gebäude- und Wohnungsstatistik (GWS), die Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP) sowie die Einkommensdaten der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS). Aufgrund der Datengrundlage konnten für die Agglomerationen Genf und Basel, die über die Landesgrenze hinaus gehen, ausschliesslich der in der Schweiz liegende Teil analysiert werden.

Der Fokus liegt auf den fünf grössten Agglomerationen der Schweiz, da sich die Dynamiken und Problemstellungen der Innenentwicklung im urbanen Kontext akzentuieren. Dazu können wir regionale Unterschiede identifizieren, und dank den verknüpften Datensätzen quantifiziert der Bericht erstmalig umfassend die Dynamiken und sozioökonomischen Auswirkungen der Siedlungsentwicklung nach innen über die Zeit. Der Bericht ist in zwei Teile unterteilt. Kapitel 2 fokussiert auf die bauliche Umsetzung der Innenentwicklung und Kapitel 3 untersucht die sozioökonomischen Auswirkungen der Wohnbautätigkeit und Verdrängung in den fünf Agglomerationen.

Bauliche Umsetzung der Innenentwicklung

Neubautätigkeit bei Wohngebäuden

Trotz rückläufiger Wohnneubautätigkeit (Anzahl neugebauter Wohngebäude) ist die jährliche Netto-Wohnungszunahme in den meisten Agglomerationen über die letzten Jahre deutlich gestiegen. In der aktuellen Periode 2020–2023 wurden zwischen 34 % (Bern) und 110 % (Genf) mehr Wohnungen gebaut als noch in der Periode 2000–2004. Einzig in der Agglomeration Zürich wurde ein leichter Rückgang um 7 % verzeichnet. Ein ähnlicher Trend zeigt sich beim Netto-Wohnflächenzuwachs. Da Nettobetrachtungen im Kontext der Innenverdichtung aussagekräftiger sind, wird deutlich, dass Analysen allein basierend auf der Neubautätigkeit zu kurz greifen.

Betrachtet man die **jährliche Netto-Wohnungszunahme** durch Neubauten (alle neu erstellten Wohnungen abzüglich der abgerissenen Wohnungen), so hat diese in den letzten 20 Jahren in allen Agglomerationen mit Ausnahme von Zürich deutlich zugenommen. Die jährliche Netto-Wohnungszunahme durch Neubauten kann aus Grafik 1 abgelesen werden, indem die Anzahl der Wohnungen in den verschiedenen Arten von Neubauten (grüne, blaue und violette Flächen) addiert und die Anzahl der abgerissenen Wohnungen (gelb schraffierte Fläche) subtrahiert wird. Wird die Periode 2000–2004 mit der aktuellen Periode 2020–2023 verglichen, so resultiert ein Anstieg der netto neugebauten Wohnungen pro Jahr zwischen 34 (Bern) und 110 (Genf) %. Einzig für die Agglomeration Zürich wird in der aktuellen Periode ein leichter Rückgang um 7 % verzeichnet. Auch der **Netto-Wohnflächenzuwachs** durch Neubauten hat in den meisten Agglomerationen in den

letzten Jahren zugenommen oder war relativ stabil. Vergleicht man die Periode 2000–2004 mit der aktuellen Periode 2020–2023, so ist der Netto-Wohnflächenzuwachs pro Jahr in den Agglomerationen Genf, Basel und Lausanne um 82 % respektive 45 % und 23 % gestiegen. Das heisst, in der aktuellen Periode 2020–2023 wurde in den Agglomerationen Genf, Basel und Lausanne mehr zusätzlicher Wohnraum gebaut als noch in der Periode 2000–2004. In der Agglomeration Bern bleibt die jährliche Nettowohnflächenzunahme in der Periode 2020–2023 verglichen mit der Periode 2000–2004 unverändert. Einzig in der Agglomeration Zürich wurde beim Vergleich der Perioden 2000–2004 und 2020–2023 eine deutliche Abnahme um 26 % festgestellt. In der aktuellen Periode 2020–2023 wurde ein jährlicher Wohnflächenzuwachs zwischen 0.58 % (Agglomeration Bern) und 1.18 % (Agglomeration Genf), gemessen am gesamten Wohnflächenbestand 2023, verzeichnet. Aufgrund der Datenverfügbarkeit konnte ausschliesslich die Zeitspanne von 2000 bis 2023 analysiert werden. Da dadurch die letzte Analyseperiode (2020–2023) verglichen mit den Anderen um ein Jahr verkürzt ist, haben wir die Resultate zur Vergleichbarkeit pro Jahr normiert. Zudem gilt es zu beachten, dass die Wohnungsbautätigkeit um das Jahr 2000 über die gesamte Schweiz betrachtet historisch gesehen vergleichsweise gering war (BWO, 2022).

Wird dagegen die **Wohnneubautätigkeit basierend auf der Anzahl neugebauter Wohngebäude betrachtet**, so hat diese in den 1990er Jahren zugenommen und zwischen 1995 und 2009, abhängig von der Agglomeration, ihren Höchststand erreicht. Seither ist die Wohnneubautätigkeit in allen Agglomerationen ausser Genf klar rückläufig. In der aktuellen Periode 2020–2023 lag die jährliche Wohnneubautätigkeit zwischen 0.31 % (Agglomeration Bern) und 0.88 % (Agglomeration Genf), gemessen am Wohngebäudebestand 2023. Unter Berücksichtigung des Anstiegs der jährlichen Netto-Zunahme der Anzahl neugebauter Wohnungen in den letzten zwanzig Jahren wird ersichtlich, dass die Neubauten durchschnittlich grösser wurden und somit mehr Wohnungen aufweisen. Auch zeigt dies auf, dass eine ausschliessliche Analyse des Wohnungsbaus basierend auf der Neubautätigkeit für Wohngebäude zu kurz greift. Die Wohnneubautätigkeit sollte daher am besten mittels der Anzahl neugebauter Wohnungen analysiert werden – ausserdem ist eine Netto-Betrachtung sinnvoll.

Arten von Wohnneubauten

In den letzten zwanzig Jahren hat sich die Art der neu gebauten Wohngebäude erheblich verändert. Während in der Periode 2000–2004 noch in allen Agglomerationen unter 11 % der Wohnneubauten Ersatzneubauten oder Neubauten auf ehemaligen Industrie- oder Gewerbearealen waren, liegt dieser Anteil in der aktuellen Periode 2020–2023 zwischen 35 % (Bern) und 63 % (Zürich). Diese Entwicklung zeigt, dass die Innenverdichtung umgesetzt wird. Es gibt jedoch deutliche regionale Unterschiede: Während in den Kernstädten und gewissen Hauptkernagglomerationsgemeinden aktuell nur noch selten auf bisher unbebautem Land gebaut wird, entstehen insbesondere in Gemeinden ausserhalb des städtischen Kerns nach wie vor beträchtliche Anteile der neuen Wohngebäude auf unbebautem Land.

Wir unterteilen in drei verschiedene Arten von Wohnneubauten: **Ersatzneubauten von Wohngebäuden** (d. h. Wohnneubauten, bei denen der Neubau ein abgebrochenes Wohngebäude ersetzt), **Neubauten auf ehemaligen Industriebrachen oder Gewerbearealen** und **Neubauten auf bisher unbebautem Land** innerhalb der Bauzone. Diese Kategorie beinhaltet Gebäude an der Siedlungssperipherie sowie Gebäude auf bisherigen Baulücken innerhalb des Siedlungsgebiets, die kein abgebrochenes Gebäude ersetzen. In allen Agglomerationen hat der Anteil der Neubauten, die Wohnersatzneubauten und Neubauten auf ehemaligen Industrie- oder Gewerbearealen sind, in den letzten zwanzig Jahren zugenommen. Gemessen an allen neugebauten Wohngebäuden lag der Anteil dieser Neubauten in der Periode 2000–2004 zwischen 6 % (Lausanne) und 11 % (Genf) und für die aktuelle Periode 2020–2023 zwischen 35 % (Bern) und 63 % (Zürich). Es zeigen sich deutliche

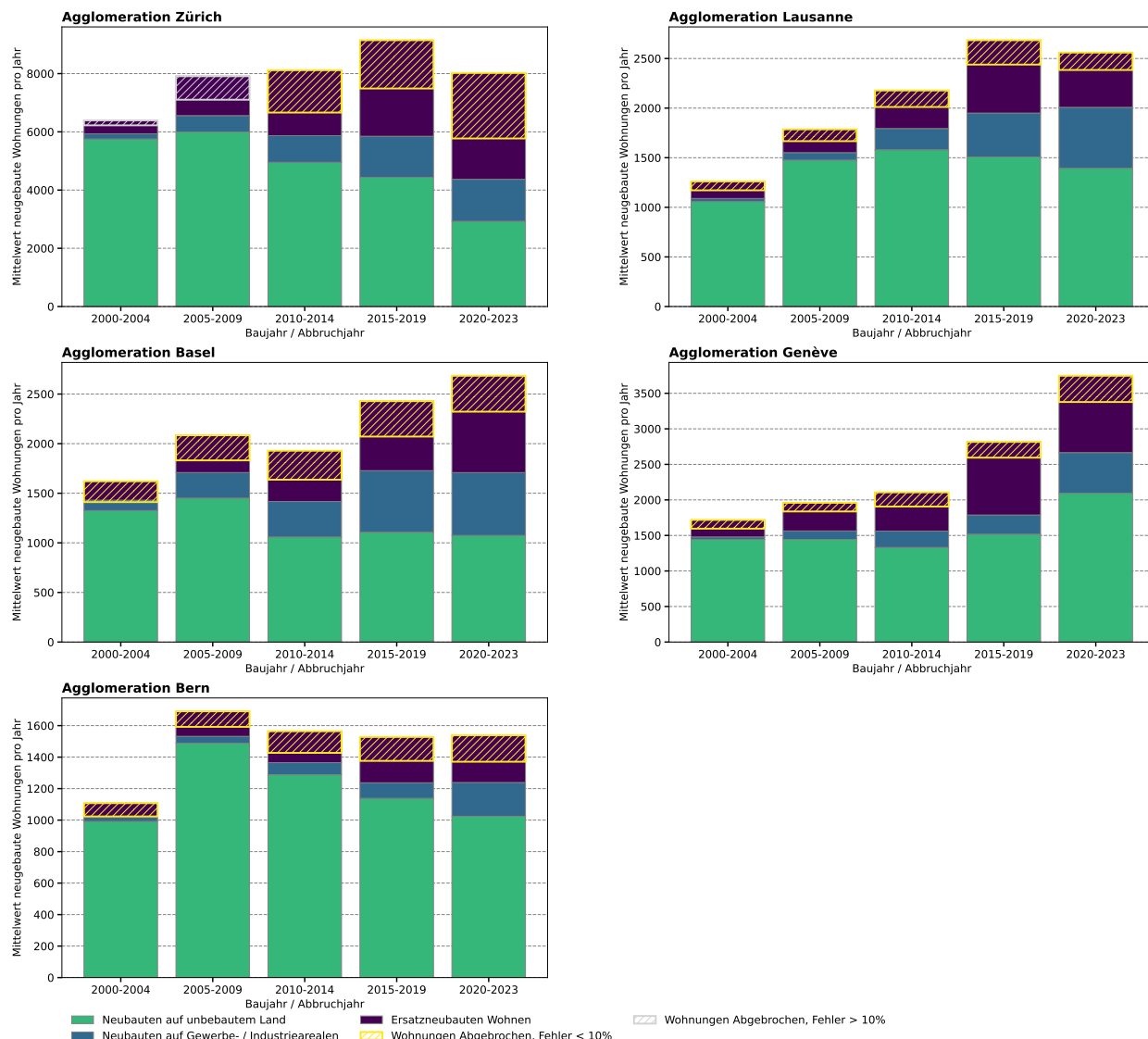


Abbildung 1: Neugebaute und abgebrochene Wohnungen pro Jahr in den Agglomerationen

Erklärung: Die abgebrochenen Wohnungen sind schraffiert dargestellt und die Höhe zwischen dem Anfang der schraffierten Fläche und der Abrisse entspricht der absoluten Zunahme an neugebauten Wohnungen. Für die neugebauten Wohnungen wird unterschieden zwischen Wohnungen in Neubauten auf unbebautem Land, Neubauten auf Gewerbe- und Industriearealen (beinhaltet alle Art Ersatzneubauten, bei welchen es vorher keine Wohnnutzung gab) und Ersatzneubauten Wohnen (abgebrochene Gebäude hatten eine Wohnnutzung).

Teilweise fehlen im Gebäude- und Wohnregister Einträge, so dass nicht für jedes abgerissene Gebäude dessen Anzahl Wohnungen zugeordnet werden konnte. Grau schraffiert sind die Fälle, in denen für 10 % oder mehr der Gebäude keine Wohnungen zugeordnet werden konnten. In diesen Fällen wird die Anzahl der abgerissenen Wohnungen unterschätzt. Wenn die Menge der abgerissenen Wohnungen gelb schraffiert ist, konnten mindestens bei 90 % der abgerissenen Gebäude die Wohnungen zugeordnet werden. Zur Unterscheidung der Art des Neubaus, wurde bei allen abgebrochenen Gebäuden identifiziert, ob anschliessend in einem bestimmten Umkreis des Gebäudeeingangs ein Gebäude mit Wohnnutzung gebaut wurde (GWR GKAT 1021, 1025, 1030, 1040). Bei abgebrochenen Gewerbe- und Industrie Gebäuden wurde ein 40 Meter Radius und bei abgebrochenen Wohngebäuden ein 20 Meter Radius verwendet. Wenn ein Wohnneubau im Umkreis von mehreren Abbrüchen steht, wurde der Abbruch mit der kleinsten Distanz zugewiesen. Die Ortskoordinaten sind durch die Gebäudeeingänge des GWR gegeben. Alle neugebauten Wohngebäude, bei welchen mit dieser Methode kein vorheriger Bau zugeordnet werden konnte, wurden als Neubau auf unbebautem Land identifiziert. Bei Wohnersatzneubauten auf grossen Arealen mit Baulücken werden somit Ersatzneubauten in Baulücken als «Neubau auf unbebautem Land» identifiziert. Dasselbe Phänomen wurde bei Gewerbe- und Industriearealen festgestellt, da grosse Industriearealen oft nur eine Gebäudeeingangskoordinate vorwies. Dies führt dazu, dass die Kategorie Neubau auf unbebautem Land tendenziell leicht überschätzt wird.

räumliche Unterschiede. Während in den Agglomerationsgemeinden noch viele Neubauten auf unbebautem Land entstanden sind, hatten die Kernstädte und gewisse Hauptkernagglomerationsgemeinden einen grossen Anteil Wohnersatzneubauten und Neubauten auf ehemaligen Industrie- oder Gewerbearealen, die mit baulicher Verdichtung des Bestands zur Siedlungsentwicklung nach innen beitragen. Diese Zahlen sind eine Abschätzung und unsere Methodik überschätzt den Anteil an Neubauten auf unbebautem Land, da auf grossen Baugrundstücken Neubauten teilweise ausserhalb des für die Klassifizierung als Ersatzneubau oder Neubau auf ehemaligen Industrie- oder Gewerbearealen massgeblichen Radius um Abbrüche liegen.

Die Grafik 1 zeigt die **Anzahl neugebauter Wohnungen, unterteilt in die drei verschiedenen Arten von Wohnneubauten**. Die Entwicklung ähnelt derjenigen bei den Gebäuden: Der Anteil neugebauter Wohnungen in Wohngebäuden auf ehemaligen Industriebrachen oder Gewerbearealen sowie in Ersatzneubauten von Wohngebäuden hat in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen. Allerdings zeigt sich ein Unterschied, wenn die Einheit «Wohnungen» anstelle von «Gebäuden» betrachtet wird: Generell wurde ein höherer Anteil an Wohnungen auf ehemaligen Industrie- oder Gewerbearealen gebaut, als es beim Anteil der Gebäude der Fall war. So wurden beispielsweise in Basel zwischen 2020 und 2023 15 % der neuen Gebäude in früheren Industrie- oder Gewerbearealen erstellt, während der Anteil der Wohnungen in diesen Gebäuden rund 24 % aller neugebauten Wohnungen ausmachte. Dies deutet darauf hin, dass das Umzonieren von Industrie- oder Gewerbearealen zu Wohnzonen ein besonders effektiver Hebel für die Schaffung zusätzlichen Wohnraums und für die Siedlungsentwicklung nach innen dargestellt hat, da auf Industriearealen in der Regel grosse neue Überbauungen errichtet werden können.

Bauliche Verdichtung durch Wohnersatzneubauten, Neubauten auf ehemaligen Industrie- oder Gewerbearealen und Aufstockungen

Die bauliche Verdichtung des Gebäudebestands erfolgt mehrheitlich durch Ersatzneubauten. In den Kernstädten spielen zudem Neubauten auf ehemaligen Industrie- oder Gewerbearealen sowie Aufstockungen eine wichtige Rolle, wobei letztere in den Städten Genf, Basel und Bern im Verhältnis zur Anzahl der Ersatzneubauten rund doppelt so häufig umgesetzt werden. Ersatzneubauten führen im Durchschnitt zu einer Zunahme der Anzahl Wohnungen. Allerdings zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Agglomerationen hinsichtlich der Effizienz der baulichen Verdichtung: In Lausanne, Genf und Basel entstanden durch Ersatzneubauten in der Periode 2020–2023 rund 1.6- bis 2-mal so viele zusätzliche Wohnungen pro abgebrochene Wohnung als in Zürich oder Bern.

Wir können feststellen, dass **bauliche Verdichtung des Gebäudebestands** über die gesamten Agglomerationen betrachtet **mehrheitlich durch Ersatzneubauten** stattfindet. Dies ist besonders ausserhalb der Kernstädte der Fall, da es dort meist weniger Neubauten auf ehemaligen Industrie- oder Gewerbearealen und Aufstockungen als Ersatzneubauten gab. Bei bestehenden Wohngebäuden sind neben Ersatzneubauten auch Aufstockungen für die bauliche Verdichtung des Gebäudebestands relevant. Hier gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Agglomerationen. In der aktuellen Periode wurden zwischen rund 1.7 (Agglomeration Bern) bis 5.4 (Agglomeration Zürich) mal so viele Ersatzneubauten erstellt als Gebäude aufgestockt. Für die Kernstädte zeigen unsere Untersuchungen leicht andere Resultate. Zwar wurden in der Stadt Zürich auch 4.1-mal so viele Ersatzneubauten gebaut als Gebäude aufgestockt, in den Städten Genf, Basel und Bern hingegen wurden relativ betrachtet rund doppelt so viele Gebäude aufgestockt, wie es Ersatzneubauten gab. Bei diesen Analysen handelt es sich wiederum um Abschätzungen, welche sich zum Vergleich zwischen den Agglomerationen eignen, aber nicht als absolute Zahlen interpretiert werden sollten.

Ausserdem können wir **abschätzen, wie effektiv die bauliche Verdichtung bei Ersatzneubauten** war. In allen

Agglomerationen nahm die Anzahl neuer Wohnungen pro abgebrochene Wohnung durch Ersatzneubauten in den letzten zwanzig Jahren zu. Dies liest sich aus der Grafik 1, indem die Anzahl Wohnungen in Ersatzneubauten (violette Fläche) durch die Anzahl abgebrochener Wohnungen (gelb schraffierte Fläche) geteilt wird. Dies ist ein klares Zeichen dafür, dass die Siedlungsentwicklung nach innen bei Ersatzneubauten umgesetzt wird. Allerdings gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Agglomerationen. So bauten die Agglomerationen Lausanne, Genf und Basel bei Ersatzneubauten in der aktuellen Periode 2020-2023 rund 1.6- bis 2-mal so viele zusätzliche Wohnungen pro abgebrochene Wohnung als Zürich oder Bern und nutzen so den bestehenden Siedlungsraum effektiver.

Bauliche Charakteristika der Wohnneubauten und Wohnflächenverbrauch

Der Anteil der verschiedenen Arten von Ersatzneubauten blieb in den letzten Jahren relativ konstant. Insbesondere werden in allen Agglomerationen nach wie vor mehr als 50 % der Einfamilienhäuser durch Einfamilienhäuser ersetzt. Verglichen mit den abgebrochenen Wohnungen ist die durchschnittliche Zimmergrösse in neugebauten Wohngebäuden grösser. Besonders deutlich zeigt sich dieser Anstieg mit rund 25 % in der Deutschschweiz. Dies spiegelt sich nahezu 1:1 im Wohnflächenverbrauch pro Person wider. Somit führt die bauliche Verdichtung in der Deutschschweiz nicht im Verhältnis 1:1 zu einer höheren Nutzungsdichte.

Während der Anteil der Ersatzneubauten an allen neugebauten Wohngebäuden in den letzten zwanzig Jahren zugenommen hat, blieb die Verteilung der Art der Ersatzneubauten über alle Agglomerationen betrachtet relativ konstant. Die Art der Ersatzneubauten bezieht sich darauf, wie sich die Gebäudeart verändert hat, also beispielsweise ob ein abgebrochenes Einfamilienhaus durch ein Einfamilienhaus oder ein Mehrfamilienhaus ersetzt wird. In den Agglomerationen werden nach wie vor zwischen 50 % (Zürich) und 77 % (Genf) aller **Einfamilienhäuser durch Einfamilienhäuser ersetzt**. Diese Erkenntnis ist insofern relevant, als ein Ersatz eines Einfamilienhauses durch ein Mehrfamilienhaus eine dichtere Nutzung der Siedlungsfläche ermöglicht.

In allen Agglomerationen ist die **Anzahl der Zimmer** in Wohnungen von neugebauten und abgebrochenen Gebäuden ähnlich, jedoch ist die **durchschnittliche Zimmergrösse** bei neugebauten Wohngebäuden grösser als bei abgebrochenen. In der Deutschschweiz waren Zimmer in neu gebauten Wohnungen in der aktuellen Periode 2020-2023 rund 25 % grösser als die abgebrochenen Zimmer in der gleichen Periode, während der Unterschied in der Romandie geringer war (rund 6 bis 8 %). Dies spiegelt sich nahezu 1:1 im **Wohnflächenverbrauch pro Person** wider. Besonders in der Deutschschweiz haben Personen in Ersatzneubauten einen höheren Flächenverbrauch pro Kopf als Personen in den abgebrochenen Gebäuden. **Bauliche Verdichtung führt deshalb nicht in einem Verhältnis von 1:1 zu einem Anstieg der Nutzungsdichte. Insbesondere betrifft dies die Deutschschweizer Agglomerationen.**

Sozioökonomische Auswirkungen der Wohnbautätigkeit und Verdrängung

Im zweiten Teil des Berichts untersuchen wir, welche Bevölkerungsgruppen von der Wohnbautätigkeit und der Siedlungsentwicklung nach innen betroffen waren. Zudem analysieren wir soziodemografische Charakteristika der Personen, die vor Abbruch oder Totalsanierung in einem Mehrfamilienhaus lebten und vergleichen diese mit Personen, die neu einziehen. Wir fokussieren uns auf **verdrängte Langzeitmietende**. Diese definieren wir als Personen, die vor dem Abbruch mindestens drei Jahre im Gebäude wohnten und ein bis zwei Jahre vor dem Abbruch oder der Totalsanierung umgezogen sind, vermutlich aufgrund einer Leerkündigung. Eine Person ist auch dann als verdrängt definiert, wenn sie nach der Leerkündigung wieder innerhalb ihrer Wohngemeinde eine Wohnung findet. Personen die kürzer in den abgebrochenen Gebäuden wohnten, z.B.

im Rahmen einer Zwischennutzung, werden in unserer Analyse nicht berücksichtigt. Zudem untersuchen wir die soziodemografischen Charakteristika der Personen, die in neugebaute/totalsanierte Wohnungen einziehen und zwei Jahre nach dem Neubau oder der Totalsanierung im Gebäude wohnen. Die Analysen sind ausschliesslich deskriptiv und die Kausalität einzelner Phänomene wurde nicht untersucht.

Anzahl durch Hausabbruch oder Totalsanierung verdrängte Langzeitmietende und deren Umzüge

Zwischen den Agglomerationen gibt es deutliche Unterschiede darin, wie häufig Langzeitmietende aufgrund eines Hausabbruchs oder einer Totalsanierung aus ihren Wohnungen verdrängt werden. Im Zeitraum 2015–2020 waren zwischen 1.02 % (Agglomeration Zürich) und 0.08 % (Agglomeration Genf) der Wohnbevölkerung davon betroffen. Besonders in den Agglomerationen Lausanne (0.23 %) und Genf wurden prozentual weniger Personen verdrängt, obwohl diese Regionen die höchste Wohnneubautätigkeit aufwiesen. Dies zeigt, dass weder eine hohe Wohnneubautätigkeit noch die Siedlungsentwicklung nach innen zwangsläufig zu vielen Leerkündigungen führen müssen. Die Mehrheit der verdrängten Personen fand zudem wieder eine Wohnung in derselben Gemeinde.

Zwischen den Agglomerationen gibt es absolut wie auch relativ an der ständigen Wohnbevölkerung **grosse Unterschiede hinsichtlich der Anzahl Personen, die wegen einem Hausabbruch oder einer Totalsanierung verdrängt wurden**. Tabelle 1 zeigt die Anzahl der verdrängten Langzeitmietenden für die verschiedenen Agglomerationen im Zeitraum 2015-2020. In der Agglomeration Zürich mussten mit 7'253 Personen aufgrund von Ersatzneubauten und 7'120 Personen aufgrund von Totalsanierung am meisten Personen ihre Wohnungen verlassen. Dies entspricht zusammen 1.02 % der Wohnbevölkerung der Agglomeration innerhalb von 5 Jahren. Die Agglomeration Basel hatte rund 0.66 % (3'622) verdrängte Personen, Bern 0.43 % (1'833), Lausanne 0.23 % (979), und Genf 0.08 % (467). **In Genf gab es also rund 12-mal weniger verdrängte Personen als in Zürich.** Während in den Agglomerationen Zürich und Lausanne die Mehrheit der verdrängten Langzeitmietenden aufgrund eines Hausabbruchs verdrängt wurden, waren in Genf, Basel und Bern Totalsanierungen mehrheitlich die Ursache von Verdrängung. Regional betrachtet gab es besonders in den Kernstädten und den Hauptkerngemeinden viele verdrängte Langzeitmietende.

Im Schnitt ziehen zwischen 43.6 (Agglomeration Genf) und 64.1 (Agglomeration Basel) % der verdrängten Personen **innerhalb derselben Gemeinde um**. Zwischen 12.7 und 18.5 % (Deutschschweizer Agglomerationen), sowie 22.1 % (Agglomeration Lausanne) und 29.1 % (Agglomeration Genf) der verdrängten Personen verliessen mit dem Umzug ihre bisherige Agglomeration. Somit waren Gemeinden und Agglomerationen mit vielen verdrängten Personen oftmals auch Orte, an die verdrängte Personen wieder hingezogen sind.

Agglomeration	Langzeitmietende in abgebrochenen Gebäuden	Langzeitmietende in Gebäuden vor Totalsanierungen	Anzahl verdrängte Langzeitmietende gesamthaft (Personen aus abgebrochenen und totalsanierten Gebäuden)	Anteil der verdrängten Langzeitmietenden an der Gesamtwohnbevölkerung der Agglomeration im Jahr 2020
	[-]	[-]	[-]	[%]
Zürich	7'253	7'120	14'373	1.02
Basel	1'101	2'521	3'622	0.66
Bern	258	1'575	1'833	0.43
Lausanne	508	471	979	0.23
Genève	155	312	467	0.08

Tabelle 1: Anzahl durch Abbruch oder Totalsanierung verdrängte Langzeitmietende. Für Mehrfamilienhäuser in den verschiedenen Agglomerationen, Zeitraum 2015 - 2020

Soziodemografischer Vergleich der Bewohnende von Neubauten, Abbrüchen und Gebäuden vor und nach einer Totalsanierung

In sämtlichen Agglomerationen hatten Haushalte, die aufgrund eines Abbruchs oder einer Totalsanierung verdrängt wurden, ein um 30.5 % bis 39.6 % tieferes medianes Haushaltseinkommen als die Gesamtbevölkerung. Die Einwohnenden von Ersatzneubauten hingegen verfügten über ein um 14.6 % bis 38.7 % höheres medianes Haushaltseinkommen als die Gesamtbevölkerung. Ebenfalls überdurchschnittlich häufig von Verdrängung betroffen waren Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge sowie Personen mit einem afrikanischen Geburtsland. Dies zeigt, dass die Verdrängung in den fünf untersuchten Agglomerationen der Schweiz sozial stratifiziert ist und insbesondere Personen betroffen sind, die es vermutlich schwierig haben, wieder eine bezahlbare Wohnung zu finden.

Für den soziodemografischen Vergleich der Personen in Neubauten und abgebrochenen Gebäuden sowie Personen in Gebäuden vor und nach einer Totalsanierung haben wir die Merkmale Einkommen, Alter, Aufenthaltsstatus und Geburtsregion untersucht. Von den untersuchten soziodemografischen Charakteristika war das Einkommen das ausschlaggebendste Merkmal für das Risiko verdrängt zu werden. **Personen mit einem geringen Einkommen mussten besonders oft wegen Abbruch oder Totalsanierung ihre Wohnung verlassen.** Grafik 2 zeigt die Verteilung der Haushaltseinkommen (berechnet basierend auf allen AHV-pflichtigen Einkommen eines Haushalts – dies beinhaltet Einkommen von selbständiger und nichtselbständiger Arbeit, sowie IV Renten – und standardisiert nach der Haushaltsgrösse), von Personen, die in verschiedenen Arten von Gebäuden wohnten, welche zwischen 2015 und 2020 totalsaniert oder abgebrochen wurden. Daraus lassen sich der Median sowie das 25. und 75. Perzentil ablesen. In der Periode 2015-2020 hatten Haushalte die in Ersatzneubauten einziehen ein zwischen 71 % (Genf, von 3'960 CHF/Monat auf 6'185 CHF/Monat) und 100 % (Basel, von 4'080 CHF/Monat auf 8'210 CHF/Monat) höheres medianes Haushaltseinkommen als die Haushalte der Langzeitmietenden, die in den abgebrochenen Gebäuden gelebt haben. Auch bei Totalsanierungen gab es einen bedeutenden Einkommensunterschied. In Basel stieg beispielsweise das mediane Haushaltseinkommen um 39 % von 4'450 CHF/Monat auf 6'185 CHF/Monat. Einzig in der Agglomeration Genf war der Unterschied im Haushaltseinkommen mit 17 % geringer (von 4'305 CHF/Monat auf 5'050 CHF/Monat).

Ebenfalls ein relevantes Merkmal war das **Alter** der Personen. Im Median waren **verdrängte Personen zwischen 5 und 12 Jahre älter als die Bewohnenden totalsanierter oder neugebauter Wohngebäude.** In neugebauten und totalsanierten Wohngebäuden nahm zudem die Altersdurchmischung ab. Allerdings haben wir nicht untersucht, ob einzelne Altersgruppen, wie über 65-Jährige, überdurchschnittlich betroffen waren. Verglichen mit der Gesamtbevölkerung waren die Bewohnenden von Neubauten und totalsanierten Wohnungen jünger und weniger durchmischte. Verdrängte Personen hatten im Unterschied dazu tendenziell eine ähnliche Altersdurchmischung wie die Gesamtbevölkerung der Agglomeration.

Die **Aufenthaltsbewilligung und der Geburtskontinent** der grössten Gruppen (das sind Personen mit Schweizer Pass, Aufenthaltsbewilligung B und Niederlassungsbewilligung C, sowie Personen geboren in der Schweiz und im EU- oder EFTA-Raum) waren keine sensitiven Merkmale hinsichtlich eines erhöhten Verdrängungsrisikos. In der Gruppe der Minderheiten waren **insbesondere Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge, sowie Personen mit einem afrikanischen Geburtsland überdurchschnittlich von Verdrängung betroffen.** In den Agglomerationen Zürich und Basel war beispielsweise der Anteil an Asylsuchenden und anerkannten Flüchtlingen bei den verdrängten Personen 3.2- bis 5.8-mal grösser als ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung. Der Anteil von verdrängten Personen mit einem Geburtsland in Afrika war zwischen 7 (Totalsanierungen Genf) und 138 (Abbrüche Zürich) % grösser als ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung. Allerdings gibt es für diese Personengruppen je nach Agglomeration wenige Beobachtungen, so dass die Ergebnisse eine hohe Varianz haben können. Ausserdem korrelieren unterschiedliche sozioökonomische Merkmale wie beispielsweise

Geburtskontinent und Einkommen möglicherweise miteinander. Diese Intersektionalität der Merkmale wurde nicht untersucht. Basierend auf den Resultaten scheint es relevant, weitere Analysen wie beispielsweise zum Geschlecht und der Haushaltszusammensetzung durchzuführen. Auch könnte in weiteren Analysen die Kausalität verschiedener Variablen untersucht werden.

Zusammengefasst bedeutet dies, dass die Verdrängung in den fünf untersuchten Agglomerationen der Schweiz sozial stratifiziert ist. Es wohnen insbesondere Personen mit einem niedrigen Einkommen in Gebäuden, die abgerissen oder totalsaniert werden. Dies liegt wahrscheinlich daran, dass diese Gebäude häufig alt sind und niedrige Mietpreise haben. Der Bericht liefert eine quantitative Grundlage für die Diskussion des Phänomens und seiner unterschiedlichen geografischen Ausprägungen sowie für die Ableitung möglicher Massnahmen zur Verminderung von Verdrängung oder der Unterstützung betroffener Personen.

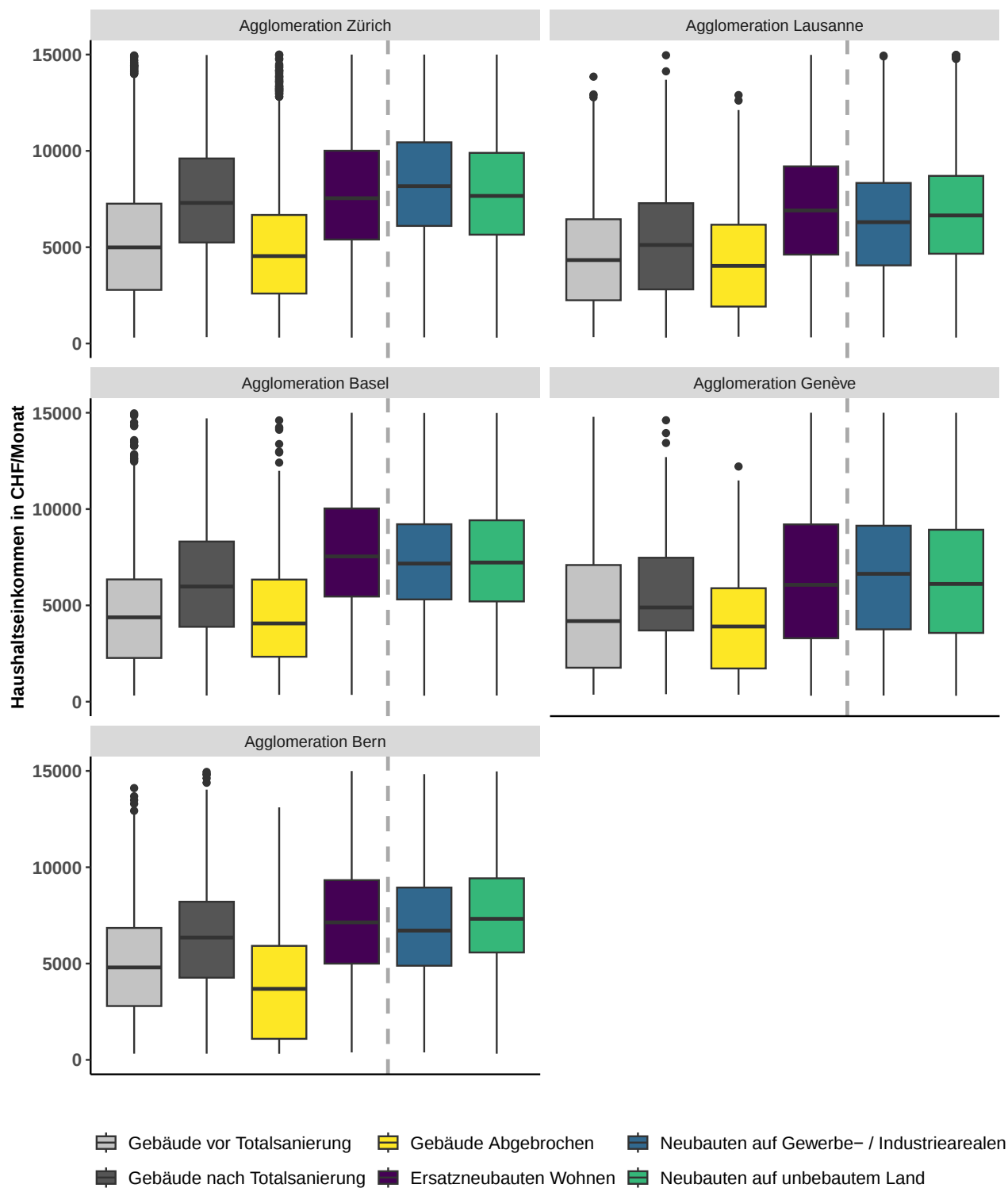


Abbildung 2: Haushaltseinkommen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Agglomerationen, Zeitraum 2015 – 2020

Erklärung: Das Haushaltseinkommen wurde berechnet als die Summe aller monatlichen Einkommen im Haushalt geteilt durch die Wurzel der Anzahl Haushaltsmitglieder. Haushalte mit mehr als 10 Personen sowie Ausreisser unter und über dem 1 resp. 99 Perzentil wurden ausgeschlossen. Die Verknüpfung der Personen mit den Abbrüchen, Renovationen, Ersatzneubauten von Wohngebäuden, Neubauten auf ehemaligen Industriebrachen oder Gewerbearealen und Neubauten auf bisher unbebautem Land, erfolgte gemäss Methodik in Kapitel 3.1.

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	i
Abbildungsverzeichnis	xii
Tabellenverzeichnis	xiv
1 Einleitung	1
2 Bauliche Umsetzung der Innenentwicklung	4
2.1 Methodik	4
2.1.1 Arten von Wohnneubauten	5
2.1.2 Aufstockungen bei Wohngebäuden	6
2.1.3 Bauliche Charakteristika der Wohnneubauten	6
2.1.4 Wohnflächenverbrauch pro Person nach Gebäudetyp	7
2.2 Wohnbautätigkeit und bauliche Verdichtung	8
2.2.1 Neubautätigkeit bei Wohngebäuden in den Agglomerationen	8
2.2.2 Veränderung der baulichen Dichte aufgrund von Ersatzneubauten in den Agglomerationen	10
2.2.3 Neubautätigkeit bei Wohngebäuden und Veränderung der baulichen Dichte aufgrund von Ersatzneubauten in den Kernstädten	12
2.2.4 Aufstockungen bei Wohngebäuden	16
2.3 Arten von Wohnneubauten: Neubauten auf unbebautem Land, Neubauten auf ehemaligen Industriearealen, oder Ersatzneubauten	18
2.4 Bauliche Charakteristika der Wohnneubauten	23
2.4.1 Art der Ersatzneubauten	23
2.4.2 Charakteristika der neugebauten und abgebrochenen Wohnungen	28
2.5 Wohnflächenverbrauch pro Person nach Gebäudetyp	32
3 Sozioökonomische Auswirkungen der Wohnbautätigkeit und Verdrängung	35
3.1 Methodik	35
3.1.1 Soziodemografischer Vergleich der Bewohnenden von Neubauten, Abbrüchen und Gebäuden vor und nach einer Totalsanierung	36
3.1.2 Umzüge von verdrängten Langzeitmietenden	36
3.2 Anzahl durch Hausabbruch oder Totalsanierung verdrängte Langzeitmietende	38
3.3 Soziodemografischer Vergleich der Bewohnenden von Neubauten, Abbrüchen und Gebäuden vor und nach einer Totalsanierung	42
3.3.1 Einkommen	42
3.3.2 Alter	46
3.3.3 Aufenthaltsstatus	48
3.3.4 Geburtskontinent	51
3.4 Umzüge von verdrängten Langzeitmietenden	53
3.4.1 Wohnort	53
3.4.2 Charakteristik der Gebäude und Wohnungen verdrängter Personen vor und nach dem Umzug	57

4	Fazit	58
	Literatur	65
A	Appendix	66
A.1	Liste der Teilnehmenden des Expert:innen Workshops	66
A.2	Bauliche Umsetzung der Innentwicklung	67
A.2.1	Resultate für die Kernstädte	67
A.2.2	Karten	72
A.3	Sozioökonomische Auswirkungen der Wohnbautätigkeit und Verdrängung	76
A.3.1	Zusätzliche Resultate für die Agglomerationen	76
A.3.2	Resultate für die Kernstädte	80
A.3.3	Karten Umzüge	83

Abbildungsverzeichnis

1	Neugebaute und abgebrochene Wohnungen pro Jahr in den Agglomerationen	iii
2	Haushaltseinkommen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Agglomerationen, Zeitraum 2015 – 2020	ix
3	Überblick untersuchte Agglomerationen	2
4	Untersuchte Agglomerationen und ihre zugehörigen Gemeinden	3
5	Wohnneubautätigkeit nach Bauperiode pro Agglomeration	9
6	Jährlicher Zuwachs Wohnfläche (Netto) durch Neubauten nach Bauperiode pro Agglomeration	9
7	Neugebaute und abgebrochene Wohnungen pro Jahr in den Agglomerationen	11
8	Wohnneubautätigkeit nach Bauperiode pro Kernstadt	13
9	Jährlicher Zuwachs Wohnfläche (Netto) durch Neubauten nach Bauperiode pro Kernstadt . . .	13
10	Neugebaute und abgebrochene Wohnungen pro Jahr in den Kernstädten	15
11	Mittelwert der jährlichen relativen Bautätigkeit für Aufstockungen bei Wohngebäuden	17
12	Mittelwert der jährlichen relativen Wohnflächenzunahme durch Aufstockungen	17
13	Art und Anzahl Neubauten Wohngebäude pro Jahr in den Agglomerationen	20
14	Neubauten Wohngebäude Anteil Ersatzneubauten pro Gemeinde, Zeitraum 2000 - 2023 . . .	21
15	Art und Anzahl Ersatzneubauten Wohngebäude pro Jahr in den Agglomerationen	24
16	Ersatzneubauten Wohnen Anteil Gebäude MFH zu MFH pro Gemeinde, Zeitraum 2000-2023 .	25
17	Art und Anzahl Ersatzneubauten Wohngebäude pro Jahr in den Kernstädten	27
18	Durchschnittliche Zimmergrösse für Neubauten und Abbrüche in den Agglomerationen	30
19	Anteil an 1 bis 6+ Zimmerwohnungen für Neubauten und Abbrüche in den fünf Agglomerationen	31
20	Wohnflächenverbrauch pro Person in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Agglomerationen, Zeitraum 2016 – 2020	34
21	Anzahl Personen in abgebrochenen und totalsanierten Gebäuden in den Gemeinden, Zeitraum 2015 – 2020	41
22	Haushaltseinkommen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Agglomerationen, Zeitraum 2015 – 2020	44
23	Haushaltseinkommen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Kernstädten, Zeitraum 2015 – 2020	45
24	Alter der Personen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach To- talsanierungen in den Agglomerationen, Zeitraum 2015 – 2020	47
25	Aufenthaltsstatus der Personen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Agglomerationen, Zeitraum 2015 – 2020	49
26	Geburtskontinent der Personen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Agglomerationen, Zeitraum 2015 – 2020	52
27	Anteil Personen die nach einem Hausabbruch oder einer Totalsanierung innerhalb der Gemein- de umziehen, Zeitraum 2015 – 2020	55
28	Anzahl der Personen pro Zielgemeinden die wegen einem Hausabbruch oder einer Totalsanie- rung umgezogen sind, Zeitraum 2015 – 2020	56
29	Art und Anzahl Neubauten Wohngebäude pro Jahr in den Kernstädten	67
30	Durchschnittliche Zimmergrösse für Neubauten und Abbrüche in den Kernstädten	68
31	Wohnflächenverbrauch pro Person in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Kernstädten, Zeitraum 2016 – 2020	69
32	Anteil an 1 bis 6+ Zimmerwohnungen für Neubauten und Abbrüche in den fünf Kernstädten .	70

33	Neubauten Wohngebäude Anteil Bauten auf unbebautem Land pro Gemeinde, 2000 - 2023 .	72
34	Neubauten Wohngebäude Anteil auf Gewerbe- / Industriearealen pro Gemeinde, 2000 - 2023	73
35	Ersatzneubauten Wohnen Anteil Gebäude EFH zu MFH pro Gemeinde, 2000 - 2023	74
36	Ersatzneubauten Wohnen Anteil Gebäude EFH zu EFH pro Gemeinde, 2000 - 2023	75
37	Median Haushaltseinkommen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Agglomerationen, Zeitraum 2015 – 2020	76
38	Aufenthaltsstatus der Personen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Agglomerationen, Zeitraum 2015 – 2020 (ohne Schweizer Pass)	77
39	Geburtskontinent der Personen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Agglomerationen, Zeitraum 2015 – 2020 (ohne Schweiz) . .	78
40	Alter der Personen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Kernstädten, Zeitraum 2015 – 2020	80
41	Aufenthaltsstatus der Personen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Kernstädten, Zeitraum 2015 – 2020	81
42	Geburtskontinent der Personen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Kernstädten, Zeitraum 2015 – 2020	82
43	Anteil Personen die innerhalb der Agglomeration umzogen nach einem Hausabbruch oder einer Totalsanierung, Zeitraum 2015 – 2020	83

Tabellenverzeichnis

1	Anzahl durch Abbruch oder Totalsanierung verdrängte Langzeitmietende. Für Mehrfamilienhäuser in den verschiedenen Agglomerationen, Zeitraum 2015 - 2020	vi
2	Anzahl Aufstockungen und Ersatzneubauten bei Wohngebäuden in den Agglomerationen pro Jahr für die Periode 2020-2022	18
3	Anzahl Aufstockungen und Ersatzneubauten bei Wohngebäuden in den Kernstädte pro Jahr für die Periode 2020-2022	18
4	Mittelwert Wohnflächenverbrauch pro Person, sowie Veränderung des Wohnflächenverbrauchs wegen Wohnungsabbruch oder Totalsanierung in den Agglomerationen, Zeitraum 2016 - 2020	33
5	Anzahl Mehrfamilienhäuser mit drei oder mehr Wohneinheiten die zwischen 2015-2020 abgebrochen oder totalsaniert wurden.	39
6	Anzahl durch Abbruch oder Totalsanierung verdrängte Langzeitmietende. Für Mehrfamilienhäuser in den verschiedenen Agglomerationen, Zeitraum 2015 - 2020	39
7	Anteil an Personen mit Aufenthaltsbewilligung B in den Agglomerationen für den Zeitraum 2015 - 2020 in Wohnungen von Abbrüchen und vor Totalsanierungen	50
8	Anteil an Asylsuchenden (N) oder Anerkannter Flüchtlinge (B/F) in den Agglomerationen für den Zeitraum 2015 - 2020 in Wohnungen von Abbrüchen und vor Totalsanierungen	50
9	Anteil der Umzüge innerhalb der Wohngemeinde oder Agglomeration von verdrängten Langzeitmietenden	54
10	Vergleich des medianen Wohnflächenverbrauchs pro Person und des medianen Gebäudealters bei verdrängten Personen vor und nach dem Umzug.	57
11	Mittelwert Wohnflächenverbrauch pro Person, sowie Veränderung des Wohnflächenverbrauchs wegen Wohnungsabbruch oder Totalsanierung in den Kernstädten, Zeitraum 2016 - 2020 . . .	69

1 Einleitung

Dieser Bericht untersucht die Dynamiken der Wohnbautätigkeiten sowie die Veränderung der lokalen Bevölkerungszusammensetzung aufgrund von Ersatzneubauten und Totalsanierungen. Die Siedlungsentwicklung nach innen ist eines der zentralen Paradigmen der aktuellen Schweizer Raumplanung und durch den Grundsatz zur häuslicher Nutzung des Bodens in der Bundesverfassung verankert (Art. 75). Die Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG 1), die von der Schweizer Stimmbevölkerung in der Volksabstimmung vom 3. März 2013 angenommen wurde, machte dies weiter deutlich. Das RPG 1 sieht vor, den Bodenverbrauch und die Zersiedelung durch eine effizientere Nutzung der bestehenden Baulandreserven zu minimieren. Mehrere Jahre nach der Einführung dieses Ziels stellen sich die Fragen, wie die Siedlungsentwicklung nach innen bei Wohnbauten umgesetzt wird und wie unterschiedliche Bevölkerungsgruppen direkt davon betroffen sind.

Der vorliegende Bericht untersucht mittels deskriptiver Datenanalysen die Siedlungsentwicklung nach innen in den fünf grössten Agglomerationen der Schweiz: Basel, Bern, Genf, Lausanne und Zürich (siehe Karte 3, gemäss BFS (2024)), im Zeitraum 2000 bis 2023. Für manche Indikatoren werden Daten ab 1990 ausgewertet. Für die Agglomerationen Genf und Basel, die über die Landesgrenzen hinaus gehen, werden ausschliesslich die Schweizer Gemeinden in den Analysen berücksichtigt. Basierend auf Daten des Gebäude- und Wohnungsregisters zeigt der Bericht auf, wo und wann in den fünf grössten Schweizer Agglomerationen neuer Wohnraum gebaut wurde und welche Arten von Wohnbauten dabei entstanden sind. So wird beispielsweise untersucht, wie viele Aufstockungen und Ersatzneubauten insgesamt realisiert wurden und wie sich diese Zahlen über die Zeit entwickelt haben. Der Bericht untersucht auch, welche Bevölkerungsgruppen in Gebäuden wohnten, die wegen Ersatzneubauten abgerissen oder wegen Totalsanierungen leergekündigt wurden, und wohin diese Personen gezogen sind. Ausserdem wird untersucht, welche Bevölkerungsgruppen in die neugebauten und umfassend sanierten Wohnungen eingezogen sind.

Wir fokussieren auf die fünf grössten Agglomerationen, da sich die Dynamiken und Problemstellungen der Innenentwicklung im urbanen Kontext akzentuieren. Ausserdem erlaubt die Analyse, regionale Unterschiede zwischen den Agglomerationen zu identifizieren. Diese Unterschiede können vielfältige Ursachen haben, da sich die fünf Agglomerationen in wichtigen Aspekten, wie den Kantonalen Bau- und Raumplanungsgesetzen, als auch der Anzahl Einwohnenden (siehe Legende Karte 3) unterscheiden. Innerhalb der Agglomerationen werden zudem die Kernstädte separat betrachtet, um einen Einblick in die Unterschiede zwischen Kernstädten und anderen, weniger urbanen Gemeinden innerhalb der Agglomerationen zu erhalten. Die Ergebnisse für die Agglomerationen sind jeweils im Hauptteil des Berichts zu finden, die Ergebnisse für die Kernstädte teilweise nur im Appendix. Die Karten in Grafik 4 zeigen die Agglomerationen detailliert. Die Kernstädte und Hauptkerngemeinden sind speziell hervorgehoben, in der Analyse wurden jedoch nur die Kernstädte separat untersucht.

Wir nutzen verknüpfte Datensätze des Bundesamts für Statistik zum Gebäudebestand (Gebäude- und Wohnungsregister), Daten zur Bevölkerung (STATPOP), sowie Einkommensdaten der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS). Damit liefert dieser Bericht erstmalig einen umfassenden Überblick zu den Dynamiken und den sozio-ökonomischen Auswirkungen der Siedlungsentwicklung nach innen. Der Bericht gliedert sich in vier Kapitel: Nach der Einleitung (1) zeigen wir im zweiten Kapitel «Bauliche Umsetzung der Innenentwicklung», wie viele und welche Wohngebäude abgerissen oder neu gebaut wurden. Das dritte Kapitel «Innenentwicklung und Verdrängung» untersucht die direkten Auswirkungen der Wohnbautätigkeit auf die Bevölkerung. Insbesondere wird analysiert, welche Bevölkerungsgruppen aufgrund von Hausabbrüchen und Totalsanierungen

verdrängt wurden, d.h. sie deswegen aus ihrer Wohnung ausziehen mussten, sowie welche Bevölkerungsgruppen in die neugebauten und totalsanierten Gebäude eingezogen sind.

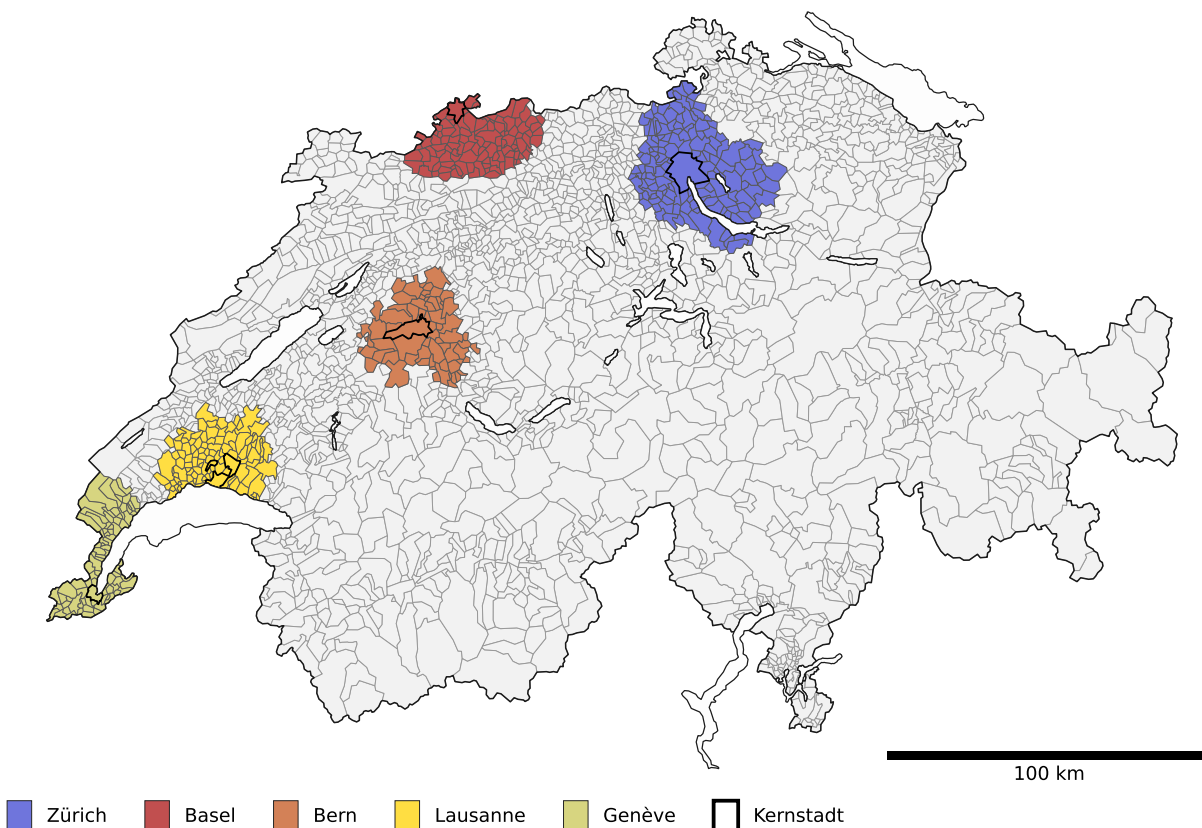
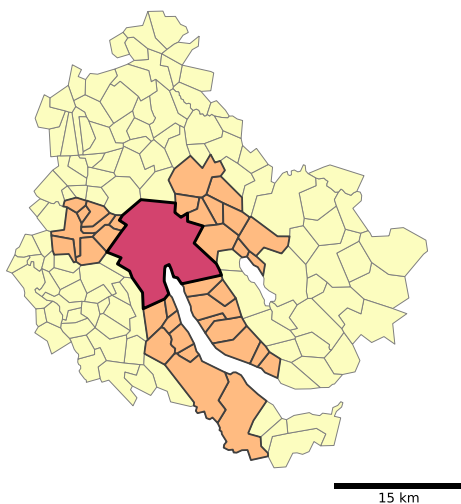


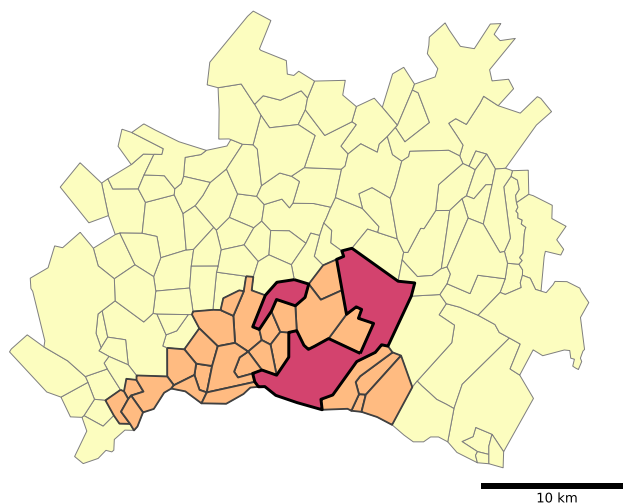
Abbildung 3: Überblick untersuchte Agglomerationen und zugehörige Gemeinden: Mehrfach orientierte Agglomerationsgemeinden wurden nicht untersucht. Agglomerationen gemäss «Agglomerationsdefinition und Gemeindetypologie 2020» BFS (2024).

Anzahl Einwohnende pro Agglomerationen 2022: Agglomeration Zürich 1.42 mio., nationale Agglomeration Genf 610'737, nationale Agglomeration Basel 557'169, Bern 424'428, Lausanne 438'438 (Bundesamt für Statistik). Die nationalen Agglomerationen umfassen ausschliesslich die Schweizer Gemeinden der jeweiligen Agglomeration.

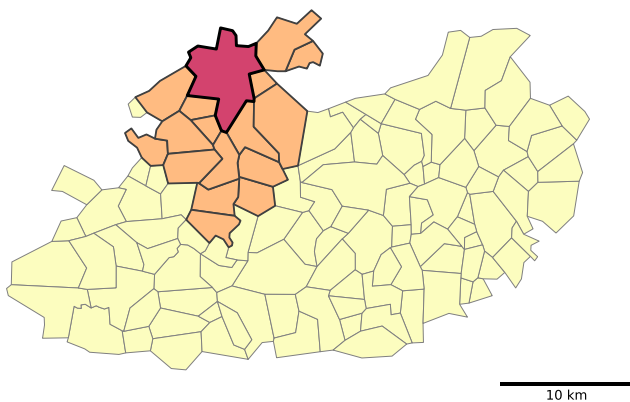
Agglomeration Zürich



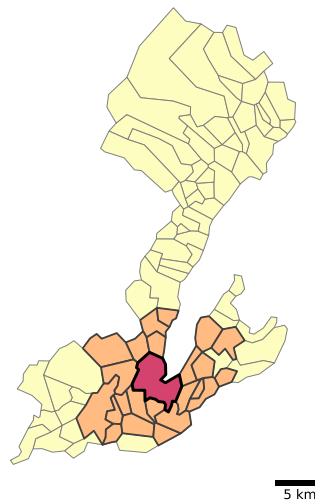
Agglomeration Lausanne



Agglomeration Basel



Agglomeration Genève



Agglomeration Bern

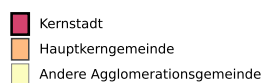
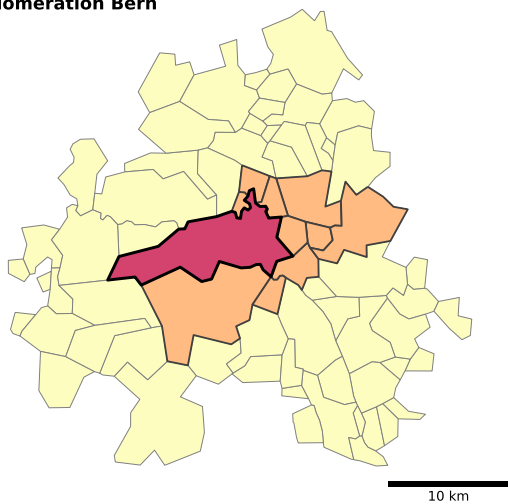


Abbildung 4: Untersuchte Agglomerationen und ihre zugehörigen Gemeinden. Agglomerationen gemäss «Agglomerationsdefinition und Gemeindetypologie 2020» BFS (2024)

2 Bauliche Umsetzung der Innenentwicklung

Dieses Kapitel untersucht die Wohnbautätigkeit in den fünf grössten Schweizer Agglomerationen: Basel, Bern, Genf, Lausanne und Zürich. Für die Agglomerationen Genf und Basel, die über die Landesgrenze hinaus gehen, sind ausschliesslich die Schweizer Gemeinden Teil der Analyse. Ziel ist es, herauszufinden, in welchen Agglomerationen in den letzten Jahren eine hohe oder niedrige Wohnbautätigkeit verzeichnet wurde und wie sich die Neubautätigkeit über die Zeit entwickelt hat. Dazu werden unterschiedliche Metriken herangezogen: zum einen die Anzahl der neugebauten Wohngebäude, zum anderen die Anzahl der neu erstellten Wohnungen sowie die Netto-Wohnflächenzunahme. Dies ermöglicht eine differenzierte Betrachtung der Wohnbautätigkeit. Weiter untersucht dieses Kapitel, ob und wie stark die bauliche Dichte in den Agglomerationen durch Ersatzneubauten steigt, um zu quantifizieren, wie viel zusätzlicher Wohnraum mit «Hard Densification»¹ geschaffen wurde (Unterkapitel 2.2.1 und 2.2.3). Neben Ersatzneubauten sind Anbauten und Aufstockungen, die oft unter dem Begriff «Soft Densification»¹ subsumiert werden, eine alternative Methode zur Innenverdichtung im Bestand. Häufigkeit sowie die Wohnflächenzunahme durch Aufstockungen werden im Unterkapitel 2.2.4 betrachtet.

Zusätzlich wird in diesem Bericht erstmals die Wohnbautätigkeit für die fünf grössten Agglomerationen in der Schweiz in drei verschiedenen Arten von Wohnneubauten unterteilt und über die letzten Jahrzehnte quantifiziert (Unterkapitel 2.3). Wir unterscheiden zwischen Ersatzneubauten von Wohngebäuden, Neubauten auf ehemaligen Industriebrachen oder Gewerbearealen und Neubauten auf bisher unbebautem Land innerhalb der Bauzone. Hier zeigt der Bericht regionale Unterschiede sowohl zwischen den einzelnen Agglomerationen als auch innerhalb der Agglomerationen auf Gemeindeebene auf. Das Unterkapitel 2.4 untersucht einerseits, wie sich die Art der Gebäude bei den Ersatzneubauten verändert, und andererseits, was für Wohnungen generell neu gebaut oder abgebrochen werden. Dazu haben wir den Wohnungsbestand nach Zimmeranzahl sowie die durchschnittliche Zimmergrösse analysiert.

Für eine effektive Siedlungsentwicklung nach innen muss die Nutzungsdichte – also die Anzahl Personen, die pro Flächeneinheit wohnen – zunehmen. Die Nutzungsdichte ist besonders wichtig, da sie in Richtplänen als Zielgrösse festgelegt wird. In der Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen mittels Nutzungspläne kommen jedoch häufig andere Instrumente und Metriken zum Einsatz, wie die bauliche Dichte in Zonenordnungen. Diese kann beispielsweise durch die Ausnützungsziffer beschrieben werden. Auch wenn die bauliche Dichte steigt, bedeutet das nicht automatisch, dass bei Ersatzneubauten die Nutzungsdichte zunimmt. Da beispielsweise auch grössere Grundrisse dazu führen können, dass der Wohnflächenverbrauch pro Person steigt. Im letzten Unterkapitel (2.5) haben wir darum den Wohnflächenverbrauch pro Person in Abhängigkeit von der Art der Wohnung untersucht.

2.1 Methodik

Zur Bearbeitung des Kapitels 2 haben wir verknüpfte Datensätze des Bundesamts für Statistik (BFS) zum Gebäudebestand (Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) und Gebäude- und Wohnungsstatistik (GWS)) sowie Daten zur Bevölkerung (STATPOP) verwendet. Untersucht haben wir ausschliesslich Wohngebäude. Das sind

¹ Wir unterscheiden in diesem Bericht zwischen «Hard Densification» und «Soft Densification». «Hard Densification» bezeichnet eine Art der Verdichtung, bei der es zu einer deutlichen Veränderung des Nachbarschaftscharakters kommt, basierend auf einer vorgelagerten markanten Änderung im Zonenplan. Ersatzneubauten stellen daher eine häufige Art von «Hard Densification» dar (Touati-Morel, 2015). Bei der sogenannten «Soft Densification» kommt es zu einer sanfteren Verdichtung, ohne dass eine fundamentale Änderung der Zonenpläne vorgenommen wurde und entsprechend der bauliche Charakter der Nachbarschaft erhalten bleibt (Bibby et al., 2020). Umbauten, Aufstockungen oder Anbauten sind daher typische Beispiele für «Soft Densification»

Gebäude mit einer Haupt- oder Nebennutzung Wohnen (GWR GKAT Eintrag 1021, 1025, 1030 oder 1040) (BFS, 2022). Im Rahmen dieses Berichts verwenden wir den Begriff *Wohnneubautätigkeit* für alle Arten von neu gebauten Wohngebäuden. Der Begriff *Wohnbautätigkeit* ist hingegen weiter gefasst und umfasst Neubauten, Totalsanierungen sowie Aufstockungen bei Wohngebäuden. Der *Netto-Wohnflächenzuwachs* durch Neubauten beschreibt die Summe aller neugebauten Wohnungsflächen minus den Flächen der abgebrochenen Wohnungen, relativ zum Wohnflächenbestand Ende 2023. Da unsere Analysen auf dem GWR basieren und die Gebäudeeinheit dieses Registers auf dem Gebäudeeingang beruht, wird ein Anbau mit einem separaten Gebäudeeingang ebenfalls als Neubau gezählt.

Für jene Resultate, die einen zeitlichen Verlauf abbilden, wurden die Daten in Fünfjahresperioden zusammengefasst. Da für den Gesamtzeitraum – mit Ausnahme der Wohnbautätigkeit – lediglich Daten von 2000 bis 2023 vorliegen, umfasst die letzte Analyseperiode (2020–2023) nur vier Jahre. Um dennoch eine Vergleichbarkeit zwischen den Perioden zu gewährleisten, wurden die entsprechenden Kennzahlen auf ein Jahr normiert.

2.1.1 Arten von Wohnneubauten

Die neugebauten Wohngebäude haben wir in drei Klassen aufgeteilt: **Ersatzneubauten von Wohngebäuden** (d. h. Wohnneubauten, bei denen der Neubau ein abgebrochenes Wohngebäude ersetzt), **Neubauten auf ehemaligen Industriebrachen oder Gewerbearealen** (d. h. Wohnneubauten, die Gebäude mit industrie- oder gewerblicher Nutzung ersetzen. Dies erfolgt typischerweise nach einer Umzonung von Industriearealen) und **Neubauten auf bisher unbebautem Land** innerhalb der Bauzone (dies beinhaltet Gebäude an der Siedlungsperipherie sowie auch Gebäude auf bisherigen Baulücken innerhalb des Siedlungsbestands, die kein abgebrochenes Gebäude ersetzen). Da diese Gebäudeklassifizierung bei den Wohnneubauten im GWR nicht ausgewiesen wird, haben wir die im nächsten Absatz erklärte Methodik entwickelt.

Seit 2000 enthält das GWR zusätzlich zu den neugebauten Gebäuden die Eingangskoordinaten der Gebäudeeingänge der abgerissenen Gebäude. Zur Identifikation von Ersatzneubauten und Neubauten auf ehemaligen Industriebrachen oder Gewerbearealen haben wir bei allen abgebrochenen Gebäuden untersucht, ob anschliessend in einem bestimmten Umkreis des Gebäudeeingangs ein Gebäude mit Wohnnutzung gebaut wurde. Bei abgebrochenen Gewerbe- und Industriegebäuden wurde ein Radius von 40 Metern verwendet, während bei abgebrochenen Wohngebäuden ein Radius von 20 Metern zur Anwendung kam. Wir wählen einen grösseren Radius für Industrieareale, da Fabrikgebäude in der Regel grösser sind. Die verwendeten Radien sind das Resultat von empirischen Tests verschiedener Radien im urbanen Kontext, um eine bestmögliche Klassifikation der Gebäude zu erhalten. Wenn ein Wohnneubau im Umkreis von mehreren Abbrüchen steht, wurde der Abbruch mit der kleinsten Distanz zugewiesen. Alle neugebauten Wohngebäude, die keinem vorherigen Bau zugeordnet werden konnten, wurden als «Neubau auf unbebautem Land» identifiziert.

Bei Wohnersatzneubauten auf grossen Arealen mit Baulücken werden somit Ersatzneubauten in Baulücken als «Neubau auf unbebautem Land» identifiziert. Dasselbe Phänomen gilt für Gewerbe- und Industrieareale, da grosse Industriebauten meist nur eine Gebäudeeingangskoordinate aufwiesen und so der Umkreis mit dem 40 Meter Radius nicht immer das ganze Areal umfasste. Die angewendete Methodik überschätzt somit die Anzahl Neubauten auf unbebautem Land. Die anderen zwei Klassen werden entsprechend leicht unterschätzt. Es handelt sich also um eine Abschätzung, und die absoluten Zahlen müssen mit Vorsicht interpretiert werden. Die Resultate ermöglichen es jedoch, Trends über die Zeit hinweg abzuleiten und die Agglomerationen miteinander zu vergleichen.

2.1.2 Aufstockungen bei Wohngebäuden

Zur Identifikation der Aufstockungen bei Wohngebäuden haben wir die Gebäude- und Wohnungsstatistik (GWS) herangezogen und darin den Eintrag «Anzahl Stockwerke pro Gebäude» von Jahr zu Jahr verglichen. Damit eine Aufstockung als solche effektiv gezählt wird, musste die Anzahl der Stockwerke steigen, sowie zusätzlich die totale Wohnfläche pro Gebäude zunehmen und die Anzahl Wohnungen pro Gebäude gleich bleiben oder steigen. Diese zusätzlichen Kriterien wurden definiert, um zu verhindern, dass «falsche Aufstockungen» mitgezählt werden, da es zwischen den jährlichen GWS-Auszügen bei gewissen Gebäuden häufige – bis hin zu jährlichen – Schwankungen bei bestimmten Merkmalen gibt (z. B. Anzahl Stockwerke oder Wohnfläche).

Aufstockungen beinhalten verschiedene Arten von vertikalen Erweiterungen bestehender Wohngebäude. Die Anzahl Stockwerke im GWS wird definiert als die Anzahl der Geschosse die beheizt sind und (zumindest teilweise) für Wohnzwecke genutzt werden (BFS, 2022). Entsprechend zählen nicht nur vertikale Erweiterungen um ein oder mehrere Vollgeschosse, sondern auch Attikaaufstockungen und Dachstockausbauten zu den Aufstockungen. Eine Aufstockung muss zudem nicht zwingend zu einer Zunahme der Wohnungen im Gebäude führen, da beispielsweise die obersten Wohnungen zu Maisonettewohnungen umgebaut werden können. Dies ist bei rund 20 bis 25 % der aufgestockten Wohngebäuden der Fall. Die Anzahl der aufgestockten Gebäude ist nur als Abschätzung zu betrachten, da nicht alle Fehleinträge im GWS vollständig herausgefiltert werden konnten und wahrscheinlich auch nicht alle Aufstockungen erfasst sind (betrifft insbesondere Dachstockausbauten). Dies zeigten stichprobenartige Analysen von Luftbilder und Google Earth Daten.

2.1.3 Bauliche Charakteristika der Wohnneubauten

Zur Untersuchung der **Art und Häufigkeit von Ersatzneubauten**, wurde basierend auf den identifizierten «Ersatzneubauten Wohnen» weitergearbeitet. Wie in Kapitel 2.1.1 erklärt, sind das neugebaute Wohngebäude, die in einem Umkreis von einem 20 Meter Radius zu einem abgebrochenen Wohngebäude stehen. Anschliessend wurden der Ersatzneubau und das zugeordnete abgebrochene Wohngebäude miteinander verglichen, um festzustellen, ob und wie sich der Gebäudetyp (Nutzung) verändert hat. Dazu wurde der Gebäudeklasseneintrag (GKLAS) im GWR, gemäss EUROSTAT-Klassifikation, verwendet (BFS, 2022). Wichtig dabei ist, dass wir Wohngebäude mit zwei Wohnungen (GKLAS 1121) auch zu den Einfamilienhäusern (**EFH**) gezählt haben. Diese machen typischerweise zwischen 4 und 25 % aller abgebrochenen und neugebauten Einfamilienhäuser aus. Als Mehrfamilienhäuser (**MFH**) wurden daher nur Wohngebäude mit drei oder mehr Wohnungen (GKLAS 1122) klassifiziert. Gebäude mit **gemischter Nutzung** werden der teilweisen Wohnnutzung zugeordnet. Die Klasse **Andere** beinhaltete insbesondere Wohngebäude, bei welchen die Gebäudeklasse des Abbruchs nicht bekannt war.

Für die Analyse der **durchschnittlichen Zimmergrösse** haben wir die Wohnungsdaten der neugebauten und abgebrochenen Gebäude anhand ihrer Gebäudeidentifikationsnummer (EGID) zugeordnet, um anschliessend die mittlere Zimmergrösse zu berechnen. Dazu wird die Gesamtwohnfläche der Wohnung aus dem GWR durch die Anzahl Zimmer dividiert (BFS, 2023) (entsprechend dem Merkmal-Katalog des GWR werden dabei Halbzimmer stets abgerundet (BFS, 2022)). Da die Gesamtwohnfläche auch den Gang, das Badezimmer etc. einschliesst, handelt es sich bei der mittleren Zimmergrösse mehr um eine Kennzahl als um einen realen Wert, und diese sollte daher nicht weiter interpretiert werden (BFS, 2014). Die durchschnittliche Zimmergrösse haben wir für Wohnungen, die abgebrochen wurden, sowie für die Wohnungen in den drei verschiedenen Arten von Neubauten (Methodik gemäss Kapitel 2.1.1) berechnet: Neubauten auf unbebautem Land, auf ehemaligen Gewerbe- oder Industriearealen oder Ersatzneubauten von Wohngebäuden.

2.1.4 Wohnflächenverbrauch pro Person nach Gebäudetyp

Zur Berechnung des Wohnflächenverbrauchs pro Person haben wir zuerst die verschiedenen betroffenen Gebäude ermittelt. Dabei handelt es sich um Neubauten, unterteilt in Neubauten auf unbebautem Land, Neubauten auf ehemaligen Gewerbe- oder Industriearealen und Wohnersatzneubauten (detailliert erklärt in Kapitel 2.1.1), sowie um abgebrochene Gebäude und totalsanierte Gebäude. Die Totalsanierungen wurden mittels den STATPOP-Daten identifiziert, welche mit dem GWR verknüpft wurden. Als Totalsanierung gilt, wenn im Sanierungsjahr keine Personen mehr im Gebäude wohnen, das Gebäude aber im Jahr zuvor bewohnt war und auch im Jahr darauf wieder bewohnt ist. Für die Kohärenz mit Kapitel 3 wurden ausschliesslich Mehrfamilienhäuser, das sind Gebäude mit drei oder mehr Wohnungen, in die Analysen einbezogen. Ausgehend von diesen Gebäuden wurden die betroffenen Wohnungen eruiert und der Wohnflächenverbrauch pro Person ermittelt. Dazu wurden die Fläche der Wohnung aus dem GWR durch die Anzahl Personen pro Haushalt geteilt, die aus den mit dem GWR verknüpften STATPOP-Daten ermittelt wurden (BFS, 2014). Für die abgebrochenen und total sanierten Gebäude wurden ausschliesslich Haushalte berücksichtigt, die vor dem Abbruch bzw. der Totalsanierung während mindestens drei Jahren im Gebäude gewohnt hatten und maximal zwei Jahre vor dem Abbruch oder der Totalsanierung ausgezogen sind. Mit dieser Methodik werden ausschliesslich Langzeitmietende berücksichtigt. Zwischennutzungen, wie z.B. durch Studierende, wurden somit versucht auszuschliessen. Für die Neubauten und Gebäuden nach einer Totalsanierung wurden Personen berücksichtigt, die zwei Jahre nach der Fertigstellung des Neubaus oder der Totalsanierung im Gebäude wohnen.

2.2 Wohnbautätigkeit und bauliche Verdichtung

2.2.1 Neubautätigkeit bei Wohngebäuden in den Agglomerationen

Grafik 5 zeigt den prozentualen Anteil an neugebauten Wohngebäuden (Wohnneubautätigkeit) pro Jahr nach Bauperiode in Fünfjahresabschnitten von 1990 bis 2023, jeweils im Vergleich zum Gesamtbestand aller Wohngebäude in einer Agglomeration im Jahr 2023. Die Kurven zeigen, wie sich die Wohnneubautätigkeit in den verschiedenen Agglomerationen über die Jahre entwickelt hat. Zum Beispiel betrug die Anzahl neuer Wohngebäude pro Jahr in der Agglomeration Zürich für die Periode 1990-1994 0.70 % des Bestands an Wohngebäuden im Jahr 2023. Nach einem Anstieg für die Periode 1995-1999 auf 1.10 % ging die Wohnneubautätigkeit in der Agglomeration Zürich bis 2023 kontinuierlich auf 0.55 % zurück. Die Grafik 5 zeigt, dass die Wohnneubautätigkeit in den Jahren von 2000 bis 2004 und 2005-2009 in allen Agglomerationen hoch war. Anschliessend ist die relative Wohnneubautätigkeit in einigen Agglomerationen wieder gefallen, besonders in Bern, Lausanne und Zürich. In Zürich ist der Anteil der neugebauten Wohngebäude aktuell in historischer Perspektive besonders niedrig. In den letzten zwanzig Jahren war zudem die relative Wohnneubautätigkeit in der Agglomeration Lausanne sowie in den letzten zehn Jahren in der Agglomeration Genf höher als in den Deutschschweizer Agglomerationen.

Allerdings zeigt die Grafik 5 nur den Anteil neugebauter Wohngebäude und berücksichtigt dabei nicht, dass Gebäude unterschiedlich gross sein sowie unterschiedlich viele Wohnungen enthalten können. Bspw. werden Einfamilienhäuser und grosse Mehrfamilienhäuser gleich gewichtet. Aus diesem Grund untersuchen wir zusätzlich die Anzahl neugebauter Wohnungen für jede Agglomeration (Grafik 7). Die Wohnungen werden nach der Art des Neubaus aufgeteilt in Neubauten auf unbebautem Land, Neubauten auf ehemaligen Gewerbe- oder Industriearealen und in Wohnersatzneubauten, detailliert beschrieben im Kapitel 2.1.1. In der Grafik 7 ist neben der Anzahl neugebauter Wohnungen auch die Anzahl der abgebrochenen Wohnungen dargestellt. Die Nettozunahme an Wohnungen pro Jahr und Periode lässt sich somit wie folgt aus der Grafik 7 ablesen: Alle Wohnungen in den verschiedenen Neubauten zusammengezählt, minus die Anzahl abgebrochener Wohnungen (gelb schraffierte Fläche). Weiter untersuchen wir die Netto-Wohnflächenzunahme pro Jahr durch Neubauten (Grafik 6). Diese errechnet sich aus der Summe aller neugebauten Wohnungsflächen minus den Flächen der abgebrochenen Wohnungen, relativ zum Wohnflächenbestand Ende 2023.

Während in allen Agglomerationen die Wohnneubautätigkeit auf Gebäudeebene in den letzten zwanzig Jahren rückläufig war (siehe Grafik 5, ausser in Genf, dort war der Rückgang nur geringfügig), zeigt die Grafik 6, dass der Netto-Wohnflächenzuwachs bedeutend stabiler ist. Vergleicht man die Periode 2000–2004 mit der aktuellen Periode 2020–2023, so ist der Netto-Wohnflächenzuwachs pro Jahr (gemessen am gesamten Wohnflächenbestand 2023) in den Agglomerationen Genf, Basel und Lausanne um 0.53, beziehungsweise 0.24 und 0.17 Prozentpunkte gestiegen, was einem Zuwachs von 82 % respektive 45 % und 23 % entspricht. Das heisst, in der aktuellen Periode 2020-2023 wurden in den Agglomerationen Genf, Basel und Lausanne mehr zusätzlicher Wohnraum gebaut als in der Periode 2000-2004. In der Agglomeration Bern ist der Netto-Wohnflächenzuwachs pro Jahr von 0.61 % in der Periode 2000-2004 auf 0.87 % in der Periode 2005-2009 angestiegen, was einem Zuwachs von 43 % entspricht. Seither ist der jährliche Netto-Wohnflächenzuwachs rückläufig und für die aktuelle Periode 2020–2023 mit 0.58 % wieder etwa auf dem Niveau von 2000-2004. Für den Vergleich der Periode 2000-2004 mit der Periode 2020-2023 konnte einzig in der Agglomeration Zürich ein deutlicher Rückgang des Netto-Wohnflächenzuwachs um 0.28 Prozentpunkte (minus 26 %) festgestellt werden. In der aktuellen Periode 2020–2023 wurde somit ein jährlicher Wohnflächenzuwachs zwischen 0.58 % (Agglomeration Bern) und 1.18 % (Agglomeration Genf), gemessen am gesamten Wohnflächenbestand 2023,

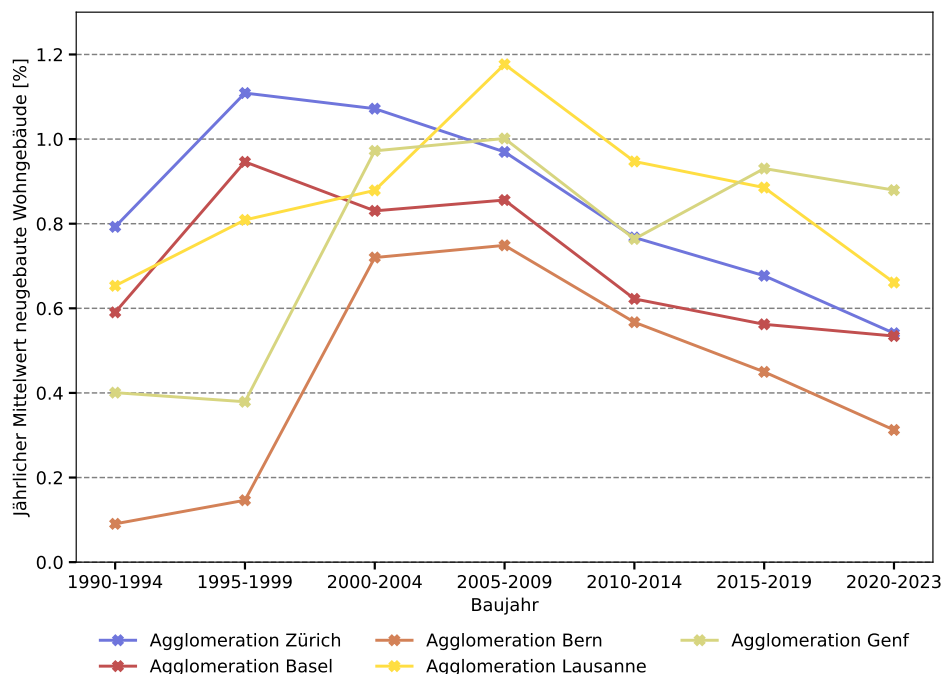


Abbildung 5: Wohnneubautätigkeit nach Bauperiode pro Agglomeration

Erklärung: Jährliche Anzahl neugebauter Wohngebäude (Wohnneubautätigkeit) im Fünfjahresschnitt, relativ zum Gesamtwohngebäudebestand Ende 2023. Als Wohngebäude gezählt sind alle Gebäude mit einer Haupt- oder Nebennutzung Wohnen, gemäss der Gebäudekategorie (GKAT 1021, 1025, 1030, 1040).

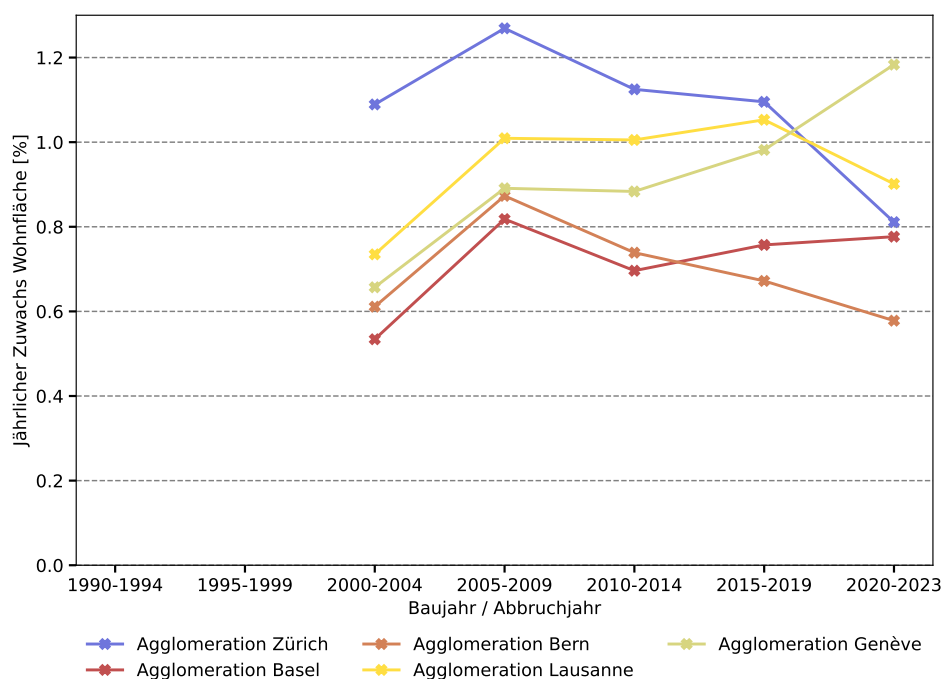


Abbildung 6: Jährlicher Zuwachs Wohnfläche (Netto) durch Neubauten nach Bauperiode pro Agglomeration

Erklärung: Berechnet im Fünfjahresschnitt, relativ zum Wohnflächenbestand Ende 2023. Die Wohnfläche errechnet sich aus der Summe der Wohnungsflächen aller neugebauten Wohnungen minus die Wohnungsfläche aller abgebrochenen Wohnungen. Für die Agglomeration Zürich fehlen vor 2010 bei mehr als 10 % der abgebrochenen Gebäude die Einträge im Wohnungsregister, daher wird dort der Wohnflächenzuwachs leicht überschätzt. Betrachtet wurden alle Wohnungen in Gebäuden mit einer zumindest teilweiser Wohnnutzung gemäss dem Gebäudekategorien Eintrag im GWR (GKAT: 1021, 1025, 1030, 1040). Da es das GWR erst seit dem Jahr 2000 gibt, konnte der Netto-Wohnflächenzuwachs vorher nicht ermittelt werden. Zur Verbesserung der Vergleichbarkeit mit der Wohnneubautätigkeit wurde aber die gleiche Zeitachse als Skala verwendet.

verzeichnet.

Die Grafik 7 zeigt, dass die Anzahl neugebauter Wohnungen besonders in den Agglomerationen Genf und Lausanne zugenommen hat, obwohl in beiden Agglomerationen eine Abnahme der Anzahl an neugebauten Wohngebäuden verzeichnet wurde. Auch die Anzahl netto neugebauter Wohnungen (d.h. alle neugebauten Wohnungen abzüglich der abgebrochenen Wohnungen) ist in der Agglomeration Genf gestiegen. Während in der Periode 2000-2004 jährlich 1594 netto neugebaute Wohnungen entstanden, sind es in der aktuellen Periode (2020-2023) 3372 netto neugebaute Wohnungen pro Jahr. Dies entspricht einer Zunahme von 110 % der jährlichen Anzahl (netto) neugebauten Wohnungen bezogen auf die Periode 2000-2004. Ähnlich verhält es sich in der Agglomeration Lausanne: Dort entstehen derzeit (Periode 2020-2023) netto 2384 neue Wohnungen jährlich, statt 1170 (Periode 2000-2004), was einer Zunahme von 104 % entspricht. Dies zeigt, dass besonders in Genf und Lausanne vermehrt grosse Wohnblöcke mit vielen Wohneinheiten gebaut werden. Auch in der Agglomeration Basel wurde eine kontinuierliche Zunahme der Anzahl neugebauter Wohnungen verzeichnet. In der Periode 2000-2004 betrug die jährliche Anzahl der neugebauten Wohnungen (netto) 1400 und stieg um 66 % auf 2322 für die aktuelle Periode von 2020 bis 2023 an. In der Agglomeration Bern wurden in der Periode 2000-2004 netto 1023 Wohnungen pro Jahr gebaut, und in der aktuellen Periode 2020-2023 sind es 1370 pro Jahr, was einem Anstieg von 34 % entspricht. Verglichen mit den anderen Agglomerationen stieg die Anzahl an neugebauten Wohnungen pro Jahr in Bern um das Jahr 2005 stark an und blieb seither relativ konstant. Der Trend bei der Anzahl neugebauter Wohnungen in der Agglomeration Zürich unterscheidet sich von den anderen Agglomerationen. Zwar wurden in der aktuellen Periode 2020-2023 jährlich rund 1600 neue Wohnungen brutto mehr gebaut als noch in der Periode 2000-2004, die Nettozunahme an Wohnungen durch Neubauten hat jedoch abgenommen: Die effektive Zuwachsrate von Wohnungen sank von 6222 (Periode 2000-2004) auf 5772 (Periode 2020-2023) netto neu gebauter Wohnungen pro Jahr. Dies entspricht einem Rückgang von 7 %. Da jedoch bis 2010 keine vollständigen Daten zu Wohnungsabbrüchen vorliegen (grau schraffierte Flächen in Grafik 7), wird die Anzahl der abgebrochenen Wohnungen für diesen Zeitraum unterschätzt. In der Realität dürfte der Rückgang in der Nettozunahme der Wohnungen daher geringer ausfallen, da in der Periode 2000-2004 vermutlich weniger als netto 6222 Wohnungen jährlich neu gebaut wurden.

Diese Ergebnisse zeigen auf, dass eine ausschliessliche Analyse des Wohnungsbaus basierend auf der Neubautätigkeit für Wohngebäude zu kurz greift, da die Gebäudegrösse und die Art der Wohnungen nicht berücksichtigt werden. Die Wohnneubautätigkeit sollte daher am besten mittels der Anzahl neugebauter Wohnungen analysiert werden – ausserdem ist eine Netto-Betrachtung sinnvoll. Insgesamt zeigt dieses Kapitel, dass in den fünf grössten Agglomerationen der Schweiz, mit Ausnahme von Zürich, heute tendenziell mehr neue Wohnungen gebaut werden als noch vor 20 Jahren. Es gilt jedoch zu beachten, dass die Wohnungsbautätigkeit um das Jahr 2000 über die gesamte Schweiz betrachtet historisch gesehen vergleichsweise gering war (BWO, 2022). Ausserdem werden Gebäude mit mehr Wohneinheiten pro Gebäude gebaut. Dies zeigt sich daran, dass die Anzahl der neuen Gebäude je nach Agglomeration abnimmt oder konstant bleibt, während die Anzahl der neuen Wohnungen zunimmt.

2.2.2 Veränderung der baulichen Dichte aufgrund von Ersatzneubauten in den Agglomerationen

Der folgende Abschnitt untersucht Veränderung in der baulichen Dichte aufgrund von Ersatzneubauten. Wir analysieren, ob durch Ersatzneubauten mehr Wohneinheiten in den Schweizer Agglomerationen entstehen,

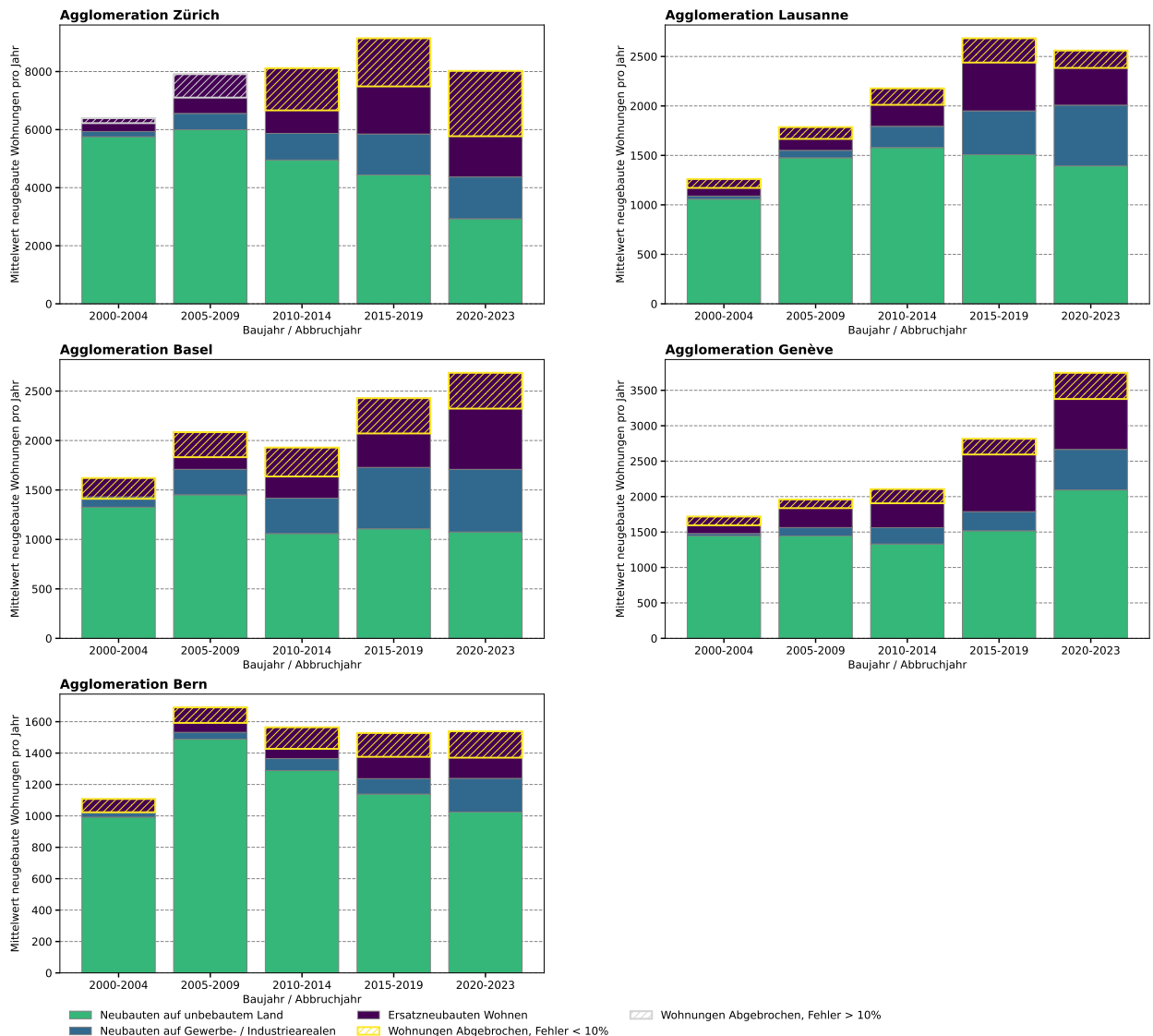


Abbildung 7: Neugebaute und abgebrochene Wohnungen pro Jahr in den Agglomerationen

Erklärung: Die abgebrochenen Wohnungen sind schraffiert dargestellt und die Höhe zwischen dem Anfang der schraffierten Fläche und der Abrisse entspricht der absoluten Zunahme an neugebauten Wohnungen. Für die neugebauten Wohnungen wird unterschieden zwischen Wohnungen in Neubauten auf unbebautem Land, Neubauten auf Gewerbe- und Industriearealen (beinhaltet alle Art Ersatzneubauten, bei welchen es vorher keine Wohnnutzung gab) und Ersatzneubauten Wohnen (abgebrochene Gebäude hatten eine Wohnnutzung).

Teilweise fehlen im Gebäude- und Wohnregister Einträge, so dass nicht für jedes abgerissene Gebäude dessen Anzahl Wohnungen zugeordnet werden konnte. Grau schraffiert sind die Fälle, in denen für 10 % oder mehr der Gebäude keine Wohnungen zugeordnet werden konnten. In diesen Fällen wird die Anzahl der abgerissenen Wohnungen unterschätzt. Wenn die Menge der abgerissenen Wohnungen gelb schraffiert ist, konnten mindestens bei 90 % der abgerissenen Gebäude die Wohnungen zugeordnet werden. Zur Unterscheidung der Art des Neubaus, wurde bei allen abgebrochenen Gebäuden identifiziert, ob anschliessend in einem bestimmten Umkreis des Gebäudeeingangs ein Gebäude mit Wohnnutzung gebaut wurde (GWR GKAT 1021, 1025, 1030, 1040). Bei abgebrochenen Gewerbe- und Industrie Gebäuden wurde ein 40 Meter Radius und bei abgebrochenen Wohngebäuden ein 20 Meter Radius verwendet. Wenn ein Wohnneubau im Umkreis von mehreren Abbrüchen steht, wurde der Abbruch mit der kleinsten Distanz zugewiesen. Die Ortskoordinaten sind durch die Gebäudeeingänge des GWR gegeben. Alle neugebauten Wohngebäude, bei welchen mit dieser Methode kein vorheriger Bau zugeordnet werden konnte, wurden als Neubau auf unbebautem Land identifiziert. Bei Wohnersatzneubauten auf grossen Arealen mit Baulücken werden somit Ersatzneubauten in Baulücken als «Neubau auf unbebautem Land» identifiziert. Dasselbe Phänomen wurde bei Gewerbe- und Industriearealen festgestellt, da grosse Industriebauten oft nur eine Gebäudeeingangskoordinate vorwies. Dies führt dazu, dass die Kategorie Neubau auf unbebautem Land tendenziell leicht überschätzt wird.

oder ob in erster Linie grössere Wohneinheiten gebaut werden. Aus der Grafik 7 lässt sich das Verhältnis von neuen Wohnungen in Ersatzneubauten zu den abgebrochenen Wohnungen ablesen. Je grösser dieses Verhältnis, desto mehr neue Wohnungen entstehen pro abgebrochene Wohnung. Über die letzten zwanzig Jahre wurde in allen Agglomerationen pro abgebrochene Wohnung zunehmend mehr neue Wohnungen geschaffen. Für die Agglomeration Basel beispielsweise stieg das Verhältnis von neuen Wohnungen in Ersatzneubauten zu abgerissenen Wohnungen von 0.9 in der Periode 2000-2004 auf 2.7 in der Periode 2020-2023. Die Veränderung der baulichen Dichte wird jedoch nicht nur über das Verhältnis der Anzahl neuer Wohnungen in Ersatzneubauten zu den abgebrochenen Wohnungen beeinflusst. Es spielt auch eine Rolle, wie gross eine Wohnung ist, respektive wie viele Zimmer die Wohnungen haben. Für die aktuelle Periode 2020-2023 entspricht der Wohnungsbestand nach Zimmeranzahl der Neubauten nahezu jenem der abgebrochenen Wohngebäude (Grafik 19, Kapitel 2.4). In der Periode 2000-2004 hatten dagegen neu gebaute Wohnungen im Durchschnitt mehr Zimmer als jene, die abgebrochen wurden. Obwohl also beispielsweise in der Agglomeration Basel mit dem Verhältnis 0.9 neue Wohnungen pro abgerissene Wohnung die Anzahl Wohnungen bei Ersatzneubauten in der Periode 2000-2004 zurückgegangen war, muss die bauliche Dichte nicht auch zwingend rückläufig gewesen sein.

Für die aktuelle Periode 2020-2023 zeigt die Grafik 7 beträchtliche Unterschiede im Verhältnis der Anzahl neugebauter Wohnungen in Ersatzneubauten zur Anzahl abgebrochener Wohnungen zwischen den verschiedenen Agglomerationen. In den Agglomerationen der Romandie sowie Basel entstehen deutlich mehr neue Wohnungen pro Abbruch als in den Deutschschweizer Agglomerationen: Für die Agglomeration Genf liegt das Verhältnis bei 2.9, für Lausanne bei 3.2 und für Basel bei 2.7. In den Agglomerationen Zürich und Bern dagegen ist das Verhältnis mit 1.6, beziehungsweise 1.7 neue Wohnungen pro abgebrochene Wohnung deutlich geringer. Dieser Unterschied ist darauf zurückzuführen, dass in Genf, Lausanne und Basel verhältnismässig grössere Gebäude mit mehr Wohnungen gebaut werden. Da die Anzahl der Ersatzneubauten generell leicht unterschätzt wird (siehe Erläuterungen in Kapitel 2.1.1), kann angenommen werden, dass das Verhältnis der Anzahl Wohnungen in Ersatzneubauten zu abgebrochenen Wohnungen in der Realität leicht höher ausfällt. Diese Zahlen sollten daher als Schätzung betrachtet werden, die insbesondere einen Vergleich zwischen den Agglomerationen ermöglichen und nicht weiter interpretiert werden.

Zusammengefasst ist die Zunahme der Anzahl neuer Wohnungen pro abgebrochene Wohnung durch Ersatzneubauten ein deutliches Zeichen dafür, dass die Siedlungsentwicklung nach innen effektiv umgesetzt wird. Allerdings gibt es deutlich Unterschiede zwischen den Agglomerationen. Insbesondere bauen die Agglomerationen Lausanne, Genf und Basel mehr zusätzliche Wohnungen pro Ersatzneubau als Zürich oder Bern und setzen so die bauliche Verdichtung nach innen mittels Ersatzneubauten effektiver um.

2.2.3 Neubautätigkeit bei Wohngebäuden und Veränderung der baulichen Dichte aufgrund von Ersatzneubauten in den Kernstädten

Analog zu den gesamten Agglomerationen (Grafik 5) zeigt die Grafik 8 den prozentualen Anteil an neugebauten Wohngebäuden (Wohnneubautätigkeit) pro Jahr nach Bauperiode für die jeweilige Kernstadt der Agglomeration. Die Wohnneubautätigkeit war in den Kernstädten in den letzten zwanzig Jahren, verglichen mit den gesamten Agglomerationen, etwa halb so gross und bedeutend konstanter. In der Stadt Bern beispielsweise pendelte die Wohnneubautätigkeit in den letzten zwanzig Jahren zwischen rund 0.25 und 0.14 % (Grafik 8), während sie für die Agglomeration von rund 0.72 % in der Periode 2000-2004 auf 0.31 % in der Peri-

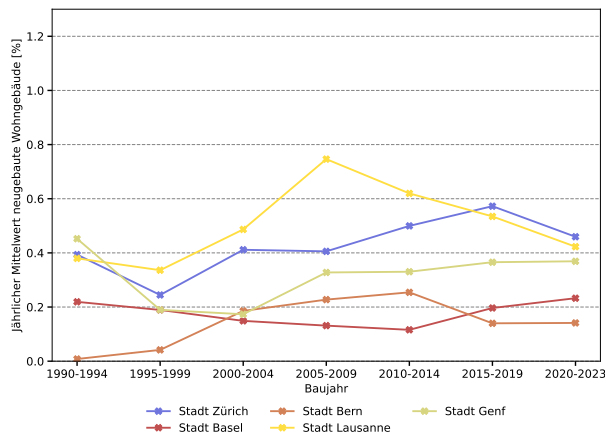


Abbildung 8: Wohnneubautätigkeit nach Bauperiode pro Kernstadt

Erklärung: Jährliche Anzahl neugebauter Wohngebäude (Wohnneubautätigkeit) im Fünfjahresschnitt, relativ zum Gesamtwohngebäudebestand Ende 2023. Als Wohngebäude gezählt sind alle Gebäude mit einer Haupt- oder Nebennutzung Wohnen, gemäss der Gebäudekategorie (GKAT 1021, 1025, 1030, 1040).

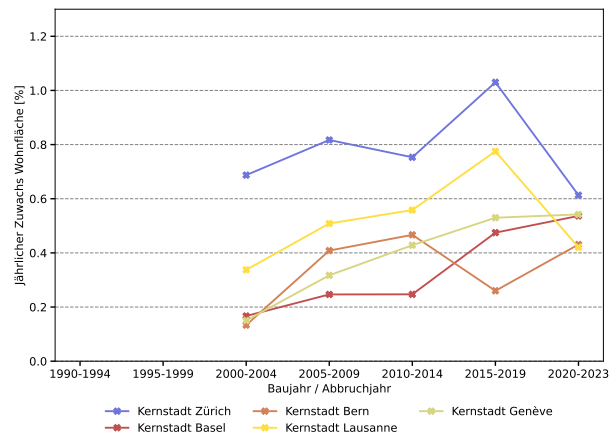


Abbildung 9: Jährlicher Zuwachs Wohnfläche (Netto) durch Neubauten nach Bauperiode pro Kernstadt

Erklärung: Berechnet im Fünfjahresschnitt, relativ zum Wohnflächenbestand Ende 2023. Die Wohnfläche errechnet sich aus der Summe der Wohnungsflächen aller neugebauten Wohnungen minus die Wohnungsfläche aller abgebrochenen Wohnungen. Für Zürich fehlen vor 2010 bei mehr als 10 % der abgebrochenen Gebäude die Einträge im Wohnungsregister, daher wird dort der Wohnflächenzuwachs leicht überschätzt. Betrachtet wurden alle Wohnungen in Gebäuden mit einer zumindest teilweiser Wohnnutzung gemäss dem Gebäudekategorien Eintrag im GWR (GKAT: 1021, 1025, 1030, 1040). Da es das GWR erst seit dem Jahr 2000 gibt, konnte der Netto-Wohnflächenzuwachs vorher nicht ermittelt werden. Zur Verbesserung der Vergleichbarkeit mit der Wohnneubautätigkeit wurde aber die gleiche Zeitachse als Skala verwendet.

ode 2020-2023 kontinuierlich gefallen ist (Grafik 5). Eine Ausnahme bildet die Kernstadt Lausanne. Hier ist die Wohnneubautätigkeit gemessen an Wohngebäuden bis 2005-2009 auf 0.74 % gestiegen und danach kontinuierlich gesunken. Verglichen mit 2005-2009 ist die Wohnneubautätigkeit in der aktuellen Periode (2020-2023) auf 0.42% gesunken und hat sich somit etwa halbiert.

Als besseres Mass für die effektive Wohnneubautätigkeit zeigt die Grafik 9 den Netto-Wohnflächenzuwachs pro Jahr in den Kernstädten, relativ zum gesamten Wohnflächenbestand Ende 2023. Im Zeitraum von 2000 bis 2019 hat der jährliche Wohnflächenzuwachs in allen Kernstädten ausser Bern kontinuierlich zugenommen. Dieser Trend setzte sich in der aktuellen Periode 2020-2023 für die Städte Genf und Basel fort, sodass der Netto-Wohnflächenzuwachs verglichen mit der Periode 2000-2004 um 0.39 beziehungsweise 0.37 Prozentpunkte zugenommen hat, was einem Anstieg von 260 respektive 230 % bezogen auf den jährliche Netto-Wohnflächenzuwachs der Periode 2000-2004 entspricht. Auch für die Stadt Bern ergibt sich ein grosser Zuwachs von 0.3 Prozentpunkten wenn die aktuelle Periode 2020-2023 mit der Periode 2000-2004 verglichen wird. Dies entspricht einer Steigerung von 230 % bezogen auf den jährliche Netto-Wohnflächenzuwachs der Periode 2000-2004. In den Städten Lausanne und Zürich hat der Netto-Wohnflächenzuwachs in der aktuellen Periode 2020-2023 wieder stark abgenommen, sodass verglichen mit der Periode 2000-2004, für Lausanne nur noch ein Anstieg um 0.09 Prozentpunkte (plus 27 %) und für Zürich eine Abnahme um 0.07 Prozentpunkte (minus 10 %) resultierte. Der relative Netto-Wohnflächenzuwachs pro Jahr, gemessen am gesamten Wohnflächenbestand 2023, war somit in den Kernstädten verglichen mit der zugehörigen Agglomeration (Grafik 9 und 6) geringer. Besonders in der Periode 2000-2004 zeigte sich dieser Unterschied deutlich: Der relative Netto-Wohnflächenzuwachs in den Kernstädten lag zwischen 27% (Zürich) und 78% (Bern und Genf) unter demjenigen der entsprechenden Agglomerationen. In der aktuellen Periode 2020-2023 war dieser Unterschied weniger ausgeprägt. Der relative Netto-Wohnflächenzuwachs in den Kernstädten blieb jedoch mit 17% (Bern) bis 54% (Genf und Lausanne) weiterhin geringer als in den Agglomerationen. Dies zeigt, dass ein

grosser Teil der Wohnneubautätigkeit in den Agglomerationen ausserhalb der Kernstädte stattfand.

Die Grafik 10 zeigt, dass die Anzahl neugebauter Wohnungen pro Jahr in allen Kernstädten deutlich zugenommen hat und das Wachstum der jährlichen netto Neubauquote an Wohnungen stärker angestiegen ist (ausser in Zürich) als die jährlichen netto Neubauquote in den Agglomerationen (relativ betrachtet, wenn die Periode 2000-2004 mit der aktuellen Periode 2020-2023 verglichen wird). In der aktuellen Periode 2020-2023 wurden in der Stadt Basel 575, in Bern 391, in Lausanne 371 und in Genf 563 jährlich zusätzliche Wohnungen gebaut, was einem Anstieg von 395 %, 414 %, 90 % und 402 % im Vergleich zur Periode 2000-2004 entspricht. Einzig in der Stadt Zürich wurde nach einem Anstieg von 2000 bis 2019, in der letzten Periode (2020-2023) wieder ein Rückgang verzeichnet, sodass in dieser Periode noch 1214 zusätzliche Wohnungen pro Jahr entstehen (minus 4 % im Vergleich zur Periode 2000-2004).

In der Stadt Zürich werden sowohl absolut wie auch verhältnismässig – verglichen mit der Anzahl neuer Wohnungen in Ersatzneubauten – besonders viele Wohnungen abgerissen (gelb schraffierte Flächen in Grafik 10). In der Periode 2020-2023 wurden in der Stadt Zürich jährlich 1171 Wohnungen abgerissen, was 0.46 % aller Wohnungen gemessen am gesamten Wohnungsbestand Ende 2023 entspricht. Dies ergibt ein Verhältnis von 1.3 neu gebauten Wohnungen in Ersatzneubauten pro abgebrochene Wohnung. In der Stadt Genf hingegen entstanden über den gesamten Studienzeitraum hinweg bei Ersatzneubauten besonders viele neue Wohnungen pro abgebrochene Wohnung. Für die Periode 2020-2023 wurden dort 3.9 neue Wohnungen pro abgebrochene Wohnung gebaut. Auch in Basel (2.8) und Lausanne (2.5) nahm die Anzahl Wohnungen in Ersatzneubauten im Durchschnitt stark zu. Geringer war der Zuwachs hingegen in Bern (1.5). Somit wurden in der Periode 2020-2023 in der Stadt Zürich verglichen mit den anderen Städten relativ am wenigsten zusätzliche neue Wohnungen bei Ersatzneubauten gebaut. Für die Periode 2015-2019 war der Zuwachs mit einem Verhältnis von 1.9 grösser, verglichen mit der Stadt Genf (8.8) und Lausanne (2.9) ist dieser Wert jedoch trotzdem vergleichsweise klein. Da die Anzahl der Ersatzneubauten generell leicht unterschätzt wird (siehe Erläuterungen in Kapitel 2.1.1), kann angenommen werden, dass das Verhältnis der Anzahl Wohnungen in Ersatzneubauten zu abgebrochenen Wohnungen in der Realität leicht höher ausfällt. Die Zahlen sollten daher als Schätzung betrachtet werden, die insbesondere einen Vergleich untereinander ermöglichen und nicht weiter interpretiert werden.

Insgesamt zeigt dieses Kapitel, dass die relative Wohnneubautätigkeit in den Kernstädten verglichen mit den Agglomerationen im Schnitt circa halb so gross ist, in den letzten Jahren jedoch stark zugenommen hat. Eine Ausnahme bildet die Stadt Zürich: Die Anzahl neugebauter Wohnungen abzüglich der abgerissenen Wohnungen pro Jahr liegt aktuell wieder auf dem Niveau der Periode 2000-2004, insbesondere weil dort seit 2010 besonders viele Wohnungen pro Jahr abgerissen werden. Dennoch ist der relative Netto-Wohnflächenzuwachs verglichen mit den anderen Kernstädten in der Stadt Zürich mit rund 0.6% pro Jahr aktuell nach wie vor am grössten. Bei Ersatzneubauten ist die Anzahl neu gebauter Wohnungen pro abgebrochene Wohnung in der Stadt Genf am höchsten, während in Zürich und Bern nur minimal mehr Wohneinheiten entstehen als abgerissen werden. Dies liegt teilweise daran, dass in der Stadt Genf beispielsweise 50 % der Ersatzneubauten Mehrfamilienhäuser waren, die Einfamilienhäuser ersetzt haben. In der Stadt Zürich dagegen machte der Ersatz von Mehrfamilienhäusern mit Mehrfamilienhäusern 56 % aller Ersatzneubauten aus. Entsprechend hat der Ersatz von Mehrfamilienhäusern in der Stadt Zürich nicht gleich effektiv zum Wohnungswachstum beitragen (detailliert erläutert in Kapitel 2.4).

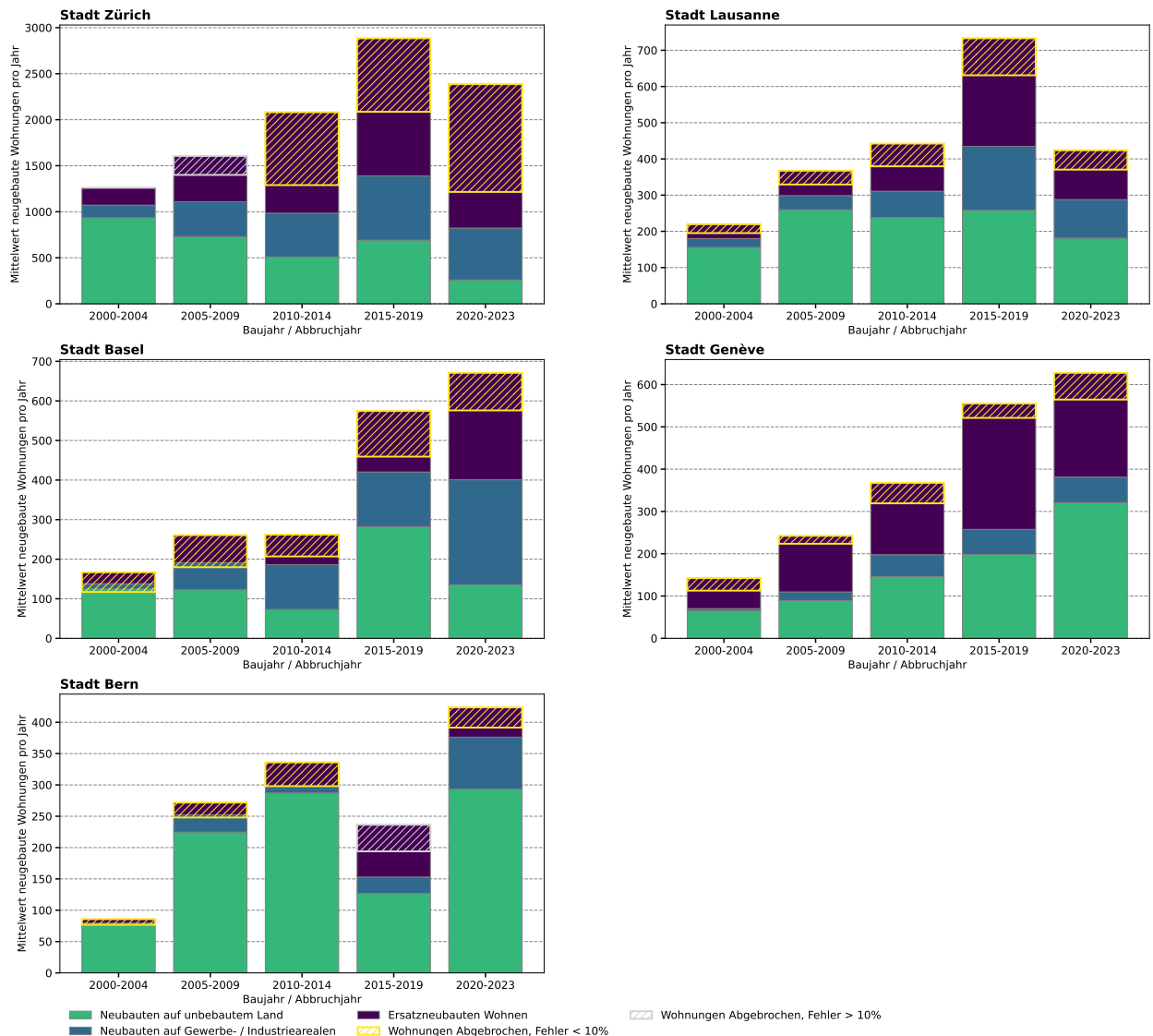


Abbildung 10: Neugebaute und abgebrochene Wohnungen pro Jahr in den Kernstädten

Erklärung: Die abgebrochenen Wohnungen sind schraffiert dargestellt und die Höhe zwischen dem Anfang der schraffierten Fläche und der Abszisse entspricht der absoluten Zunahme an neugebauten Wohnungen. Für die neugebauten Wohnungen wird unterschieden zwischen Wohnungen in Neubauten auf unbebautem Land, Neubauten auf Gewerbe- und Industriearealen (beinhaltet alle Art Ersatzneubauten, bei welchen es vorher keine Wohnnutzung gab) und Ersatzneubauten Wohnen (abgebrochene Gebäude hatten eine Wohnnutzung).

Teilweise fehlen im Wohnungsregister Einträge, so dass nicht für jedes abgerissene Gebäude dessen Anzahl Wohnungen zugeordnet werden konnte. Grau schraffiert sind die Fälle, in denen für 10 % oder mehr der Gebäude keine Wohnungen zugeordnet werden konnten. In diesen Fällen wird die Anzahl der abgerissenen Wohnungen unterschätzt. Wenn die Menge der abgerissenen Wohnungen gelb schraffiert ist, konnten mindestens bei 90 % der abgerissenen Gebäude die Wohnungen zugeordnet werden. Zur Unterscheidung der Art des Neubaus, wurde bei allen abgebrochenen Gebäuden identifiziert, ob anschliessend in einem bestimmten Umkreis des Gebäudeeingangs ein Gebäude mit Wohnnutzung gebaut wurde (GWR GKAT 1021, 1025, 1030, 1040). Bei abgebrochenen Gewerbe- und Industrie Gebäuden wurde ein 40 Meter Radius und bei abgebrochenen Wohngebäuden ein 20 Meter Radius verwendet. Wenn ein Wohnneubau im Umkreis von mehreren Abbrüchen stehen, wurde der Abbruch mit der kleinsten Distanz zugewiesen. Die Ortskoordinaten sind durch die Gebäudeeingänge des GWR gegeben. Alle neugebauten Wohngebäude, bei welchen mit dieser Methode kein vorheriger Bau zugeordnet werden konnte, wurden als Neubau auf unbebautem Land identifiziert. Bei Wohnersatzneubauten auf grossen Arealen mit Baulücken werden somit Ersatzneubauten in Baulücken als «Neubau auf unbebautem Land» identifiziert. Dasselbe Phänomen wurde bei Gewerbe- und Industriearealen festgestellt, da grosse Industriebauten oft nur eine Gebäudeeingangskoordinate vorwies. Dies führt dazu, dass die Kategorie Neubau auf unbebautem Land tendenziell leicht überschätzt wird.

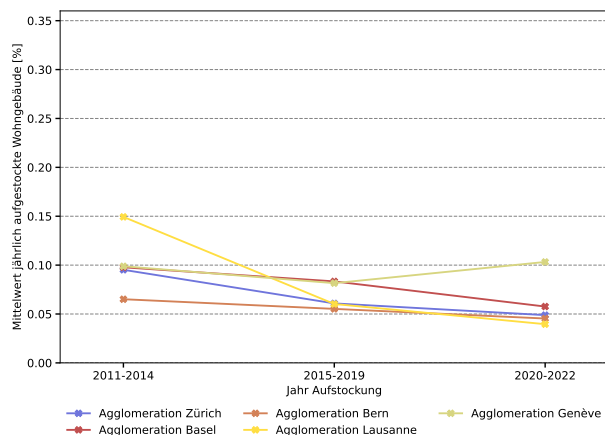
2.2.4 Aufstockungen bei Wohngebäuden

Bauliche Verdichtung in der bestehenden Siedlungsfläche kann entweder durch grössere Ersatzneubauten («Hard Densification»¹⁾) oder durch bauliche Ergänzungen am Bestand («Soft Densification»¹⁾) realisiert werden. Dieser Abschnitt untersucht, wie oft bauliche Verdichtung durch Aufstockungen umgesetzt wird («Soft Densification»¹⁾). Dies ist interessant, um zu verstehen, ob die Innenentwicklung ausschliesslich durch Ersatzneubauten oder auch durch andere bauliche Massnahmen umgesetzt wird. Denn Ersatzneubauten sind vergleichsweise ressourcenintensiv, da bestehende Bausubstanz abgerissen und neu gebaut werden muss. Dies führt dazu, dass ein repräsentativer Schweizer Ersatzneubau rund 1.8- bis 2.8-mal so viele Treibhausgasemissionen über den gesamten Lebenszyklus verursacht als eine Aufstockung (Büttiker, 2024). Dies berücksichtigt operative wie auch graue Emissionen («embodied emissions»), da bei (neugebauten) energieeffizienten Wohngebäuden graue Emissionen typischerweise einen grossen Anteil (rund die Hälfte oder mehr) der Treibhausgasemissionen über den gesamten Lebenszyklus ausmachen (Röck et al., 2020). Falls eine Aufstockung im bewohnten Zustand erfolgt, kommt es zu keiner direkten Verdrängung der Bewohnenden. Folglich können Aufstockungen eine sozial nachhaltigere Form der Innenverdichtung darstellen als Innenverdichtung durch Abriss von bestehendem Wohnraum.

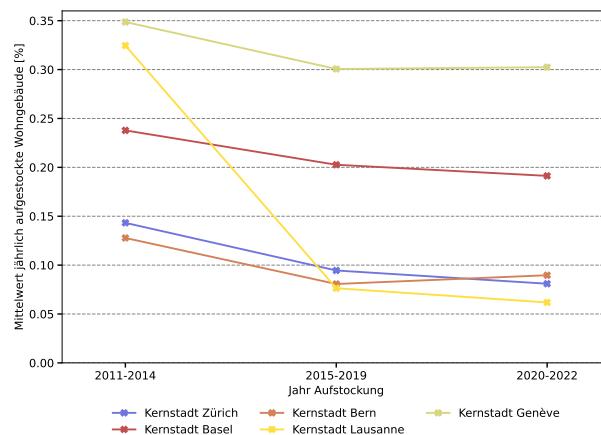
Die Methodik zu den Aufstockungen ist in Kapitel 2.1.2 beschrieben. Die Grafiken 11a und 11b zeigen, wie viele Wohngebäude jährlich aufgestockt werden, relativ zum Wohngebäudebestand Ende 2023 in den Agglomerationen respektive in den Kernstädten. Jährlich wurden seit 2011 in allen Agglomerationen zwischen 0.04 % und 0.14 % der Wohngebäude aufgestockt. Verglichen mit der gesamten Wohnneubautätigkeit (Grafik 5) sind dies rund zehnmal weniger Projekte. In den Kernstädten wurden generell mehr Gebäude aufgestockt, insbesondere in Basel und Genf. Verglichen mit der gesamten Agglomeration hat die Stadt Basel 3.8-mal so viele Gebäude aufgestockt, und die Stadt Genf 3-mal so viele.

Die Grafiken 12a und 12b zeigen die jährliche Wohnflächenzunahme durch Aufstockungen in den Agglomerationen und Kernstädten, relativ zum Wohnflächenbestand Ende 2023. Die Wohnflächenzunahme durch Aufstockungen war in allen Agglomerationen ausser Genf für den Studienhorizont rückläufig. In der aktuellen Periode 2020-2022 wird in den Agglomerationen jährlich rund 0.02 % (eine Ausnahme bildet Genf mit 0.08 %) neue Wohnfläche durch Aufstockungen geschaffen. Verglichen mit dem Netto-Wohnflächenzuwachs durch Neubauten von Wohngebäuden (Grafik 6) ist dies 15 bis 45-mal weniger.

Da Aufstockungen bei der Innenverdichtung eine Alternative zu Ersatzneubauten darstellen, haben wir untersucht, wie häufig Aufstockungen im Vergleich zu Ersatzneubauten auftreten (eine detaillierte Methodik zu den Ersatzneubauten findet sich in Kapitel 2.1.1). Basierend auf der angewendeten Methode ist zu beachten, dass die Anzahl der Ersatzneubauten tendenziell leicht unterschätzt wird. Ebenfalls weist die Anzahl der Aufstockungen aufgrund von Unregelmässigkeiten im GWS-Datensatz eine gewisse Unsicherheit auf. Aus diesem Grund sollten die Zahlen nicht als exakt betrachtet und nicht weiter interpretiert werden. Vielmehr dienen sie dazu, die Trends sowie die Verhältnisse zwischen den verschiedenen Agglomerationen und Kernstädten aufzuzeigen. Die Resultate sind in Tabelle 2 für die Agglomerationen und in Tabelle 3 für die Kernstädte dargestellt. Es zeigt sich, dass das Verhältnis zwischen Ersatzneubauten und Aufstockungen stark variiert. In der Agglomeration Zürich gab es in der aktuellen Periode beispielsweise 5.4-mal so viele Ersatzneubauten wie Aufstockungen. Im Vergleich dazu lag das Verhältnis in den Agglomerationen Basel und Bern bei 2.9- bzw. 1.7-mal so vielen Ersatzneubauten wie Aufstockungen. Ein Grund dafür könnte sein, dass in der Agglomeration Bern der Anteil der Ersatzneubauten mit 25% an allen neugebauten Wohngebäuden generell relativ niedrig war (siehe Grafik 13). In den Kernstädten dagegen sind die Resultate anders gelagert: Während es



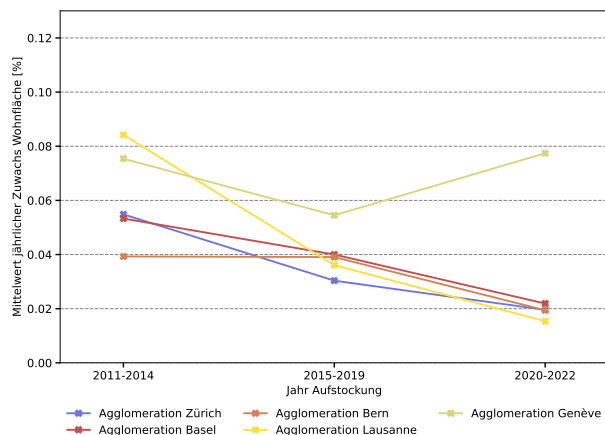
(a) Relative Anzahl aufgestockter Wohngebäude pro Jahr pro Agglomeration



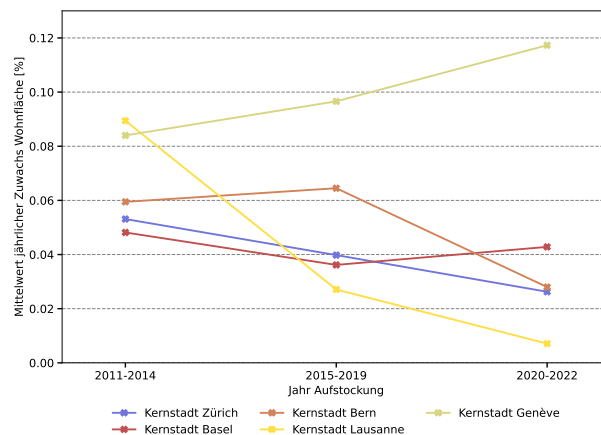
(b) Relative Anzahl aufgestockter Wohngebäude pro Jahr pro Kernstadt

Abbildung 11: Mittelwert der jährlichen Bautätigkeit für Aufstockungen bei Wohngebäuden, relativ zum Wohngebäudebestand Ende 2023

Erklärung: Zur Identifikation der Aufstockungen wurden der Eintrag «Anzahl Stockwerke pro Gebäude» im GWS von Jahr zu Jahr verglichen. Damit eine Aufstockung als solche effektiv gezählt wird, muss zusätzlich die totale Wohnfläche pro Gebäude zunehmen sowie die Anzahl Wohnungen pro Gebäude nicht abnehmen. Dies verhindert das Zählen von «falschen Aufstockungen», da es zwischen den jährlichen GWS Einträgen bei gewissen Gebäuden Schwankungen in einzelnen Merkmalen gibt.



(a) Jährlicher Zuwachs Wohnfläche durch aufgestockte Wohngebäude pro Agglomeration



(b) Jährlicher Zuwachs Wohnfläche durch aufgestockte Wohngebäude pro Kernstadt

Abbildung 12: Mittelwert der jährlichen Wohnflächenzunahme durch Aufstockungen, relativ zum Wohnflächenbestand Ende 2023

Erklärung: Zur Identifikation der Aufstockungen wurden der Eintrag «Anzahl Stockwerke pro Gebäude» im GWS von Jahr zu Jahr verglichen. Damit eine Aufstockung als solche effektiv gezählt wird, muss zusätzlich zur gestiegenen Anzahl der Stockwerke die totale Wohnfläche pro Gebäude zunehmen sowie die Anzahl Wohnungen pro Gebäude nicht abnehmen. Dies verhindert das Zählen von «falschen Aufstockungen», da es zwischen den jährlichen GWS Einträgen bei gewissen Gebäuden Schwankungen in einzelnen Merkmalen gibt. Basierend auf den damit identifizierten Gebäuden wurde die Zunahme der Wohnfläche berechnet in dem die totale Wohnfläche vor der Aufstockung des Gebäudes von der totalen Wohnfläche des aufgestockten Gebäudes abgezogen wurde. Die Resultate sind relativ zum Gesamtwohnflächenbestand Ende 2023 dargestellt.

	Zürich	Basel	Bern	Lausanne	Genf
Anzahl Aufstockungen pro Jahr 2020-2022	101	65	34	23	66
Anzahl Ersatzneubauten pro Jahr 2020-2023	541	188	58	95	269
Verhältnis Anzahl Ersatzneubauten zu Aufstockungen	5.4	2.9	1.7	4.1	4.1

Tabelle 2: Anzahl Aufstockungen und Ersatzneubauten bei Wohngebäuden in den Agglomerationen pro Jahr für die Periode 2020-2022

Basierend auf der angewendeten Methode wird die Anzahl Ersatzneubauten unterschätzt und die Anzahl Aufstockungen wegen Unregelmässigkeiten im GWS Datensatz wohl überschätzt. Die Zahlen sollen daher nicht als exakt betrachtet werden, sondern ausschliesslich Trends und Verhältnisse zwischen den verschiedenen Agglomerationen aufzeigen.

	Zürich	Basel	Bern	Lausanne	Genf
Anzahl Aufstockungen pro Jahr 2020-2022	31	37	13	6	22
Anzahl Ersatzneubauten pro Jahr 2020-2023	126	22	7	15	12
Verhältnis Anzahl Ersatzneubauten zu Aufstockungen	4.1	0.6	0.5	2.5	0.5

Tabelle 3: Anzahl Aufstockungen und Ersatzneubauten bei Wohngebäuden in den Kernstädte pro Jahr für die Periode 2020-2022

Basierend auf der angewendeten Methode wird die Anzahl Ersatzneubauten unterschätzt und die Anzahl Aufstockungen wegen Unregelmässigkeiten im GWS Datensatz wohl überschätzt. Die Zahlen sollen daher nicht als exakt betrachtet werden, sondern ausschliesslich Trends und Verhältnisse zwischen den verschiedenen Kernstädten aufzeigen.

in der Stadt Zürich 4.1-mal so viele Ersatzneubauten als Aufstockungen gab, kehrt sich das Verhältnis für die Städte Genf, Basel und Bern um. Dort wurden jeweils rund doppelt so viele Gebäude aufgestockt als Ersatzneubauten realisiert.

Verglichen mit publizierten Kennzahlen zu den Aufstockungen in Basel-Stadt (Kanton Basel-Stadt, 2024) und der Stadt Zürich (Jörg, 2018), die basierend auf leicht versetzten Zeitperioden und wahrscheinlich anderen Methoden ermittelt wurden, unterscheiden sich die Resultate zu unserer Studie um maximal 35 %. Die von uns identifizierte Anzahl der Aufstockungen unterliegt wegen Unregelmässigkeiten im GWS-Datensatz einer gewissen Unsicherheit. Entsprechend dürfen die Zahlen zwar untereinander verglichen, aber nicht weiter interpretiert werden.

Zusammengefasst zeigt dieses Kapitel auf, dass es über die gesamten Agglomerationen betrachtet weniger Aufstockungen als Neubauten gibt. In den Kernstädten Basel, Bern und Genf hingegen zeigen unsere Analysen, dass mehr Gebäude aufgestockt werden, als es Ersatzneubauten gibt. Nichtsdestotrotz ist die jährliche Wohnflächenzunahme durch Aufstockungen in den meisten Agglomerationen (ausser Genf) und Kernstädten (ausser Genf und Basel) in den letzten Jahren rückläufig, während die netto Wohnflächenzunahme durch Neubauten nur wenig abgenommen hat oder sogar angestiegen ist. Bauliche Verdichtung über die gesamten Agglomerationen betrachtet findet also mehrheitlich durch Ersatzneubauten statt.

2.3 Arten von Wohnneubauten: Neubauten auf unbebautem Land, Neubauten auf ehemaligen Industriearealen, oder Ersatzneubauten

In einem nächsten Schritt untersuchen wir, um welche Art es sich bei den neugebauten Wohngebäuden handelt (siehe Methodik in Kapitel 2.1.1). Wir unterscheiden zwischen Ersatzneubauten von Wohngebäuden (d.h. Wohnneubauten, bei denen der Neubau ein altes Wohngebäude auf dem gleichen Grundstück ersetzt), Neubauten auf ehemaligen Industriebrachen oder Gewerbearealen (d.h. Wohnneubauten auf Arealen in der Bau-

zone, auf denen zuvor ein Gebäude ohne Wohnnutzung stand. Dies erfolgt typischerweise nach einer Umzonung.) und Neubauten auf bisher unbebautem Land innerhalb der Bauzone (dies beinhaltet Gebäude an der Siedlungsperipherie sowie auch Gebäude auf bisherigen Baulücken innerhalb des Siedlungsbestands). Dabei ist zu beachten, dass die angewendete Methodik die Neubauten auf unbebautem Land überschätzt und die anderen Klassen entsprechend leicht unterschätzt.

Grafik 13 zeigt für die fünf grössten Agglomerationen der Schweiz, wie sich die Art der Wohnneubauten von 2000 bis 2023 entwickelt hat. Dabei wird deutlich, dass die Anzahl der Neubauten, die als Neubauten auf vorher unbebautem Land identifiziert wurden, in allen Agglomerationen über die Zeit hinweg abgenommen hat. Besonders stark war diese Abnahme in den Agglomerationen Zürich und Genf. In Zürich sank der Anteil von Neubauten auf unbebautem Land von 94 % auf 37 %. Dabei handelt es sich um Gebäude, bei denen zuvor kein abgebrochenes Gebäude innerhalb eines 20 oder 40 Meter Radius um den Gebäudeeingang stand. Dies zeigt, dass neue Gebäude verstärkt in dicht besiedelten Gegenden errichtet wurden, in denen es bereits Gebäude gab. In der Agglomeration Lausanne hat der Anteil an Neubauten auf unbebautem Land mit unserer Methodik von 94 % auf 61 % abgenommen. Auch dies ist eine verhältnismässig starke Veränderung innerhalb des relativ kurzen Zeitraums von 20 Jahren. Am geringsten war die Veränderung in der Agglomeration Bern. In der aktuellen Periode wurden dort immer noch 65 % der Neubauten auf unbebautem Land errichtet, während es Anfang der 2000er Jahre noch 93 % waren.

Der Anteil neuer Wohngebäude auf ehemaligen Industrie- und Gewerbearealen hat stark zugenommen. Während in der Periode 2000-2004 kaum neue Wohngebäude auf ehemaligen Industrie- und Gewerbearealen errichtet wurden, betrug 2020-2023 der Anteil an Wohnneubauten auf ehemaligen Industrie- und Gewerbearealen zwischen 7 % (Genf) und 15 % (Basel), gemessen an allen neugebauten Wohngebäuden. Auch dies ist ein Zeichen, dass die Siedlungsentwicklung nach innen umgesetzt wird. Allerdings sind heute viele ehemalige Industrie- und Gewerbeareale bebaut oder bereits beplant, sodass sich dieser Anstieg in Zukunft nicht genauso fortsetzen kann. Dies trifft insbesondere auf die Agglomeration Zürich zu (Lutz et al., 2023).

Eine starke Zunahme zeigt sich ebenfalls bei Ersatzneubauten in Wohnzonen. Dabei handelt es sich um neue Wohngebäude, bei denen zuvor ein Wohngebäude abgerissen wurde. Über die Zeit hinweg nehmen solche Ersatzneubauten in allen Agglomerationen zu. Eine besonders deutliche Zunahme zeigt sich erneut in den Agglomerationen Zürich und Genf. In Zürich stieg der Anteil an Ersatzneubauten in Wohnzonen von 5 % in der Periode 2000-2004 auf fast 50 % in der Periode 2020-2023. Dies entspricht einer Zunahme von rund 900 %. Auch in Genf hat der Anteil der Ersatzneubauten an allen neugebauten Wohngebäuden von rund zehn % auf fast die Hälfte aller neuen Wohngebäude deutlich zugenommen. Ein immer grösserer Anteil der Wohnneubautätigkeit wird mit Ersatzneubauten und Neubauten auf ehemaligen Industrie- und Gewerbearealen im bestehenden Siedlungsgebiet realisiert. Diese Entwicklung ist ein klares Zeichen dafür, dass die Siedlungsentwicklung nach innen in den fünf grössten Schweizer Agglomerationen umgesetzt wird.

Weiter haben wir untersucht, wie gross der Anteil der jeweiligen Neubauklasse über die gesamte Studienperiode von 2000 bis 2023 für jede Gemeinde in den Agglomerationen ist. Die Karte 14 zeigt den Anteil an Ersatzneubauten. Im Appendix A.2.2 finden sich zudem die Karten für den Anteil an den Neubauten auf unbebautem Land (Karte 33) und Neubauten auf ehemaligen Industrie- und Gewerbearealen (Karte 34). Wie bereits in der Methodik erläutert, handelt es sich dabei nicht um exakte Zahlen, sondern um eine Abschätzung, die dennoch einen guten Vergleich zwischen den Gemeinden ermöglicht.

Die Karten in Abbildung 14 zeigen, dass in allen Agglomerationen in den letzten 24 Jahren am meisten Ersatz-

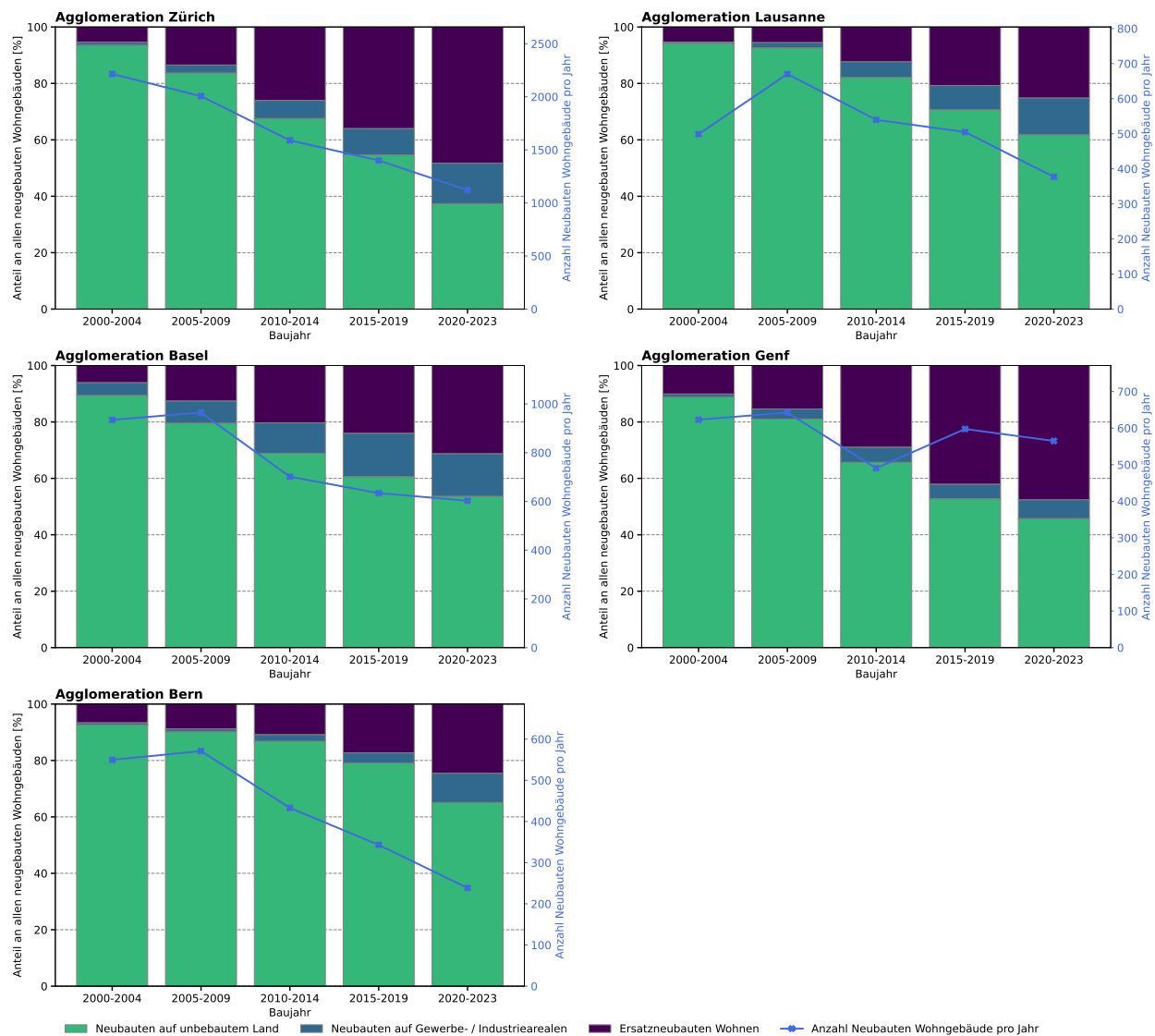
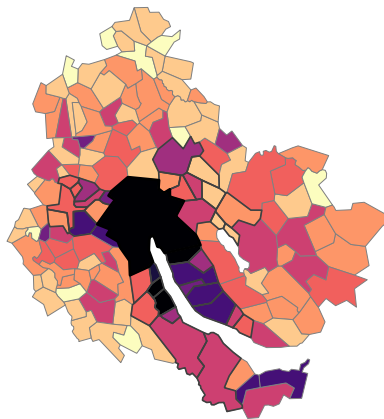


Abbildung 13: Art und Anzahl Neubauten Wohngebäude pro Jahr in den Agglomerationen

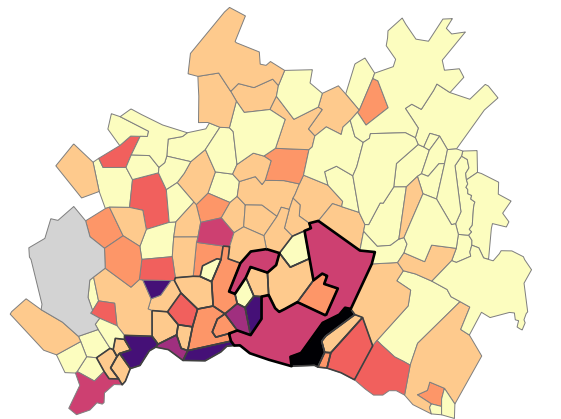
Rechte Achse: Mittelwert aller neugebauten Wohngebäude pro Jahr. Linke Achse: Verteilung Art der Neubauten.

Erklärung: Es wird unterschieden zwischen Neubauten auf unbebautem Land, Neubauten auf Gewerbe- und Industriearealen (beinhaltet alle Art Ersatzneubauten, bei welchen es vorher keine Wohnnutzung gab) und Ersatzneubauten Wohnen (abgebrochene Gebäude hatten eine Wohnnutzung). Bei allen abgebrochenen Gebäuden wurde identifiziert, ob anschliessend in einem bestimmten Umkreis des Gebäudeeingangs ein Gebäude mit Wohnnutzung gebaut wurde (GWR GKAT 1021, 1025, 1030, 1040). Bei abgebrochenen Gewerbe- und Industrie Gebäuden wurde ein 40 Meter Radius, sowie bei abgebrochenen Wohngebäuden ein 20 Meter Radius verwendet. Wenn ein Wohnneubau im Umkreis von mehreren Abbrüchen stehen, wurde der Abbruch mit der kleinsten Distanz zugewiesen. Die Ortskoordinaten sind durch die Gebäudeeingänge des GWR gegeben. Alle neugebauten Wohngebäude, bei welchen mit dieser Methode kein vorheriger Bau zugeordnet werden konnte, wurden als Neubau auf unbebautem Land identifiziert. Bei Wohnersatzneubauten auf grossen Arealen mit Baulücken werden somit Ersatzneubauten in Baulücken als «Neubau auf unbebautem Land» identifiziert. Dasselbe Phänomen wurde bei Gewerbe- und Industriearealen festgestellt, da grosse Industriebauten oft nur eine Gebäudeeingangskoordinate vorwiesen. Dies führt dazu, dass die Kategorie Neubau auf unbebautem Land tendenziell leicht überschätzt wird.

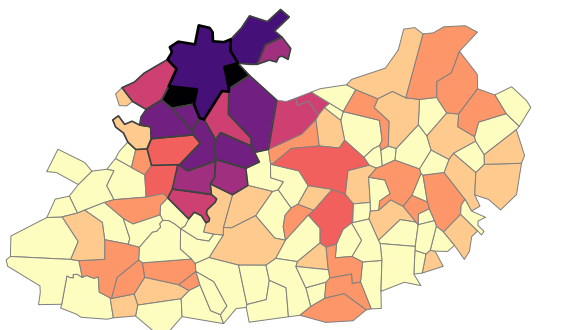
Agglomeration Zürich



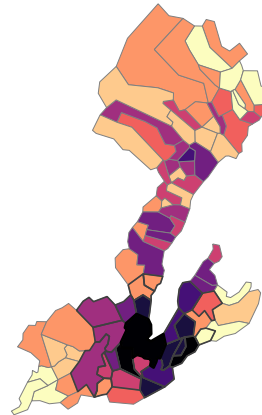
Agglomeration Lausanne



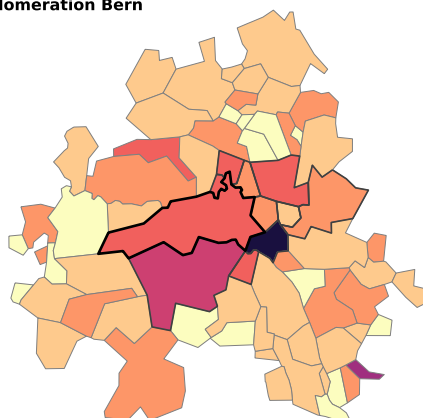
Agglomeration Basel



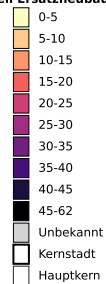
Agglomeration Genève



Agglomeration Bern



**Neubauten Wohngebäude
Anteil Ersatzneubauten [%]**



*Art der neugebauten Wohngebäude
in den einzelnen Gemeinden im Zeitraum 2000 bis 2023*

Abbildung 14: Neubauten Wohngebäude Anteil Ersatzneubauten pro Gemeinde, Zeitraum 2000 - 2023

Erklärung: Mittelwert für den Zeitraum 2000 - 2023. Es wird unterschieden zwischen Neubauten auf unbebautem Land, Neubauten auf Gewerbe- und Industriearealen (beinhaltet alle Art Ersatzneubauten, bei welchen es vorher keine Wohnnutzung gab) und Ersatzneubauten Wohnen (abgebrochene Gebäude hatten eine Wohnnutzung). Bei allen abgebrochenen Gebäuden wurde identifiziert, ob anschliessend in einem bestimmten Umkreis des Gebäudeeingangs ein Gebäude mit Wohnnutzung gebaut wurde (GWR GKAT 1021, 1025, 1030, 1040). Bei abgebrochenen Gewerbe- und Industrie Gebäuden wurde ein 40 Meter Radius, sowie bei abgebrochenen Wohngebäuden ein 20 Meter Radius verwendet. Wenn ein Wohnneubau im Umkreis von mehreren Abbrüchen steht, wurde der Abbruch mit der kleinsten Distanz zugewiesen. Die Ortskoordinaten sind durch die Gebäudeeingänge des GWR gegeben. Alle neugebauten Wohngebäude, bei welchen mit dieser Methode kein vorheriger Bau zugeordnet werden konnte, wurden als «Neubau auf unbebautem Land» identifiziert. Bei Wohnersatzneubauten auf grossen Arealen mit Baulücken werden somit Ersatzneubauten in Baulücken als «Neubau auf unbebautem Land» identifiziert. Dasselbe Phänomen wurde bei Gewerbe- und Industriearealen festgestellt, da grosse Industriebauten oft nur eine Gebäudeeingangskordinate vorwiesen. Dies führt dazu, dass die Kategorie Neubau auf unbebautem Land tendenziell leicht überschätzt wird.

neubauten in der Kernstadt und den Hauptkerngemeinden gebaut wurden. Je weiter entfernt eine Agglomerationsgemeinde von der Kernstadt ist, desto geringer war der Anteil von Ersatzneubauten gemessen an allen neugebauten Wohngebäuden. In den Agglomerationen Zürich und Genf wird wiederum sichtbar, dass generell mehr Ersatzneubauten gebaut wurden als in den anderen Agglomerationen. Dies traf insbesondere auch für Agglomerationsgemeinden zu, die von der Kernstadt weiter entfernt sind. Ein sehr hoher Anteil an Ersatzneubauten hatten in Zürich die Kernstadt sowie die meisten Zürichseegemeinden zu verzeichnen. Ähnlich war dies in der Agglomeration Genf mit einem hohen Anteil an Ersatzneubauten für viele Gemeinden nahe am Lac Léman. Während in den Agglomerationen Genf und Zürich die Kernstädte jene Gemeinden waren, die mitunter den höchsten Anteil an Ersatzneubauten hatten (47 % und 49 %), gab es in den anderen Agglomerationen Hauptkerngemeinden nahe der Kernstadt mit mehr Ersatzneubauten. In der Agglomeration Basel beispielsweise war der Anteil an Ersatzneubauten für den gesamten Studienhorizont in Birsfelden (61 %) und Binningen (48 %) höher als in der Stadt Basel (38 %). Auch für die Agglomeration Lausanne konnte für die Gemeinden Pully (51 %), Saint-Sulpice (VD) (39 %), Prilly (38 %), Morges (37 %) und Romanel-sur-Morges (35 %) ein bedeutend höherer Anteil an Ersatzneubauten identifiziert werden als für die Stadt Lausanne (24 %). Dasselbe gilt für die Agglomeration Bern; dort hatten die Gemeinden Muri bei Bern (42 %) und Köniz (20 %) einen bedeutend höheren Anteil an Ersatzneubauten als die Stadt Bern (16 %).

Da, wie vorhin erläutert, insbesondere für Kernstädte ein relativ hoher Anteil an Ersatzneubauten über den gesamten Studienhorizont identifiziert wurde, haben wir die Art der Wohnneubauten für die Kernstädte in Grafik 29 im Appendix A.2.1 detailliert dargestellt. Wie bereits in der Methodik erläutert, handelt es sich dabei nicht um exakte Zahlen, sondern um eine Abschätzung, die die Anzahl der neuen Wohngebäude auf unbebautem Land überschätzt. Die Grafik zeigt daher ausschliesslich Trends in der Entwicklung verschiedener Kategorien über die Zeit hinweg und ermöglicht einen Vergleich untereinander. Ein Unterschied zwischen den Kernstädten und den Agglomerationen insgesamt ist, dass die Veränderungen in den Kernstädten über die Zeit hinweg tendenziell weniger stark waren: Der Anteil an Ersatzneubauten sowie Neubauten auf ehemaligen Industrie- und Gewerbearealen war in den Kernstädten schon zu Beginn des Beobachtungszeitraums leicht höher. Dies trifft insbesondere für die Kernstädte Zürich, Basel und Genf zu. Während in der Stadt Genf konstant zwischen 47 und 56 % der Wohnneubauten Ersatzneubauten waren, gab es in der Stadt Zürich einen deutlichen Anstieg von 23 % in den Jahren 2000 bis 2004 auf 72 % für die aktuelle Periode 2020-2023.

Nach der Betrachtung der neugebauten Wohngebäude untersucht dieser und der folgende Absatz wie viele Wohnungen je nach Art des Neubaus gebaut wurden. Die Grafiken 7 (Agglomerationen) und 10 (Kernstädte) in Kapitel 2.2.1 zeigen, in welcher Art von Wohngebäude die neuen Wohnungen gebaut wurden: einem Gebäude auf unbebautem Land, einem Ersatzneubau in der Wohnzone oder einem Neubau in einer ehemaligen Industrie- oder Gewerbezone. Dazu wurden die Wohnungen den neugebauten klassifizierten Wohngebäuden (gemäss in Kapitel 2.1.1 beschriebenen Methodik) zugeordnet. Ebenfalls möchten wir darauf hinweisen, dass unsere Methodik (Kapitel 2.1.1) die Anzahl der Wohnungen, die auf unbebautem Land gebaut wurden, vermutlich überschätzt. Deshalb dürfen die Zahlen in den Grafiken 7 und 10 nicht weiter interpretiert werden. Die Grafiken zeigen aber gut die Trends auf und ermöglichen einen Vergleich zwischen den Agglomerationen.

In allen Agglomerationen (Grafik 7) gibt es einen Rückgang des Anteils der Wohnungen, die in Gebäuden auf unbebautem Land gebaut wurden. Diese Entwicklung ist daher für die Wohnungen ähnlich wie für die Gebäude insgesamt, Grafik 13. Allerdings gibt es einen Unterschied, wenn die Einheit «Wohnungen» statt «Gebäude» betrachtet wird: Generell wurde ein höherer Anteil an Wohnungen auf ehemaligen Industrie- oder Gewerbebezonen gebaut, als es der Anteil der Gebäude war. Zum Beispiel wurden in Basel zwischen 2020 und 2023 15 % der neuen Gebäude in früheren Industrie- oder Gewerbebezonen gebaut. Der Anteil von

Wohnungen in Gebäuden auf ehemaligen Industrie- oder Gewerbearealen machten aber rund 24 % aller neu gebauten Wohnungen aus. Dies zeigt, dass in Industrie- oder Gewerbebezonen besonders Gebäude mit viele Wohneinheiten gebaut werden. Dies deutet darauf hin, dass das Umzonieren von Industrie- oder Gewerbebezonen zu Wohnzonen einen besonders grossen Hebel für die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum und für die Siedlungsentwicklung nach innen gespielt hat.

Zusammengefasst zeigt dieser Abschnitt, dass in allen fünf Agglomerationen der Anteil der neu gebauten Wohngebäude innerhalb der bestehenden Siedlungsfläche in den letzten zwanzig Jahren kontinuierlich zugenommen hat. Dies betrifft Ersatzneubauten sowie Neubauten auf ehemaligen Industrie- und Gewerbearealen. Dieser Trend ist über die gesamte Studienzeit (2000-2023) zu beobachten und unmittelbare Auswirkungen des revidierten Raumplanungsgesetzes von 2014 auf die Art der Neubauten konnten wir nicht feststellen. Es gilt zu beachten, dass die Umsetzung des RPG über die Richt- und Zonenpläne noch nicht in allen Gemeinden fertig umgesetzt ist. Im Gegensatz zur Zunahme von Ersatzneubauten sowie Neubauten auf ehemaligen Industrie- und Gewerbearealen hat die Anzahl der aufgestockten Gebäude für alle Agglomerationen ausser Genf in den letzten zehn Jahren abgenommen (Kapitel 2.2.4). Obwohl unsere Methodik die Neubauten auf unbebautem Land überschätzt, wird nach wie vor ein beträchtlicher Teil aller Wohnneubauten auf unbebautem Land gebaut. Dies trifft insbesondere auf Gemeinden ausserhalb der Kernstädte und der Hauptkerngemeinden zu.

2.4 Bauliche Charakteristika der Wohnneubauten

Dieses Kapitel untersucht zuerst die Art sowie die Häufigkeit der Ersatzneubauten in den Agglomerationen und Kernstädten genauer. Insbesondere untersuchen wir die Nutzungsveränderung bei Wohnersatzneubauten. Dabei untersuchen wir beispielsweise den Anteil von Einfamilienhäusern die mit Einfamilienhäusern und solche die mit Mehrfamilienhäusern ersetzt wurden, da dies ein wichtiger Indikator für die Innenentwicklung ist. Typischerweise erlauben Mehrfamilienhäuser eine dichtere Nutzung der Siedlungsfläche. Im zweiten Teil wird die durchschnittliche Zimmergrösse sowie der Wohnungsbestand nach Zimmeranzahl aller neugebauten und abgebrochenen Wohngebäude detailliert untersucht.

2.4.1 Art der Ersatzneubauten

Die Grafik 15 zeigt die Art der gebauten Ersatzneubauten, gemäss Methodik 2.1.3. Die blaue Linie in Grafik 15 zeigt wie viele Ersatzneubauten mit Wohnnutzung jährlich gebaut werden. Die Farben der Balken in Grafik 15 zeigen, wie oft ein Typ einer Nutzungsveränderung für Wohnersatzneubauten pro Agglomeration und Periode vorkommt. Zum Beispiel zeigt die Farbe schwarz den Anteil der Ersatzneubauten, bei denen ein Einfamilienhaus abgerissen wurde und dann ein Einfamilienhaus neu gebaut wird. Verglichen mit der Häufigkeit von Ersatzneubauten, die in den letzten zwanzig Jahren für alle Agglomerationen stark gestiegen ist (Grafik 13), blieb der Anteil eines jeden Typs der Nutzungsveränderung (Art) bei Ersatzneubauten über den gesamten Studienhorizont relativ konstant. Für die aktuelle Periode 2020-2023 sind in allen Agglomerationen 34 % (Zürich) bis 48 % (Basel) der Ersatzneubauten Einfamilienhäuser, die wiederum durch Einfamilienhäuser ersetzt wurden. Eine Ausnahme ist die Agglomeration Genf, dort machen EFH zu EFH Ersatzneubauten in der aktuellen Periode über 72 % aller Ersatzneubauten aus. Der Anteil der Einfamilienhäuser, welche durch Mehrfamilienhäuser ersetzt werden, war über den Studienhorizont ebenfalls relativ konstant. Einzig in der Agglomeration Bern hat die Nutzungsveränderung von EFH zu MFH markant zugenommen: von 15 % in der Periode 2000-2004 auf 34 % in der aktuellen Periode. In der aktuellen Periode haben EFH zu MFH einen

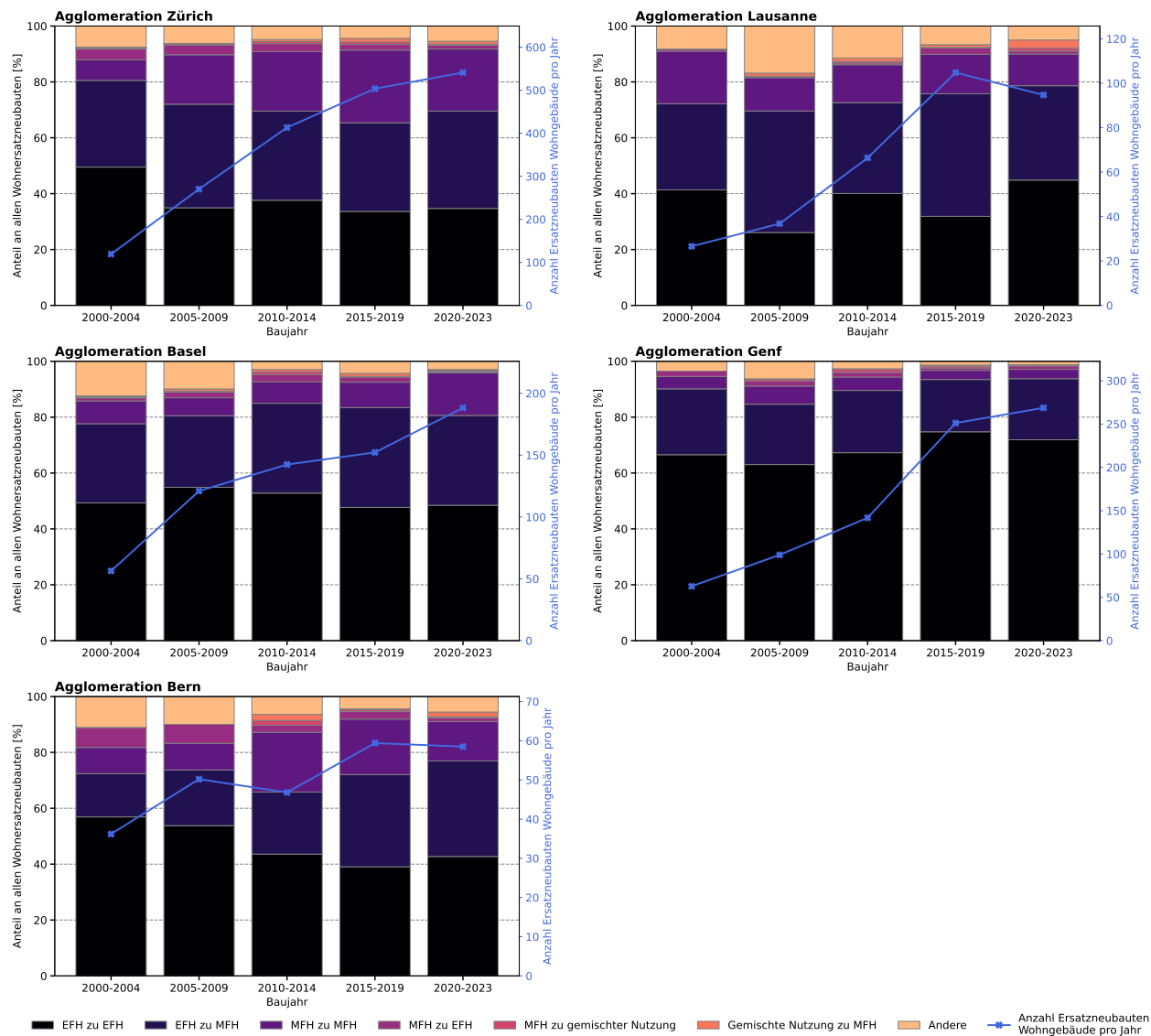


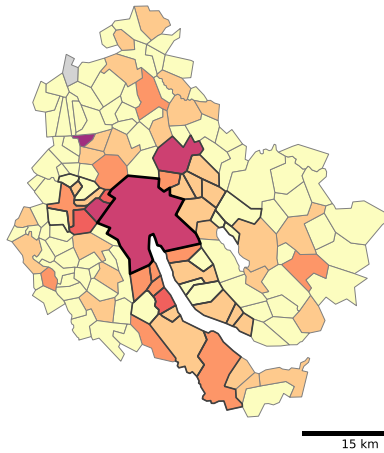
Abbildung 15: Art und Anzahl Ersatzneubauten Wohngebäude pro Jahr in den Agglomerationen

Rechte Achse: Mittelwert Anzahl Ersatzneubauten Wohngebäude pro Jahr. Linke Achse: Verteilung Veränderung der Gebäudeart aller Wohnersatzneubauten.

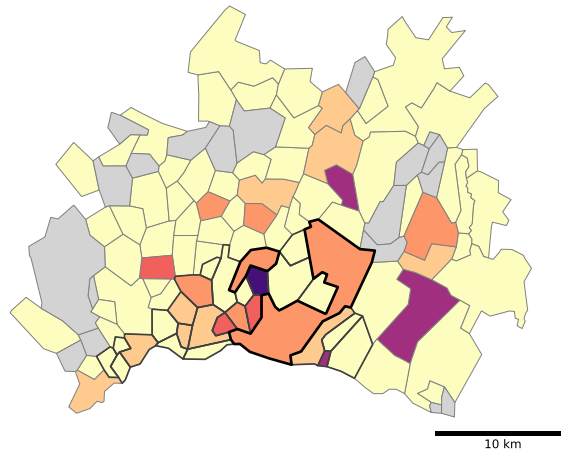
EFH = Einfamilienhaus, MFH = Mehrfamilienhaus, Gemischte Nutzung = Gebäude mit teilweiser Wohnnutzung, Andere = Beinhaltet insbesondere Gebäude, bei welchen die Gebäudeklasse des Abbruchs nicht bekannt war.

Erklärung: «Ersatzneubauten Wohnen» sind neugebaute Wohngebäude, die in einem Umkreis von 20 Meter Radius zu einem abgebrochenen Wohngebäude stehen. Die Ortskoordinaten sind durch die Gebäudeeingänge des GWR gegeben. Die Art des Gebäudes ist definiert durch den Gebäudeklasseneintrag (GKLAS) im GWR, gemäss EUROSTAT-Klassifikation. Dabei wurden Wohngebäude mit zwei Wohnungen (GKLAS 1121) auch zu den Einfamilienhäusern gezählt. Sie machen zwischen 4 bis 25 % aller abgebrochener und neugebauten Einfamilienhäuser aus. Als Mehrfamilienhäuser wurden daher nur Wohngebäude mit drei oder mehr Wohnungen (GKLAS 1122) klassifiziert.

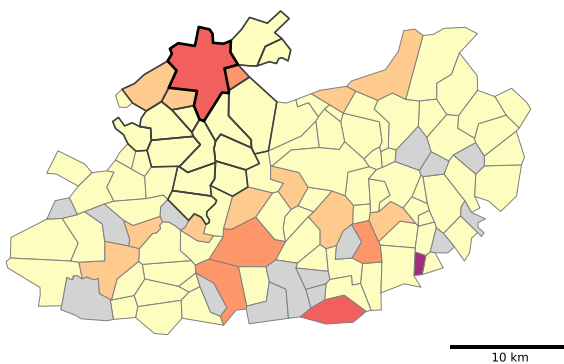
Agglomeration Zürich



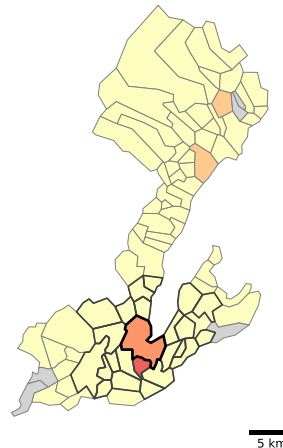
Agglomeration Lausanne



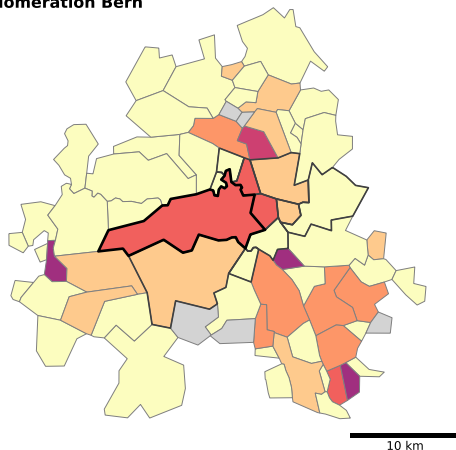
Agglomeration Basel



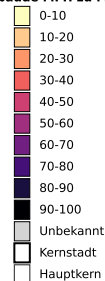
Agglomeration Genève



Agglomeration Bern



**Ersatzneubauten Wohn-
gebäude MFH zu MFH [%]**



Art der Ersatzneubauten von Wohngebäuden
in den einzelnen Gemeinden im Zeitraum 2000 bis 2023
EFH: Einfamilienhaus, MFH: Mehrfamilienhaus

Abbildung 16: Ersatzneubauten Wohnen Anteil Gebäude MFH zu MFH pro Gemeinde, Zeitraum 2000-2023

Erklärung: Mittelwert für den Zeitraum 2000 - 2023. MFH: Mehrfamilienhaus. «Ersatzneubauten Wohnen» sind neugebaute Wohngebäude, die in einem Umkreis von 20 Meter Radius zu einem abgebrochenen Wohngebäude stehen. Die Ortskoordinaten sind durch die Gebäudeeingänge des GWR gegeben. Die Art des Gebäudes ist definiert durch den Gebäudeklasseneintrag (GKLAS) im GWR, gemäss EUROSTAT-Klassifikation. Dabei wurden Wohngebäude mit zwei Wohnungen (GKLAS 1121) auch zu den Einfamilienhäusern gezählt. Sie machen zwischen 4 bis 25 % aller abgebrochener und neugebauten Einfamilienhäuser aus. Als Mehrfamilienhäuser wurden daher nur Wohngebäude mit drei oder mehr Wohnungen (GKLAS 1122) klassifiziert.

Anteil von 22 % (Genf) bis 35 % (Zürich) an allen Ersatzneubauten. Mehrfamilienhäuser, die durch Mehrfamilienhäuser ersetzt werden, haben in den letzten zwanzig Jahren insbesondere in den Deutschschweizer Agglomerationen zugenommen, während diese Art von Ersatzneubauten in den Agglomerationen der Romandie im Vergleich verhältnismässig konstant blieb. In der Agglomeration Zürich beispielsweise nahm der Anteil an MFH zu MFH-Ersatzneubauten von 7 % auf 22 % zu, was einer Zunahme von 215 % entspricht, wenn die Periode 2000-2004 mit der aktuellen Periode 2020-2023 verglichen wird. In Genf ist der Anteil von MFH zu MFH-Ersatzneubauten (3 % in der aktuellen Periode) im Vergleich mit den anderen Agglomerationen bedeutend geringer. Während es 2000-2004 in den Agglomerationen Bern und Zürich noch häufiger vorkam, dass Mehrfamilienhäuser durch Einfamilienhäuser ersetzt wurden (7 % und 4 %), so ging dieser Anteil zurück, sodass er in der aktuellen Periode für alle Agglomerationen unter 1.5 % liegt.

Diese Erkenntnisse zeigen, dass sich die Art der Ersatzneubauten, mit wenigen Ausnahmen (in der Agglomeration Zürich eine deutliche Zunahme von MFH zu MFH sowie in der Agglomeration Bern eine Zunahme beim Anteil von EFH zu MFH), in den letzten zwanzig Jahren relativ wenig verändert haben. In allen Agglomerationen werden nach wie vor zwischen 50 % (Zürich) und 77 % (Genf) aller Einfamilienhäuser durch Einfamilienhäuser ersetzt. Diese Erkenntnis ist insbesondere von Relevanz, da im Falle eines Ersatzes von Einfamilienhäusern mit Mehrfamilienhäusern statt Einfamilienhäusern eine dichtere Nutzung der Siedlungsfläche ermöglicht würde. Seit der Annahme des überarbeiteten RPG (Raumplanungsgesetz, Grundsatz zur Verdichtung nach Innen) konnte bis jetzt keine massgebliche Zunahme des Anteils von EFH zu MFH bei Ersatzneubauten festgestellt werden (ausser in der Agglomeration Bern).

Weiter haben wir untersucht, wie gross der Anteil des jeweiligen Typs der Nutzungsveränderung (Art) bei Wohnersatzneubauten über die gesamte Studienperiode von 2000 bis 2023 für jede Gemeinde in den Agglomerationen im Durchschnitt ist. Die Karte 16 zeigt den Anteil an MFH zu MFH. Im Appendix A.2.2 finden sich zudem die Karten für den Anteil an EFH zu EFH (Karte 36) und EFH zu MFH (Karte 35). Die Karte 16 zeigt, wo in den Agglomerationen Mehrfamilienhäuser durch Mehrfamilienhäuser ersetzt werden. Dies ist relevant für die Untersuchungen zur Verdrängung von Langzeitmietenden in Kapitel 3, da es sich bei diesen Häusern häufig um Mietwohnungen handelt statt um Eigentum wie es bei Einfamilienhäusern häufiger der Fall ist. Weiter zeigt die Karte 16, dass in allen Agglomerationen bei Ersatzneubauten der Anteil von Mehrfamilienhäusern, die durch Mehrfamilienhäuser ersetzt werden, in den Kernstädten und gewissen Hauptkerngemeinden am grössten ist. In Zürich und Bern war der Anteil der Gemeinden mit MFH zu MFH > 10 % bedeutend grösser als in den anderen Agglomerationen. In der Agglomeration Genf gibt es, wie schon aus der Grafik 15 ersichtlich, sehr wenige MFH zu MFH-Ersatzneubauten. Insgesamt hatten mit der Stadt Genf (25 %) und der Gemeinde Carouge (GE) (36 %) nur zwei Gemeinden über den Studienhorizont 2000-2023 einen MFH zu MFH-Anteil von > 20 %. Wird die EFH zu EFH-Karte 36 im Appendix A.2.2 konsultiert, zeigt sich deutlich, dass in fast allen anderen Genfer Agglomerationsgemeinden der Anteil von Einfamilienhäuser zu Einfamilienhäuser-Ersatzneubauten verhältnismässig sehr gross war. Abgesehen davon zeigen die Karten EFH zu EFH (Karte 36) und EFH zu MFH (Karte 35) im Appendix A.2.2 ein relativ heterogenes Bild, sodass keine klaren regionalen Trends oder über die Agglomerationen unterschiedliche Cluster sichtbar sind.

Da sich der Typ der Nutzungsänderung bei Ersatzneubauten insbesondere in den Kernstädten vom Rest der Agglomeration unterscheidet, wie aus den Karten 16, 36 und 35 ersichtlich, haben wir die Art der Ersatzneubauten in den Kernstädten noch detaillierter untersucht. Grafik 17 zeigt, wie oft ein Typ einer Nutzungsveränderung für Wohnersatzneubauten pro Kernstadt und Periode vorkommt. Da es in allen Städten ausser Zürich vor rund zwanzig Jahren generell relativ wenig Ersatzneubauten gab, kann die Verteilung der Art der Nutzungsänderung des Ersatzneubaus statistisch bedingten Schwankungen unterliegen. Im Gegensatz zu den

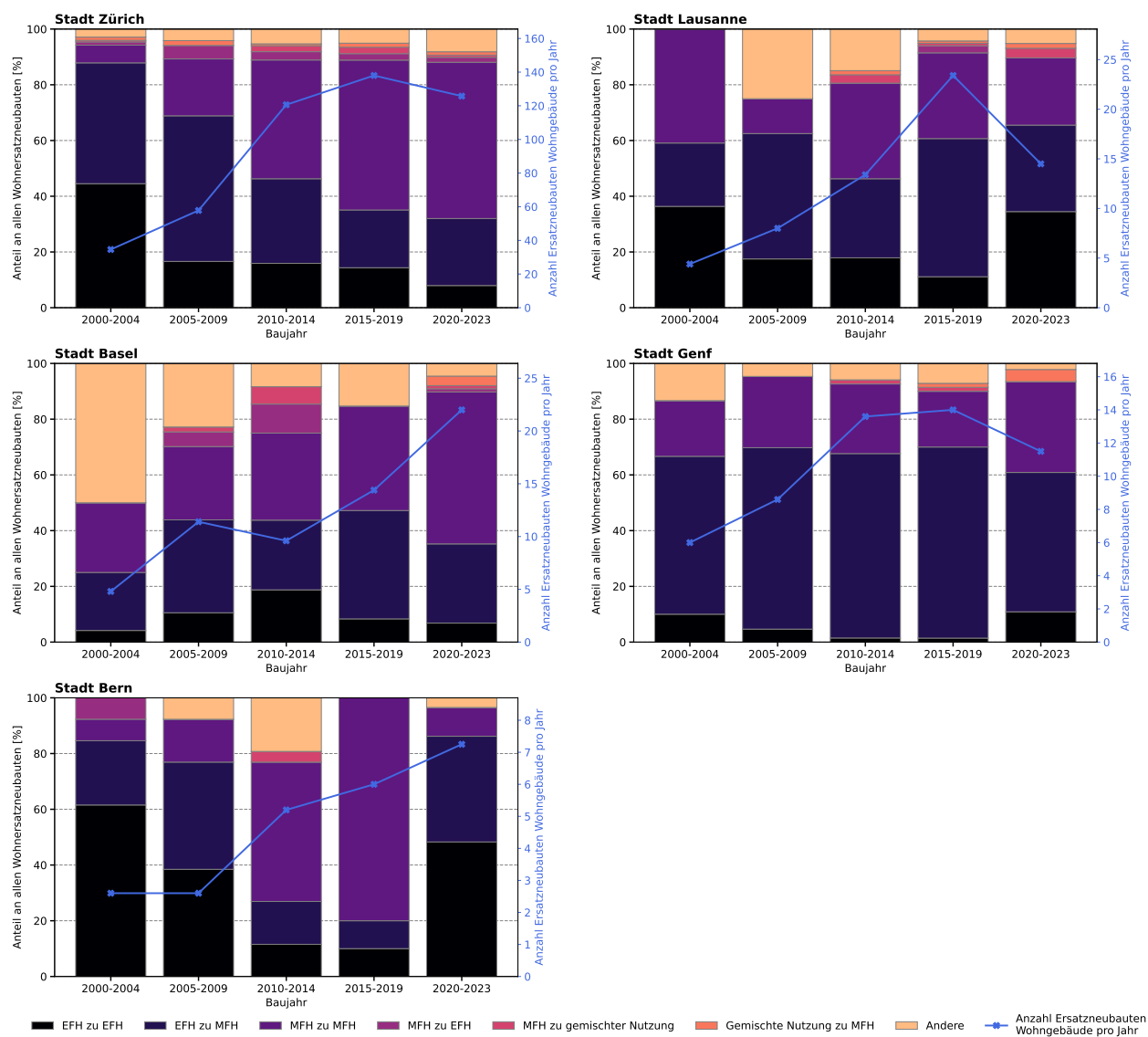


Abbildung 17: Art und Anzahl Ersatzneubauten Wohngebäude pro Jahr in den Kernstädten

Rechte Achse: Mittelwert Anzahl Ersatzneubauten Wohngebäude pro Jahr. Linke Achse Verteilung Veränderung der Gebäudeart aller Wohnersatzneubauten.

EFH: Einfamilienhaus, MFH: Mehrfamilienhaus, Gemischte Nutzung: Gebäude mit teilweiser Wohnnutzung, Andere: Beinhaltet insbesondere Gebäude, bei welchen die Gebäudeklasse des Abbruchs nicht bekannt war. Insbesondere für die Stadt Bern und Genf wurden absolut wenige Ersatzneubauten identifiziert, so dass Trends in der Art nicht eindeutig identifiziert werden können.

Erklärung: «Ersatzneubauten Wohnen» sind neugebaute Wohngebäude, die in einem Umkreis von 20 Meter Radius zu einem abgebrochenen Wohngebäude stehen. Die Ortskoordinaten sind durch die Gebäudeeingänge des GWR gegeben. Die Art des Gebäudes ist definiert durch den Gebäudeklasseneintrag (GKLAS) im GWR, gemäss EUROSTAT-Klassifikation. Dabei wurden Wohngebäude mit zwei Wohnungen (GKLAS 1121) auch zu den Einfamilienhäusern gezählt. Sie machen zwischen 4 bis 25 % aller abgebrochener und neugebauten Einfamilienhäuser aus. Als Mehrfamilienhäuser wurden daher nur Wohngebäude mit drei oder mehr Wohnungen (GKLAS 1122) klassifiziert.

gesamten Agglomerationen ist der Anteil von EFH zu EFH in den Kernstädten deutlich geringer und in der Stadt Zürich über den Studienhorizont stark rückläufig (Abnahme von 45 % auf 8 % aller Ersatzneubauten, wenn die Perioden 2000-2004 und 2020-2023 verglichen werden). Für die Stadt Genf lag der Anteil von EFH zu EFH für alle Perioden bei weniger als 11 %, während er in der gesamten Agglomeration Genf immer über 63 % lag (Grafik 15). In den letzten zwanzig Jahren wurden somit in der Stadt Genf 82 bis 92 % aller Einfamilienhäuser durch Mehrfamilienhäuser ersetzt. Es gab also sehr grosse Unterschiede bei der Innernverdichtung, zwischen der Stadt Genf und ihren Agglomerationsgemeinden. Im Gegensatz zur Stadt Genf wurden in den anderen Kernstädten anteilmässig weniger Einfamilienhäuser durch Mehrfamilienhäuser ersetzt, und es sind auch keine klaren Trends über die Perioden hinweg zu erkennen. Verglichen mit den gesamten Agglomerationen wurden in den Kernstädten Einfamilienhäuser jedoch deutlich häufiger durch Mehrfamilienhäuser ersetzt. Über alle Ersatzneubauten betrachtet blieb der Anteil an Mehrfamilienhäusern, die durch Mehrfamilienhäuser ersetzt wurden, in den Kernstädten der Romandie relativ konstant, während der Anteil in den Deutschschweizer Kernstädten deutlich zugenommen hat. Besonders deutlich war der Anstieg von 6 % (Periode 2000-2004) auf 56 % (Periode 2020-2023) in der Stadt Zürich.

Einerseits zeigt dieser Abschnitt, dass in den Kernstädten bei Ersatzneubauten deutlich mehr Mehrfamilienhäuser anstelle von Einfamilienhäusern gebaut werden als in den Agglomerationen, wodurch die bauliche Dichte in der bestehenden Siedlungsfläche in den Kernstädten erhöht wird. Andererseits wurden in den Deutschschweizer Kernstädten in den letzten Jahren besonders oft Mehrfamilienhäuser durch Mehrfamilienhäuser ersetzt. Interessanterweise weist die Stadt Genf bei den Ersatzneubauten im Vergleich zur Agglomeration Genf ein konträres Bild auf. In der Genfer Agglomeration werden bei Ersatzneubauten hauptsächlich Einfamilienhäuser mit Einfamilienhäusern ersetzt, während in der Stadt Genf hauptsächlich Einfamilienhäuser mit Mehrfamilienhäusern ersetzt werden.

2.4.2 Charakteristika der neugebauten und abgebrochenen Wohnungen

Neben der baulichen Dichte haben weitere Faktoren Einfluss auf die Nutzungsdichte, also darauf, wie viele Personen effektiv pro Bodenflächeneinheit wohnen. Zum Beispiel ist es wichtig zu untersuchen, wie gross die Zimmer in einer Wohnung sind, da in einer grossen Wohnung mit wenigen Zimmern weniger Menschen wohnen können als in einer Wohnung mit mehreren kleineren Zimmern. Aus diesem Grund haben wir untersucht, wie sich die durchschnittliche Zimmergrösse sowie der Wohnungsbestand nach Zimmeranzahl aller neugebauten und abgebrochenen Wohngebäude über die Zeitperioden in den fünf Agglomerationen entwickelt haben.

Die Grafik 18 zeigt die durchschnittlichen Zimmergrössen für die Agglomerationen, gemäss Methodik in Kapitel 2.1.3. In Bezug auf die vorliegenden Ergebnisse ist zu beachten, dass es im Zeitraum vor 2010, und für die Agglomeration Bern vor 2020, relativ wenige Neubauten auf ehemaligen Gewerbe- oder Industriearealen gab. Daher unterliegen diese Werte einer relativ hohen Unsicherheit. In allen Agglomerationen, mit Ausnahme von Genf, zeigt sich ein wesentlicher Unterschied in der durchschnittlichen Zimmergrösse zwischen abgebrochenen und neugebauten Wohnungen. Bei abgebrochenen Wohnungen lag die mittlere Zimmergrösse meist zwischen 25 und 26 m² (in Genf etwa 28 m²). Bei Neubauten, unabhängig davon, ob es sich um Neubauten auf unbebautem Land, auf ehemaligen Gewerbe- und Industriearealen oder um Ersatzneubauten handelt, sind die mittleren Zimmergrössen relativ ähnlich und massgeblich grösser als in den abgerissenen Wohnungen. Eine Ausnahme bildet Genf, wo der Unterschied in der Zimmergrösse zwischen abgerissenen und neuen Wohnungen weniger stark ist. Bei den Neubauten zeigte sich ein regionaler Unterschied zwischen

den Deutschschweizer und Westschweizer Agglomerationen: In den Deutschschweizer Agglomerationen waren die durchschnittlichen Zimmergrössen tendenziell grösser als in den Westschweizer Agglomerationen. Im aktuellen Zeitraum 2020-2023 betrug die durchschnittliche Zimmergrösse für Wohnungen in Neubauten in den Westschweizer Agglomerationen rund 27.5 m², während sie in den Deutschschweizer Agglomerationen bei circa 30.5 m² lag – eine Differenz von etwa 10 %. Über den gesamten Studienhorizont betrachtet war insbesondere in Zürich die durchschnittliche Zimmergrösse von Wohnungen in Neubauten grösser im Vergleich zu allen anderen Agglomerationen. Seit 2010 ist in allen Agglomerationen - ausser in Bern - ein allgemeiner Trend hin zu leicht kleineren durchschnittlichen Zimmergrössen zu beobachten.

Für die Kernstädte findet sich zudem eine detaillierte Darstellung der Resultate in der Grafik 30 im Appendix A.2.1. Die Trends für die Kernstädte und die jeweiligen Agglomerationen sind ähnlich, mit Ausnahme der Stadt Zürich. Hier wiesen abgebrochene Wohnungen bis zum Jahr 2020 im Durchschnitt noch kleinere Zimmergrössen auf (zwischen 23 und 24 m²) als die gesamte Agglomeration.

Dieser Abschnitt zeigt, dass die durchschnittliche Zimmergrösse bei neugebauten Gebäuden grösser ist als bei abgebrochenen Gebäuden. In der Deutschschweiz beträgt der Unterschied rund 25 %, während der Unterschied in der Romandie geringer ist (rund 6 bis 8 %), da insbesondere die durchschnittliche Zimmergrösse in neugebauten Wohnungen dort niedriger ausfällt. In Genf war vor 2020 die durchschnittliche Zimmergrösse in Abbrüchen zudem vergleichsweise leicht grösser. Dies zeigt, dass die aktuell abgebrochenen Wohnungen flächen-sparsameren Grundrisse als die neu gebauten Wohnungen hatten. Oft bestimmt die Anzahl der Zimmer zudem, wie viele Menschen in einer Wohnung wohnen können. Die grösseren Zimmer sind ein Indiz dafür, dass die bauliche Verdichtung nicht 1:1 zu einer höheren Bevölkerungsdichte führt. Dies trifft insbesondere für die Deutschschweizer Agglomerationen zu und wird im folgenden Kapitel 2.5 detailliert aufgezeigt. Da es sich bei der durchschnittlichen Zimmergrösse um eine Kennzahl handelt, eignet sie sich gut zum Vergleich zwischen den verschiedenen Perioden und Agglomerationen, sollte jedoch nicht als absolute Zahl weiter interpretiert werden.

Die Grafik 19 zeigt den Anteil an 1 bis 6+ Zimmerwohnungen pro Bauperiode in den fünf Agglomerationen. Der schwarz schraffierte Balken zeigt die Wohnungen nach Anzahl Zimmern in allen Neubauten. Der weiss schraffierte Balken zeigt die Wohnungen der abgebrochenen Wohngebäude. In allen Agglomerationen lässt sich der Trend feststellen, dass kontinuierlich weniger Wohnungen mit vielen Zimmern gebaut wurden. So wurden vor zwanzig Jahren, also in der Periode 2000–2004, relativ betrachtet mit 79 % (Bern) bis 72 % (Genf) rund doppelt so viele Wohnungen mit vier Zimmern und mehr gebaut als in der aktuellen Periode 2020–2023 (29 % (Lausanne) bis 40 % (Bern)). Der Anteil an Wohnungen mit drei oder weniger Zimmern lag 2000–2004 entsprechend zwischen 21 % (Bern) und 28 % (Genf). Im Vergleich mit den abgebrochenen Wohnungen gab es in der Periode 2000–2004 relativ betrachtet rund zwei bis dreimal so viele abgebrochene Wohnungen mit drei oder weniger Zimmern als neu gebaute. Es wurden also vor allem Wohnungen mit relativ vielen Zimmern gebaut, während primär Wohnungen mit weniger Zimmern abgebrochen wurden. Seither stieg der Anteil an neugebauten Wohnungen mit weniger als drei Zimmern in allen Agglomerationen kontinuierlich an. Besonders stark ist der Anteil an Zweizimmerwohnungen gewachsen. In der aktuellen Periode von 2020–2023 lag der Anteil an Wohnungen mit drei oder weniger Zimmern zwischen 60 % (Bern) und 71 % (Lausanne). Der Wohnungsbestand aufgeschlüsselt nach der Zimmeranzahl für abgebrochene Wohngebäude war für alle Agglomerationen ausser Zürich über den gesamten Studienhorizont relativ konstant. In der aktuellen Periode wurden Wohnhäuser gebaut, deren Wohnungen ähnlich viele Zimmer hatten wie in den Abbrüchen, mit dem Unterschied, dass insbesondere in den Deutschschweizer Agglomerationen die Grundrisse der Neubauwohnungen bedeutend grösser waren (rund 25 %) als jene der abgebrochenen Wohnungen. Sehr grosse

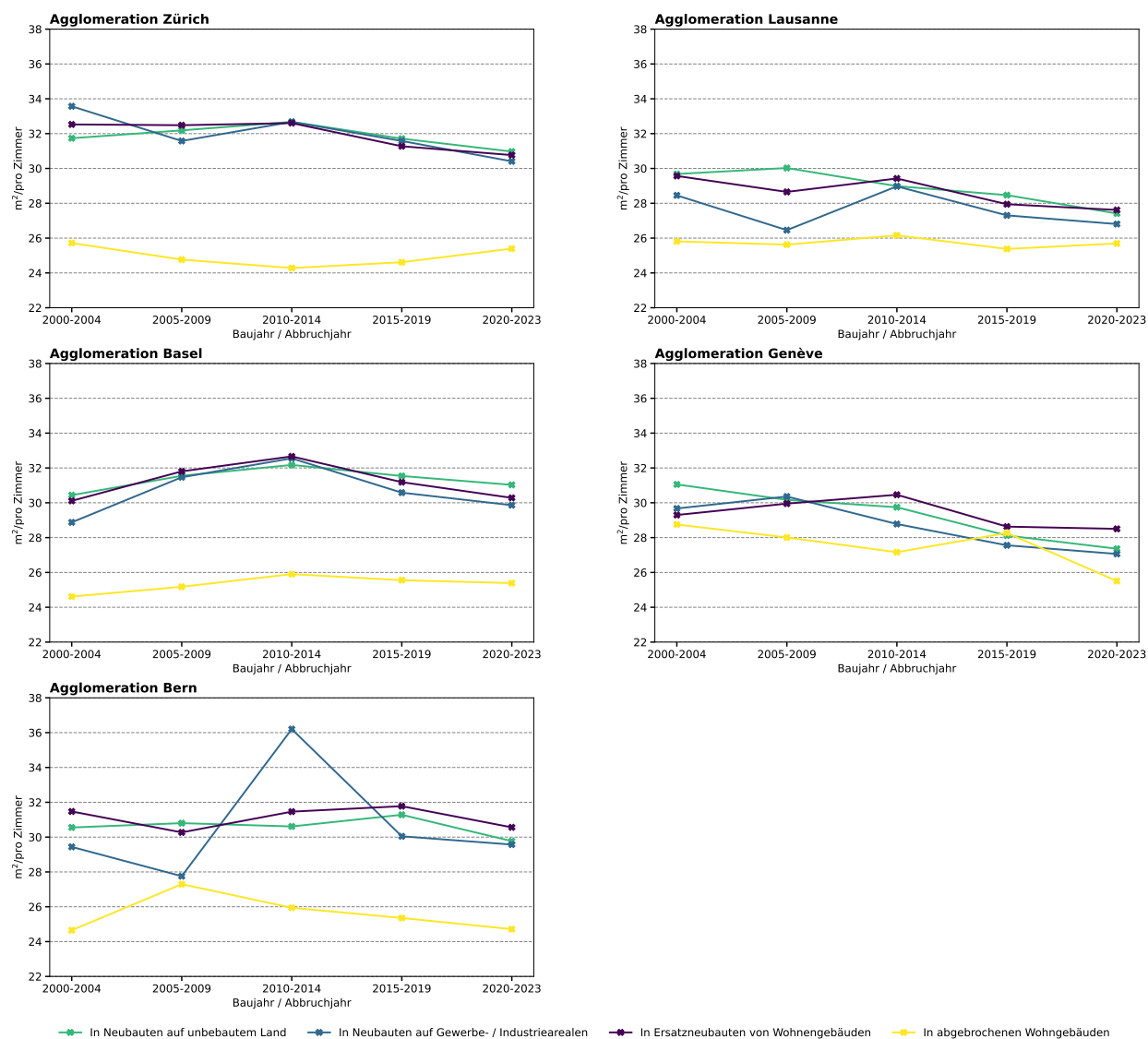


Abbildung 18: Durchschnittliche Zimmergrösse für Neubauten und Abbrüche in den Agglomerationen

Erklärung: Den neugebauten und abgebrochenen Gebäuden wurden die Daten zu den Wohnungen via EGID zugeordnet. Die mittlere Zimmergrösse berechnet sich aus der Wohnungsgrösse dividiert durch die Anzahl Zimmer. Gemäss Merkmalskatalog GWR werden Halbzimmer immer abgerundet. Die Neubauten wurden unterteilt in Ersatzneubauten von Wohngebäuden, Neubauten auf ehemaligen Industriebrachen oder Gewerbearealen und Neubauten auf bisher unbebautem Land, gemäss Methodik in Kapitel 2.1.1.

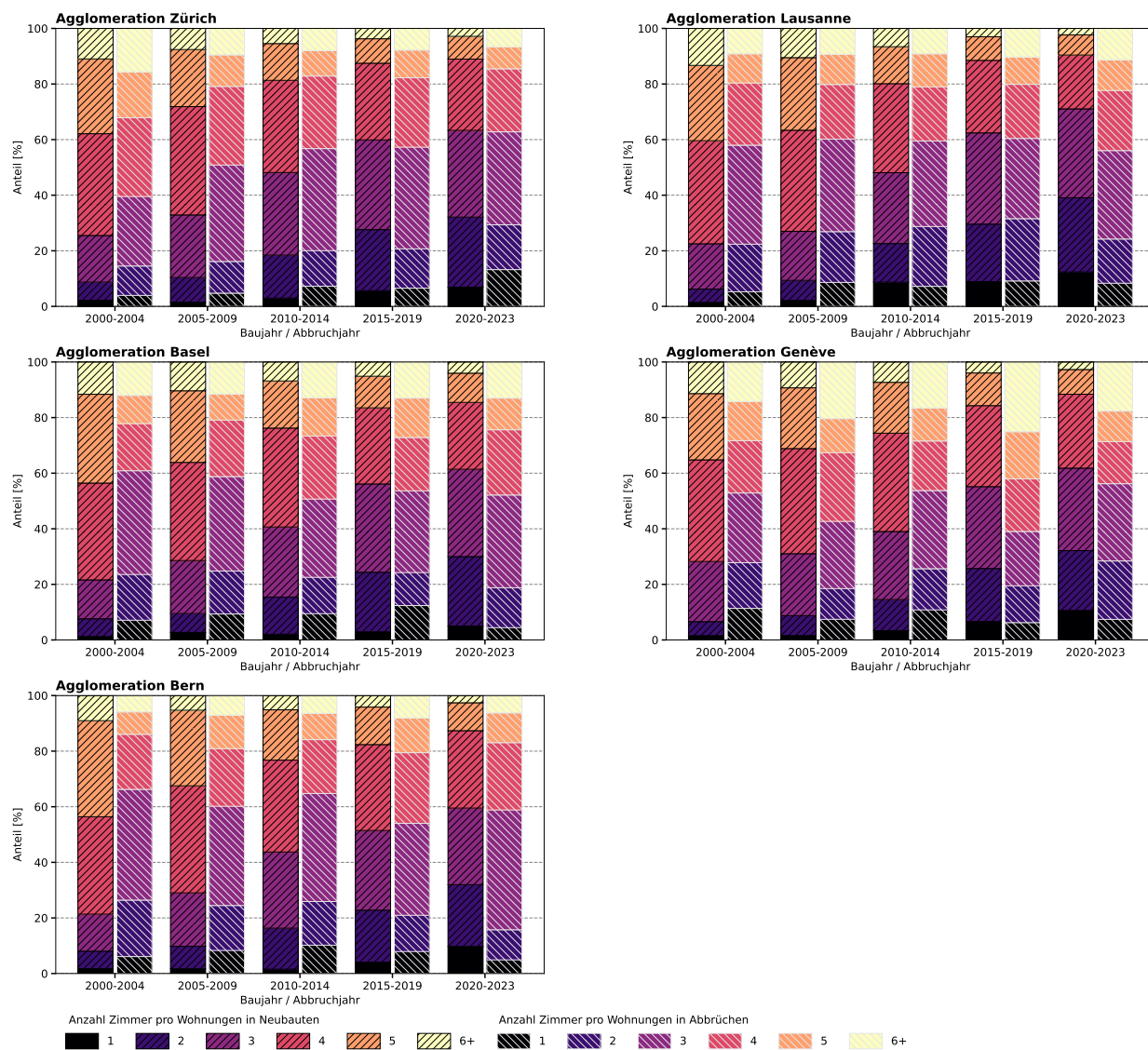


Abbildung 19: Anteil an 1 bis 6+ Zimmerwohnungen für Neubauten und Abbrüche in den fünf Agglomerationen

Erklärung: Verteilung der Anzahl Zimmer pro Wohnung für Neubauten (schwarz schraffiert) und Abbrüche (weiss schraffiert). In die Kategorie 6+ fallen alle Wohnungen mit mehr als 6 Zimmer. Die neugebauten und abgebrochenen Wohnungen wurden via Gebäude-Identifikator der zugehörigen Gebäude identifiziert. Gemäss Merkmalskatalog GWR werden Halbzimmer immer abgerundet.

Wohnungen mit sechs Zimmern und mehr werden heutzutage kaum noch gebaut (maximal 4 % Anteil in Basel). Sie machen jedoch nach wie vor rund 6 % (Bern) bis 18 % (Genf) aller abgebrochenen Wohnungen aus.

Grafik 32 im Anhang A.2.1 zeigt den Anteil an Wohnungen, aufgeschlüsselt nach Anzahl der Zimmer für die Kernstädte. Die Trends sind generell ähnlich wie in den gesamten Agglomerationen, jedoch wurden relativ betrachtet mehr Wohnungen mit drei Zimmern oder weniger gebaut. In der aktuellen Periode 2020-2023 hatten zwischen 69 % (Bern) und 79 % (Basel) aller neugebauten Wohnungen in den Kernstädten drei oder weniger Zimmer, während es in den Agglomerationen nur zwischen 60 % (Bern) und 71 % (Lausanne) waren.

In allen Agglomerationen wurden also in den letzten Jahren mehr Wohnungen mit weniger Zimmern gebaut als noch vor zwanzig Jahren. In den Kernstädten ist der Anteil an Wohnungen mit wenigen Zimmern verhältnismässig gross. Generell unterscheidet sich der Wohnungsbestand nach Zimmeranzahl für die abgebrochenen und neugebauten Wohngebäuden in der aktuellen Periode 2020-2023 nur geringfügig.

2.5 Wohnflächenverbrauch pro Person nach Gebäudetyp

Wie bereits in Kapitel 2.2 erläutert, ist es für die Umsetzung der Innenverdichtung entscheidend, dass die Nutzungsdichte zunimmt und damit die Anzahl Einwohnenden pro Hektar Siedlungsfläche. Neben der baulichen Dichte ist deshalb besonders auch der Wohnflächenverbrauch pro Person ein zentraler Indikator. Dieser Abschnitt untersucht nun den Wohnflächenverbrauch pro Person. Die Veränderung der baulichen Dichte haben wir beispielsweise für Ersatzneubauten in Kapitel 2.2.1 untersucht, indem wir die Anzahl der neugebauten Wohnungen pro abgebrochene Wohnung identifizierten.

Grafik 20 zeigt die Verteilung des Wohnflächenverbrauchs pro Person in den verschiedenen Agglomerationen für Neubauten, Abbrüche und Totalsanierungen im Zeitraum 2016–2020. In Tabelle 4 sind die zugehörigen Mittelwerte zu finden. Gemäss Methodik in Kapitel 2.1.4 wurden für die abgebrochenen und totalsanierten Gebäude ausschliesslich Haushalte berücksichtigt, die ein oder zwei Jahre vor dem Abbruch mindestens drei Jahre im Gebäude wohnten. In allen Agglomerationen ist der Wohnflächenverbrauch in den Ersatzneubauten im Schnitt grösser als in den abgebrochenen Gebäuden. Der Unterschied von 22 bis 25 % ist in den Deutschschweizer Agglomerationen besonders deutlich, während der Wohnflächenverbrauch in den Agglomerationen der Romandie im Schnitt nur rund 8 % zunimmt. Absolut betrachtet ist der Wohnflächenverbrauch bei allen Arten von Neubauten innerhalb einer Agglomeration relativ ähnlich. Wiederum haben im Schnitt die Deutschschweizer Agglomerationen mit 44.7 bis 49.9 m² den höchsten Wohnflächenverbrauch pro Person, während er in den Agglomerationen der Romandie mit 35.5 bis 40.0 m² zwischen 10 und 29 % geringer ist. Bei Gebäuden, die totalsaniert wurden, blieb der Wohnflächenverbrauch im Mittel relativ ähnlich. Er stieg zwischen 8.2 % (Lausanne) an oder nahm um bis zu 4.7 % (Bern) ab. Die Agglomeration Genf ist eine Ausnahme: Hier hat der durchschnittliche Wohnflächenverbrauch von 46.7 auf 33.7 m² abgenommen. Im Durchschnitt lebten somit nach einer Sanierung 28 % Personen mehr in denselben Wohnungen als vor der Sanierung.

Der Wohnflächenverbrauch ist für alle Arten von Gebäuden asymmetrisch verteilt. Insbesondere gibt es relativ viele Personen in Wohnungen mit einem hohen Wohnflächenverbrauch. Dies zeigt sich darin, dass der Median (schwarzer Balken in den Boxplots) in Grafik 20 jeweils kleiner ist als der Mittelwert aus Tabelle 4. In Grafik 31 und Tabelle 11 im Anhang A.2.1 sind zudem die Resultate für die Kernstädte dargestellt. Verglichen mit den Agglomerationen ist der Wohnflächenverbrauch in den Kernstädten mit 30.9 bis 46.8 m² in Neubauten

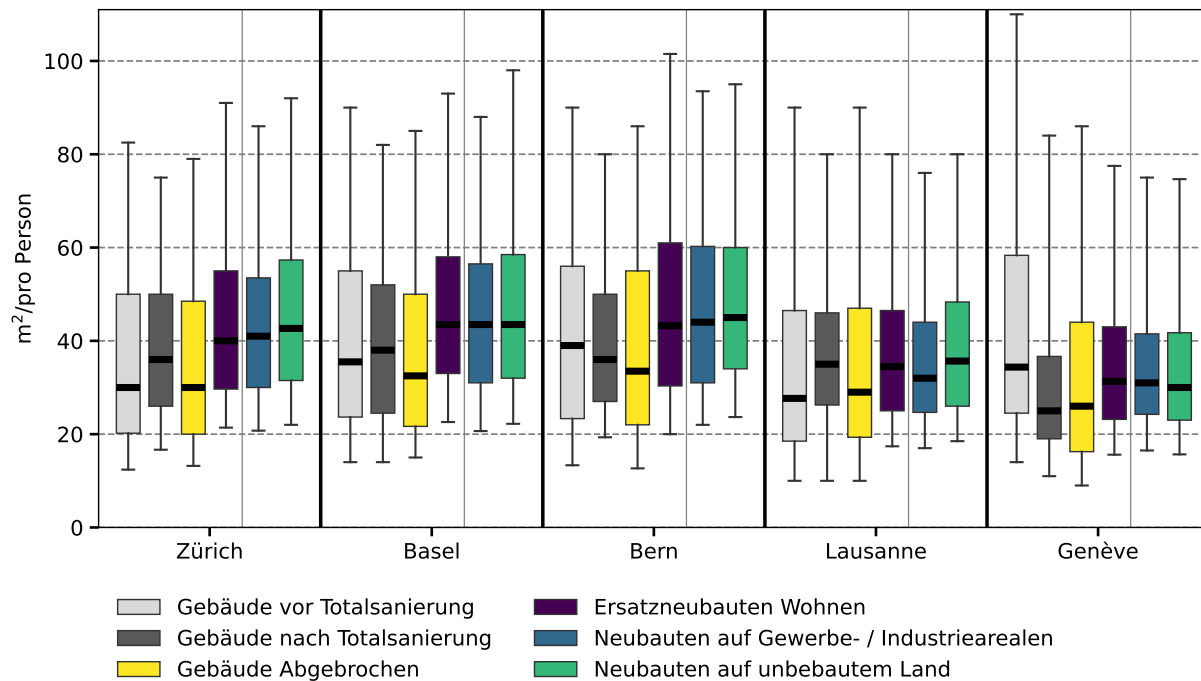
generell geringer. Mit Ausnahme von Basel-Stadt (plus 21.6 %) verändert sich der Wohnflächenverbrauch bei Ersatzneubauten im Schnitt nur marginal (minus 1.9 bis plus 5.5 %). In den Kernstädten führt also die Erhöhung der baulichen Dichte bei Ersatzneubauten effektiv fast vollumfänglich zu einer Steigerung der Nutzungsdichte. Allerdings gilt es zu beachten, dass Neubauprojekte von Genossenschaften mit Belegungsvorschriften eine mögliche Zunahme des Wohnflächenverbrauchs im privaten Sektor teilweise kompensieren. Dies ist insbesondere in den Kernstädten von Relevanz, da dort der Anteil an gemeinnützigen Wohnungen verglichen mit den meisten anderen Agglomerationsgemeinden grösser ist.

Dieses Kapitel zeigt somit klare Unterschiede im Wohnflächenverbrauch zwischen den Agglomerationen sowie zwischen Ersatzneubauten und Abbrüchen auf. Die Agglomerationen Basel, Bern und Zürich weisen eine deutliche Zunahme des Wohnflächenverbrauchs pro Person in Ersatzneubauten auf. In diesen Agglomerationen haben die Ersatzneubauten auch deutlich grössere Zimmer als die abgebrochenen Gebäude (siehe 2.4). In den Agglomerationen Lausanne und Genf ist dagegen der Wohnflächenverbrauch pro Person von Personen in Ersatzneubauten ähnlich wie der Wohnflächenverbrauch der Personen, die in abgebrochenen Gebäuden gewohnt haben. Dies deutet darauf hin, dass es für den Wohnflächenverbrauch pro Person wichtig ist, ob neugebaute Wohnungen sehr grosse Zimmer oder kleinere haben, da die Belegung wahrscheinlich massgeblich durch die Zimmeranzahl und weniger durch die Gesamtwohnfläche beeinflusst wird. Deshalb scheint die durchschnittliche Zimmergrösse ein wichtiger Faktor in der erfolgreichen Umsetzung der Innenentwicklung und einer effizienten Ressourcennutzung (Wilson and Boehland, 2005). Verglichen mit der Arbeit von Debrunner et al. (2023), welche den Wohnflächenverbrauch pro Person in der Stadt Zürich und Basel bei Ersatzneubauten untersucht, kommt diese Arbeit auf vergleichbare Ergebnisse.

Agglomeration	Neubauten auf unbebautem Land [m ²]	Neubauten auf Gewerbearealen [m ²]	Ersatzneubau [m ²]	Wohngebäude Abgebrochen [m ²]	Totalsanierung vorher [m ²]	Totalsanierung nachher [m ²]	Veränderung Abbruch - Ersatzneubau [%]	Veränderung Totalsanierung [%]
Zürich	47.6	44.7	45.8	36.6	37.7	39.8	25.1	5.6
Basel	49.1	46.6	48.7	39.4	41.9	41.3	23.4	-1.5
Bern	49.9	48.5	49.5	40.5	43.3	41.2	22.3	-4.7
Lausanne	40.0	37.0	39.2	36.1	36.1	39.6	8.7	9.7
Genève	35.5	36.1	36.7	34.0	46.7	33.7	8.2	-28.0

Tabelle 4: Mittelwert Wohnflächenverbrauch pro Person, sowie Veränderung des Wohnflächenverbrauchs wegen Wohnungsabbruch oder Totalsanierung in den Agglomerationen, Zeitraum 2016 - 2020

Erklärung: Via Gebäude-Identifikator wurden die betroffenen Wohnungen identifiziert und der Wohnflächenverbrauch pro Person ermittelt. Dazu wurden die Anzahl Personen pro Haushalt aus den STATPOP Daten den Wohnungen zugeordnet und durch deren Fläche aus dem GWR geteilt. Für die abgebrochenen und totalsanierten Gebäude wurden ausschliesslich Haushalte berücksichtigt, die 1 oder 2 Jahre vor dem Abbruch für mindestens 3 Jahre im Gebäude wohnten. Mit dieser Methodik wird versucht Zwischennutzungen von z.B. Studierenden auszuschliessen. Für die Neubauten und Gebäude nach der Totalsanierung wurden Personen, die zwei Jahre nach der Fertigstellung eines Neubaus / einer Totalsanierung im Gebäude wohnen, berücksichtigt. Als Totalsanierung wurden jene Gebäude mittels den STATPOP Daten identifiziert, bei welchen auf das Renovationsjahr keine Personen im Gebäude mehr wohnen, zuvor und danach das Gebäude aber bewohnt ist. Bei Totalsanierungen wurden ausschliesslich Gebäude mit drei oder mehr Wohnungen betrachtet.



Die "Whiskers" entsprechen dem 5ten and 95ten Perzentil der Verteilung.
Bei fehlendem Boxplot entsprechen die Anzahl Beobachtungen weniger als 100 Personen.

Abbildung 20: Wohnflächenverbrauch pro Person in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Agglomerationen, Zeitraum 2016 – 2020

Erklärung: Via Gebäude-Identifikator wurden die betroffenen Wohnungen identifiziert und der Wohnflächenverbrauch pro Person ermittelt. Dazu wurden die Anzahl Personen pro Haushalt aus den STATPOP Daten den Wohnungen zugeordnet und durch deren Fläche aus dem GWR geteilt. Für die abgebrochenen und totalsanierten Gebäude wurden ausschliesslich Haushalte berücksichtigt, die 1 oder 2 Jahre vor dem Abbruch für mindestens 3 Jahre im Gebäude wohnten. Mit dieser Methodik wird versucht Zwischennutzungen von z.B. Studierenden auszuschliessen. Für die Neubauten und Gebäude nach der Totalsanierung wurden Personen, die zwei Jahre nach der Fertigstellung eines Neubaus oder einer Totalsanierung im Gebäude wohnen, berücksichtigt. Als Totalsanierung wurden jene Gebäude mittels den STATPOP Daten identifiziert, bei welchen auf das Renovationsjahr keine Personen im Gebäude mehr wohnen, zuvor und danach das Gebäude aber bewohnt ist. Bei Totalsanierungen wurden ausschliesslich Gebäude mit drei oder mehr Wohnungen betrachtet.

3 Sozioökonomische Auswirkungen der Wohnbau- tätigkeit und Verdrängung

Dieses Kapitel untersucht, welche Personengruppen in den abgerissenen Gebäuden und in den Gebäuden vor der Totalsanierung gelebt haben, sowie welche Personengruppen in die verschiedenen Arten von Neubauten oder Gebäuden nach einer Totalsanierung einziehen. Damit zeigt dieser Bericht deskriptiv auf, welche Personengruppen in welcher Weise von der aktuellen Wohnbauaktivität und Totalsanierungen betroffen sind. Insbesondere zeigen die Analysen der Einwohnenden der abgebrochenen Gebäuden und der Ersatzneubauten auf, wie unterschiedliche Bevölkerungsgruppen von der Siedlungsentwicklung nach innen betroffen sind. Die Analysen sind ausschliesslich deskriptiv und die Kausalität einzelner Phänomene wurde nicht untersucht.

Bei den Hausabbrüchen und Totalsanierungen fokussieren wir auf verdrängte Personen. Verdrängung ist ein breit diskutiertes Konzept in der wissenschaftlichen Literatur. Grundsätzlich beschreibt der Begriff alle Prozesse, bei denen Personen oder Haushalte gezwungen sind, ihre Wohnung zu verlassen – sei es aufgrund von Veränderungen in der Nachbarschaft oder des Gebäudes, in dem sie leben (Marcuse, 1985). In diesem Bericht untersuchen wir ausschliesslich die direkte Form der Verdrängung. Diese liegt vor, wenn Personen oder Haushalte gezwungen sind umzuziehen, weil ein Verbleib in ihrer bisherigen Unterkunft nicht mehr möglich ist. Diese Form der Verdrängung tritt ein, wenn Personen aufgrund eines Hausabbruchs oder einer Totalsanierung aus ihren Wohnungen ausziehen müssen (Meuth and Reutlinger, 2023). Insbesondere fokussieren wir auf die soziodemografischen Merkmale der Personen, welche aus ihrem bestehenden Wohngebäude aufgrund von Leerkündigungen ausziehen müssen und in welche Gemeinden und welche Gebäude diese Personen ziehen.

3.1 Methodik

Für die Analysen des Kapitels 3 haben wir die Personendaten aus dem STATPOP und die Einkommensdaten der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) ausgewertet. Diese verknüpften Datensätze des Bundesamts für Statistik waren zudem an die Resultate von Kapitel 2 gekoppelt, die auf dem Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) sowie der Gebäude- und Wohnungsstatistik (GWS) basieren.

Methodisch haben wir zur Identifikation der **verdrängten Personen** zuerst die relevanten Mehrfamiliengebäude ermittelt. Die abgebrochenen Wohngebäude haben wir basierend auf dem Abbruchjahr laut GWR identifiziert. Die totalsanierten Wohngebäude wurden mittels den STATPOP-Daten identifiziert, welche mit dem GWR verknüpft sind. Als Totalsanierung gilt, wenn im Renovationsjahr keine Personen mehr im Gebäude wohnen, das Gebäude aber im Jahr zuvor bewohnt war und auch im Jahr darauf wieder bewohnt ist. Für die Abbrüche sowie Totalsanierungen wurden ausschliesslich Mehrfamilienhäuser mit drei oder mehr Wohnungen (GWR GKLAS 1122) untersucht, da Einfamilienhäuser oftmals von ihren Eigentümer:innen bewohnt werden und entsprechend ein geringeres Risiko zur Verdrängung besteht. Ausserdem fokussieren wir auf das Umzugsverhalten von **verdrängten Langzeitmietenden**. In der Analyse wurden darum ausschliesslich Personen berücksichtigt, die vor dem Abbruch oder der Totalsanierung während mindestens drei Jahren im Gebäude gewohnt hatten und maximal 2 Jahre vor dem Abbruch oder der Totalsanierung ausgezogen sind. Eine Person ist auch dann als Verdrängt definiert, wenn sie innerhalb ihrer Wohngemeinde nach der Leerkündigung eine Wohnung findet. Verdrängte Personen die aus der Schweiz wegziehen sind auch erfasst, sodass

die Anzahl verdrängter Personen der Schweizer Gemeinden grenzüberschreitender Agglomerationen (Genf und Basel) mit den anderen Agglomerationen vergleichbar sind.

Mit der verwendeten Methodik werden Personen in Kurzzeitmietverhältnissen ausgeschlossen. In den letzten Jahren sind aber beispielsweise in der Stadt Zürich vermehrt befristete Vermietungen und Zwischennutzungen zu beobachten (Debrunner and Gerber, 2021). Solche Kurzzeitmietverhältnisse werden oft über genossenschaftliche Organisationen wie beispielsweise das Jugendwohnnetz JUWO organisiert. Zu Kurzzeitmietenden zählen daher oft Studierende, aber auch Personen mit tiefem Einkommen und Migrant:innen (Debrunner and Gerber, 2021). Es gilt daher zu beachten, dass die Gesamtanzahl der Personen die wegen einem Hausabbruch oder einer Totalsanierung umziehen mussten, tendenziell höher liegt als in unserem Bericht beschrieben. Diese Kurzzeitmietenden wurden im Rahmen dieser Studie nicht untersucht, da sich diese Gruppen insofern unterscheiden, dass Kurzzeitmietende bereits beim Bezug der Wohnung wissen, bis wann das Mietverhältnis bestehen bleiben wird. Nichtsdestotrotz gehören auch sie häufig zu Bevölkerungsgruppen, die mangels zahlbarem Wohnraum in solche Gebäude mit befristeten Mietverträgen ziehen.

3.1.1 Soziodemografischer Vergleich der Bewohnenden von Neubauten, Abbrüchen und Gebäuden vor und nach einer Totalsanierung

In diesem Kapitel haben wir die soziodemografischen Merkmale der Langzeitmietenden, die vor einem Abbruch oder einer Totalsanierung in einem Gebäude lebten, mit den Merkmalen der Personen, die in die neugebauten oder totalsanierten Wohngebäude einziehen, deskriptiv verglichen. Für die **neu eingezogenen Personen** in Neubauten und Gebäuden nach der Totalsanierung haben wir Bewohnende berücksichtigt, die zwei Jahre nach der Fertigstellung eines Neubaus oder einer Totalsanierung im Gebäude wohnten. Die Neubauten wurden in die drei Kategorien Ersatzneubau, Neubau auf einem ehemaligen Gewerbe- oder Industrieareal und Neubau auf unbebautem Land unterteilt, gemäss der Methodik in Kapitel 2.1.1. Wir vergleichen die Personengruppen zudem deskriptiv mit den soziodemografischen Merkmalen der Gesamtbevölkerung der jeweiligen Agglomeration. Konkret untersucht wurden das **Alter**, der **Aufenthaltsstatus** und der **Geburtskontinent** basierend auf den STATPOP-Daten. Das **Haushaltseinkommen** wurde mit den STATPOP-Daten und den Einkommensdaten der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) ausgewertet.

Das **Haushaltseinkommen** errechnet sich als die Summe aller monatlichen Einkommen im Haushalt, geteilt durch die Wurzel der Anzahl Haushaltsmitglieder. Ein Haushalt beschreibt alle Personen, die in derselben Wohnung leben. Haushalte mit mehr als 10 Personen sowie Ausreisser im Haushaltseinkommen, unter und über dem 1. respektive 99. Perzentil, wurden ausgeschlossen. In den Einkommensdaten der ZAS sind ausschliessliche AHV pflichtige Einkünfte erfasst, sowie Einkommen durch Invalidenrenten. Das heisst Haushalte, die ausschliesslich Sozialhilfegelder oder andere nicht AHV pflichtige Unterstützungsleistungen beziehen, waren nicht Teil der Einkommensanalyse. Entsprechend beziehen sich die Einkommensanalysen auch ausschliesslich auf Personen, die nicht pensioniert sind, da auch AHV- und Pensionskassenrenten in den Daten nicht erfasst sind.

3.1.2 Umzüge von verdrängten Langzeitmietenden

In diesem Kapitel wird untersucht, wohin verdrängte Langzeitmietende ziehen, die wegen Abbruch oder Totalsanierung ihre Wohnung verlassen müssen. Dazu haben wir für die identifizierten Langzeitmietenden der abgebrochenen Wohngebäude und Wohngebäude vor einer Totalsanierung (siehe Kapitel 3.1) ihren ursprünglichen Wohnort basierend auf dem Gebäudestandort sowie ihren neuen Wohnort ermittelt. Dieser ergab sich

aus dem Wohnort im GWR und STATPOP ein Jahr nach dem sie verdrängt wurden. Anschliessend untersuchten wir, wie gross der Anteil der Umzüge innerhalb der Wohngemeinde, der Agglomeration oder weg von der Agglomeration pro Wohngemeinde und Agglomeration war. Auch analysierten wir wie viele verdrängte Personen in die verschiedene Gemeinden ziehen. Im letzten Abschnitt haben wir zudem das Gebäudealter und der Wohnflächenverbrauch der verdrängten Langzeitmietenden vor und nach dem Umzug analysiert.

3.2 Anzahl durch Hausabbruch oder Totalsanierung verdrängte Langzeitmietende

In diesem Abschnitt zeigen wir auf, wie viele Langzeitmietende wegen eines Abbruchs oder einer Totalsanierung pro Agglomeration und pro Kernstadt aus ihrem Wohngebäude ausziehen mussten (Methodik, siehe Kapitel 3.1). Über alle Agglomerationen wurden insgesamt 4'352 Mehrfamiliengebäude mit 3 oder mehr Wohnungen zwischen 2015 und 2020 abgebrochen oder totalsaniert. Tabelle 5 zeigt die Anzahl abgebrochener und totalsanierter Gebäude pro Agglomeration.

Tabelle 6 zeigt die Anzahl der Personen pro Agglomeration in der Periode 2015-2020, welche ihre Wohnung wegen einer Totalsanierung oder eines Hausabbruchs verlassen mussten, basierend auf der im vorherigen Kapitel beschriebenen Methodik. Die Anzahl verdrängter Personen ermittelt sich aus der Summe aller Personen welche ihre Wohnung wegen Abbruch oder Totalsanierung verlassen mussten. Die letzte Spalte zeigt den Anteil aller verdrängten Personen, gemessen an der gesamten Wohnbevölkerung 2020 der jeweiligen Agglomeration. Basierend auf dieser Tabelle lässt sich somit sagen, wie oft verdrängte Personen absolut wie auch relativ in den jeweiligen Agglomerationen vorkommen. Die Karten in Abbildung 21 zeigen, wie viele verdrängte Personen es pro Gemeinde in der Periode 2015-2020 gab (absolut). Da die Anzahl der verdrängten Personen zwischen den einzelnen Agglomerationen stark variiert, haben die Karten in Abbildung 21 unterschiedliche Skalen. Die Farben dürfen also nicht zwischen den verschiedenen Agglomerationen verglichen werden. Weiter muss beachtet werden, dass die verschiedenen Agglomerationen und Gemeinden unterschiedlich viele Einwohnende haben. Für eine relative Betrachtung der Anzahl verdrängter Personen in den einzelnen Gemeinden sollen daher die Zahlen zur ständigen Wohnbevölkerung beigezogen werden.

Die Tabelle 6 zeigt, dass sowohl absolut als auch relativ - gemessen an der ständigen Wohnbevölkerung 2020 - in der Agglomeration Zürich in der Periode 2015-2020 am meisten Personen verdrängt wurden. Insgesamt mussten während dieser Periode 7'253 Personen wegen eines Hausabbruchs und 7'120 Personen wegen einer Totalsanierung ihre Wohnung verlassen. Dies entspricht 1.02 % der Wohnbevölkerung der Agglomeration Zürich im Jahr 2020. Zwischen den Agglomerationen gibt es sehr grosse Unterschiede, wie viele Personen verdrängt wurden. Verglichen mit der Agglomeration Zürich hatte die Agglomeration Genf mit insgesamt 0.08 % (467) verdrängten Personen relativ betrachtet rund 12 mal weniger Personen, die wegen Abbruch oder Totalsanierung ihre Wohnung wechseln mussten. Das liegt unter Anderem daran, dass in Genf verglichen mit den anderen Agglomerationen generell sehr wenige Mehrfamilienhäuser abgerissen wurden (Grafik 15 in Kapitel 2.4). In den anderen Deutschschweizer Agglomerationen waren zwar bedeutend mehr Personen von Verdrängung betroffen als in Genf oder Lausanne, aber immer noch nur rund halb so viele wie in der Agglomeration Zürich. In Zürich wie auch Lausanne war das Verhältnis zwischen der Anzahl verdrängter Personen durch Abbrüche im Verhältnis zu Totalsanierungen rund eins zu eins. In den anderen Agglomerationen dagegen wurden mehr Personen durch Totalsanierungen verdrängt. Der Unterschied war in der Agglomeration Bern mit 6.1-mal so vielen verdrängten Personen durch Totalsanierungen wie Abbrüchen am grössten.

Karten 21 zeigen, dass die Anzahl der verdrängten Personen im Zeitraum 2015-2020 für alle Agglomerationen in den Kernstädten sowie den meisten Hauptkernagglomerationsgemeinden am grössten war. Eine Ausnahme ist die Stadt Genf. Verglichen mit Nyon (70 Personen) oder den Hauptkerngemeinden Vernier, Carouge, Lancy, mit 38, 27 und 22 verdrängten Personen wurden mit Ausnahme von Paquis (38 Personen) viel weniger Personen aus den verschiedenen Quartieren der Stadt Genf verdrängt. Dies lässt sich teilweise damit erklären, dass ein Grossteil der abgebrochenen Wohngebäude Einfamilienhäuser waren, deren Bewohnende bei der

Agglomeration	Anzahl abgebrochenen Gebäuden (2015-2020) [N]	Anzahl totalsanierte Gebäude (2015-2020) [N]	Total [N]
Zürich	1'456	936	2'392
Basel	246	395	641
Bern	127	288	415
Lausanne	188	117	305
Genève	120	92	212

Tabelle 5: Anzahl Mehrfamilienhäuser mit drei oder mehr Wohneinheiten die zwischen 2015-2020 abgebrochen oder totalsaniert wurden.

Agglomeration	Langzeitmietende in abgebrochenen Gebäuden	Langzeitmietende in Gebäuden vor Total-sanierungen	Anzahl verdrängte Langzeitmietende gesamthaft (Personen aus abgebrochenen und totalsanierten Gebäuden) [-]	Anteil der verdrängten Langzeitmietenden an der Gesamtwohnbevölkerung der Agglomeration im Jahr 2020 [%]
Zürich	7'253	7'120	14'373	1.02
Basel	1'101	2'521	3'622	0.66
Bern	258	1'575	1'833	0.43
Lausanne	508	471	979	0.23
Genève	155	312	467	0.08

Tabelle 6: Anzahl durch Abbruch oder Totalsanierung verdrängte Langzeitmietende. Für Mehrfamilienhäuser in den verschiedenen Agglomerationen, Zeitraum 2015 - 2020

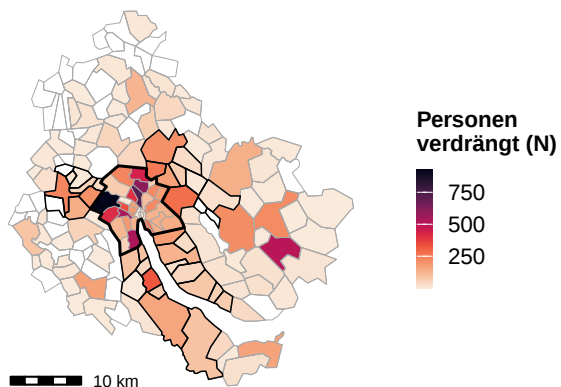
Analyse der Verdrängung nicht erfasst wurden. Nichtsdestotrotz war die Anzahl der Verdrängten im Vergleich mit den anderen Agglomerationen viel kleiner (man beachte die unterschiedlichen Skalen bei verschiedenen Agglomerationen in den Karten 21). Generell nimmt die Anzahl der verdrängten Personen in Gemeinden weiter entfernt von der Kernstadt deutlich ab. Eine Ausnahme ist die Stadt Liestal, welche mit 262 verdrängten Personen eine der stärksten betroffenen Gemeinden in der Agglomeration Basel war. Auch hatten die Gemeinde Allschwil (N = 263) und das Quartier Matthäus (N = 310) in der Agglomeration Basel absolut die grösste Anzahl an verdrängten Personen in der Periode 2015-2020. Für die Agglomeration Zürich waren es die Quartiere Altstetten (N = 929), Unterstrass (N = 726), und Oerlikon (N = 601), sowie die Gemeinde Wetzikon (N = 508), die am meisten verdrängte Personen auszuweisen hatten. In der Agglomeration Bern waren es die Gemeinden Köniz (N = 208) und Ostermundigen (N = 129), welche die grösste Anzahl an verdrängten Personen hatten. Für die Agglomeration Lausanne waren es die Gemeinden Renens (VD) Pully und Morges.

Basierend auf den Untersuchungen des Statistischen Amtes der Stadt Zürich wurden im Zeitraum 2015 bis 2020 4567 Personen ermittelt, die wegen Leerkündigungen aufgrund von Totalsanierungen ihre Wohnung verlassen mussten (nur nicht-gemeinnützigen Liegenschaften mit mehr als 6 Wohnungen berücksichtigt) (Stadt Zürich, 2024). Mit einer leicht anderen Methodik und Datengrundlage identifizierte diese Arbeit im Zeitraum 2015 - 2020 für die Stadt Zürich 3907 verdrängte Personen durch Totalsanierungen, was einer Abweichung von rund 15 % entspricht. Der Unterschied lässt sich dahingehend erklären, dass sich diese Studie auf Langzeitmietende fokussiert und das Statistische Amt der Stadt Zürich alle Personen die von Leerkündigung betroffen sind berücksichtigt.

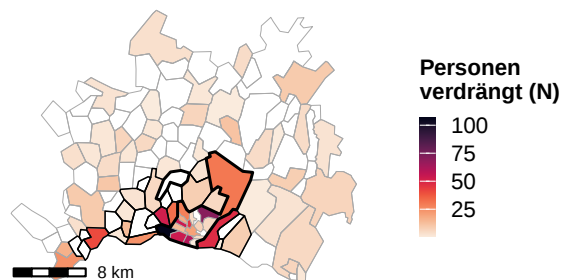
Dieser Abschnitt zeigt auf, dass die Anzahl direkt verdrängter Personen zwischen den Agglomerationen sehr stark variiert. In Zürich sind relativ zur Gesamtbevölkerung rund 1.5 bis 12 mal so viel Personen betroffen als in den andern Agglomerationen. Insbesondere in den Agglomerationen Lausanne und Genf gibt es relativ betrachtet viel weniger verdrängte Personen. Mit Ausnahme der Agglomeration Genf waren regional betrachtet in allen Agglomerationen sowohl die Kernstädte als auch die Hauptkernagglomerations-

gemeinden die Gemeinden mit der höchsten Anzahl verdrängter Personen. Diese Resultate sind zumindest teilweise auch darauf zurückzuführen, dass es in den urbanen Gemeinden mehr Mehrfamilienhäuser gibt. Somit können potenziell mehr verdrängte Personen identifiziert werden.

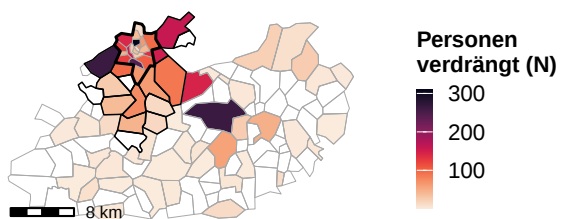
(1) Agglomeration Zürich



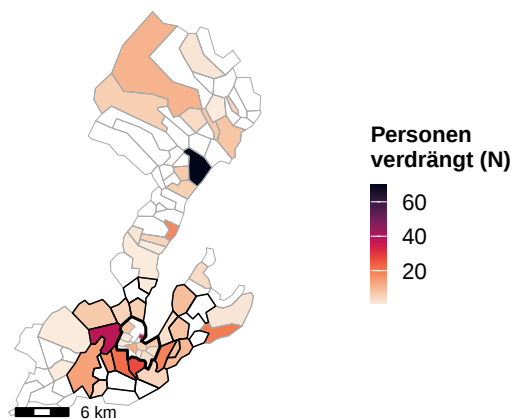
(2) Agglomeration Lausanne



(3) Agglomeration Basel



(4) Agglomeration Genève



(5) Agglomeration Bern

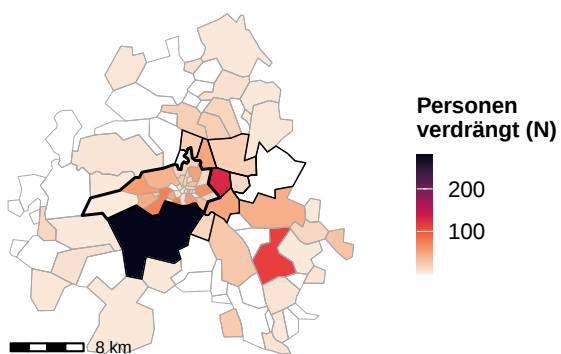


Abbildung 21: Anzahl Personen in abgebrochenen und totalsanierten Gebäuden in den Gemeinden, Zeitraum 2015 – 2020

Erklärung: Die Karten zeigen die Anzahl der Personen, die wegen einer Totalsanierung oder einem Hausabbruch pro Gemeinde umziehen mussten. Für die Kernstädte ist die Anzahl pro Quartier dargestellt. Die Verknüpfung der Personen mit den Abbrüchen und Renovationen erfolgte gemäss Methodik in Kapitel 3.1.

3.3 Soziodemografischer Vergleich der Bewohnenden von Neubauten, Abbrüchen und Gebäuden vor und nach einer Totalsanierung

In diesem Kapitel vergleichen wir die soziodemografischen Merkmale der Langzeitmietenden, die vor einem Abbruch oder einer Totalsanierung in einem Gebäude lebten, mit den Merkmalen der Personen, die in die neugebauten oder totalsanierten Wohngebäude einziehen. Dies ermöglicht Rückschlüsse, ob einzelne Personengruppen besonders von Leerkündigungen betroffen waren und wie sich die lokale Zusammensetzung der Einwohnenden durch Ersatzneubauten oder Totalsanierungen veränderte.

3.3.1 Einkommen

Die Grafik 22 für die Agglomerationen sowie die Grafik 23 für die Kernstädte zeigen die Verteilung des Haushaltseinkommen (Methodik, siehe Kapitel 3.1.1) als Boxplots dargestellt, von Personen wohnhaft in den verschiedenen Arten von Gebäuden, die zwischen 2015 und 2020 totalisiert oder abgebrochen wurden. Entsprechend lässt sich daraus der Median sowie das 25. und 75. Perzentil ablesen. Grafik 37 im Appendix A.3.1 zeigt die jährliche Entwicklung des median Haushaltseinkommens für die Haushalte der verschiedenen Arten von Gebäuden in den Agglomerationen vom Jahr 2015 bis ins Jahr 2020. Für gewisse Arten von Gebäuden und Agglomerationen gab es nur sehr wenige Beobachtungen, sodass die grossen Schwankungen allenfalls auch auf die statistische Unsicherheit zurückzuführen sind.

Aus Grafik 22 lässt sich lesen, dass die median Haushaltseinkommen (dicke mittlere Linie im Boxplot) für Haushalte in Gebäuden vor dem Abbruch oder einer Totalsanierung in allen Agglomerationen geringer waren als die median Haushaltseinkommen für Haushalte in Neubauten und totalsanierten Gebäuden. Zwischen den verschiedenen Arten von Neubauten war der Median sowie die Streuung des Haushaltseinkommens in allen Agglomerationen sehr ähnlich. In der Agglomeration Zürich entsprach das median Haushaltseinkommen von Personen in Abbrüchen mit 4'625 CHF/Monat rund 57 % dem des median Haushaltseinkommen in Ersatzneubauten mit 8'105 CHF/Monat. Dies entspricht einem Anstieg von 75%. Ein ähnlich hoher absoluter Anstieg um 4'126 CHF/Monat wurde in der Agglomeration Basel verzeichnet. Dort war das median Haushaltseinkommen von 4'080 CHF/Monat für Abbrüche auf 8'210 CHF/Monat für Neubauten gestiegen, was einem Anstieg von 100% entspricht. In Bern und Lausanne lag der Anstieg bei 3'635, respektive 3'195 CHF. Am geringsten war der Haushaltseinkommensunterschied in der Agglomeration Genf. Das Haushaltseinkommen stieg dort von 3'960 CHF für Abbrüche auf 6'775 CHF für Neubauten um rund 71%. Der Anstieg des median Haushaltseinkommen bei Personen in totalsanierten Gebäuden war in allen Agglomerationen leicht geringer als der Anstieg zwischen den Abbrüchen und Ersatzneubauten. Zum Beispiel stieg das Haushaltseinkommen in Basel im Schnitt von 4'450 CHF für Haushalte vor der Totalsanierung um 39% zu 6'185 CHF/Monat für Haushalte nach der Totalsanierung. Mit einem Anstieg von 4'305 CHF/Monat zu 5'050 CHF/Monat um 17% gab es einen geringeren Unterschied in der Agglomeration Genf. Werden die Haushaltseinkommen in den verschiedenen Gebäuden mit den median Haushaltseinkommen der jeweiligen Agglomeration verglichen, zeigt sich, dass die durch Hausabbrüche verdrängten Haushalte ein zwischen 30.5 und 39.6% geringeres median Haushaltseinkommen als das median Haushaltseinkommen der gesamten Agglomeration hatten. Dagegen hatten die Haushalte in Neubauten im Median ein zwischen 14.6 und 38.7% grösseres Haushaltseinkommen als das median Haushaltseinkommen der Wohnbevölkerung der gesamten Agglomeration.

Es wurden also tendenziell Haushalte mit geringerem Einkommen verdrängt, während Haushalte mit meist

höherem Einkommen in Ersatzneubauten und totalsanierte Gebäude eingezogen sind. Dieser Effekt war in allen Agglomerationen deutlich sichtbar, wobei sich das median Haushaltseinkommen von Haushalten in abgebrochenen Gebäuden und Ersatzneubauten in der Agglomeration Genf am wenigsten unterscheidet.

Die Spannweite zwischen dem 25. und 75. Perzentil des Haushaltseinkommens der Bewohnenden vor und nach einer Totalsanierung steigt in den meisten Agglomerationen nach einer Totalsanierung leicht oder bleibt konstant (von 0% in Bern und 14% in Basel). Eine Ausnahme bildet die Agglomeration Genf. Dort hat die Spannweite zwischen dem 25. und 75. Perzentil des Haushaltseinkommens nach einer Totalsanierung um 32% abgenommen. Bei Ersatzneubauten nahm die Spannweite, mit Ausnahme der Agglomeration Bern, zu. Besonders stark war die Zunahme in der Spannweite in den Agglomerationen Genf (70%) und Basel (44.5%). In diesen Agglomerationen hat die Einkommensdurchmischung in Ersatzneubauten zugenommen. Hierbei gilt es aber zu beachten, dass in allen Agglomerationen das median Haushaltseinkommen nach einer Totalsanierung und bei Ersatzneubauten deutlich gestiegen ist.

Die Grafik 23 zeigt, dass sich in den Kernstädten das Haushaltseinkommen je nach Gebäudetyp ähnlich verhielt wie in den gesamten Agglomerationen. Bei dieser Grafik gilt zu beachten, dass in den Kernstädten Bern und Genf nur sehr wenige Personen wegen Hausabbrüchen oder Totalsanierungen umziehen mussten.

In Neubauten sowie in totalsanierten Mehrfamilienhäusern leben also Haushalte mit einem rund 17 bis 100 % höheren median Haushaltseinkommen als in den abgebrochenen oder unsanierten Häusern zuvor. Das zeigt, dass einerseits in Gebieten mit einem hohen Anteil an (Ersatz-) Neubauten und Totalsanierungen der Anteil hochverdienender Haushalte tendenziell steigt und andererseits insbesondere Haushalte mit einem geringen Einkommen ein grösseres Risiko haben, verdrängt zu werden. Ein solcher Effekt ist auch rund um die Bahnhöfe im Kanton Zürich erkennbar (Lutz et al., 2024), denn nach einer Totalsanierung oder einer Verdichtung mit Ersatzneubauten sind die Mieten meist bedeutend höher als vorher, so dass Haushalte mit niedrigem oder mittlerem Einkommen oft Schwierigkeiten haben, angemessenen Wohnraum zu finden (Debrunner et al., 2020).

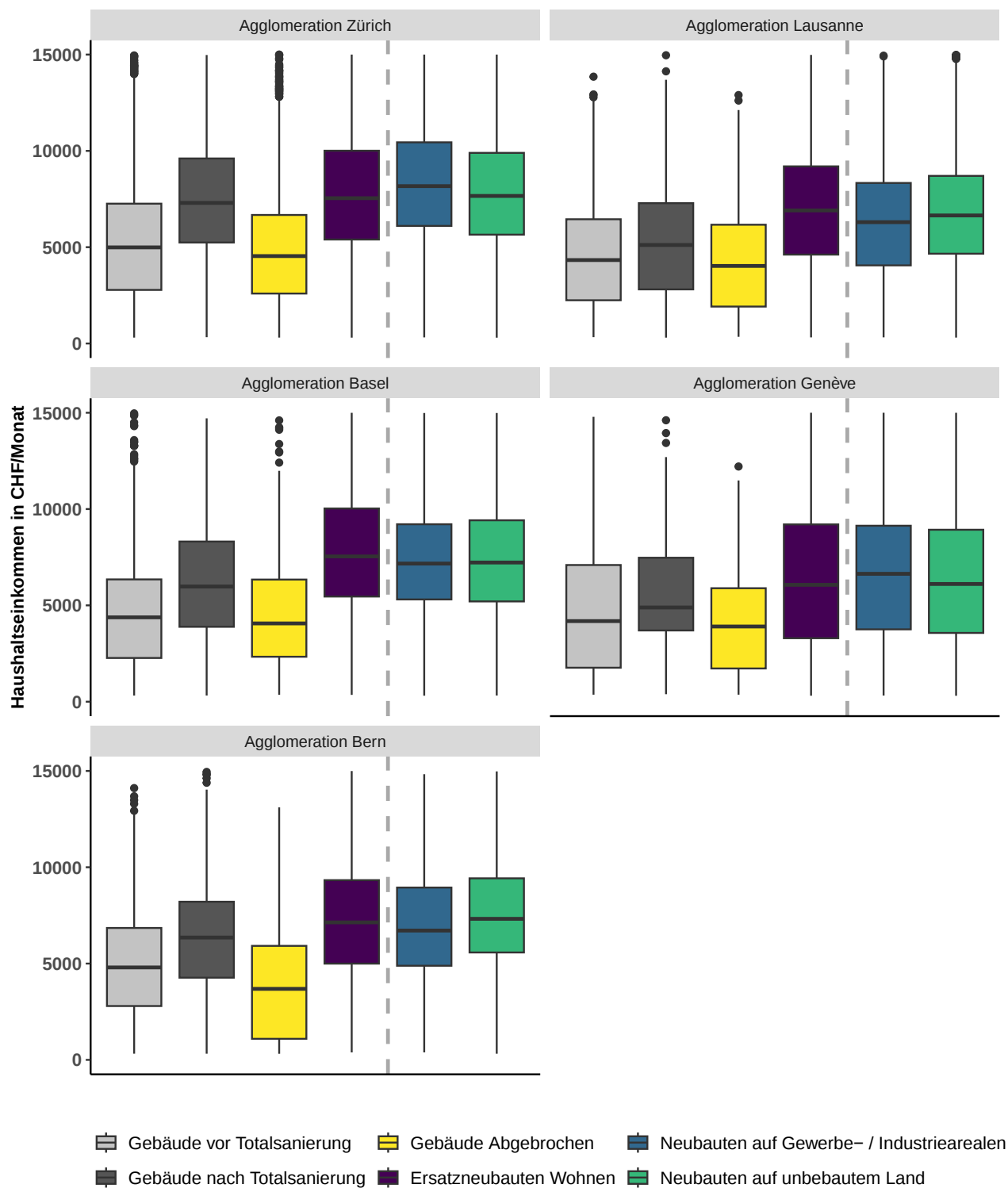


Abbildung 22: Haushaltseinkommen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Agglomerationen, Zeitraum 2015 – 2020

Erklärung: Das Haushaltseinkommen wurde berechnet als die Summe aller monatlichen Einkommen im Haushalt geteilt durch die Wurzel der Anzahl Haushaltsmitglieder. Haushalte mit mehr als 10 Personen sowie Ausreisser unter und über dem 1 resp. 99 Perzentil wurden ausgeschlossen. Die Verknüpfung der Personen mit den Abbrüchen, Renovationen, Ersatzneubauten von Wohngebäuden, Neubauten auf ehemaligen Industriebrachen oder Gewerbearealen und Neubauten auf bisher unbebautem Land, erfolgte gemäss Methodik in Kapitel 3.1.

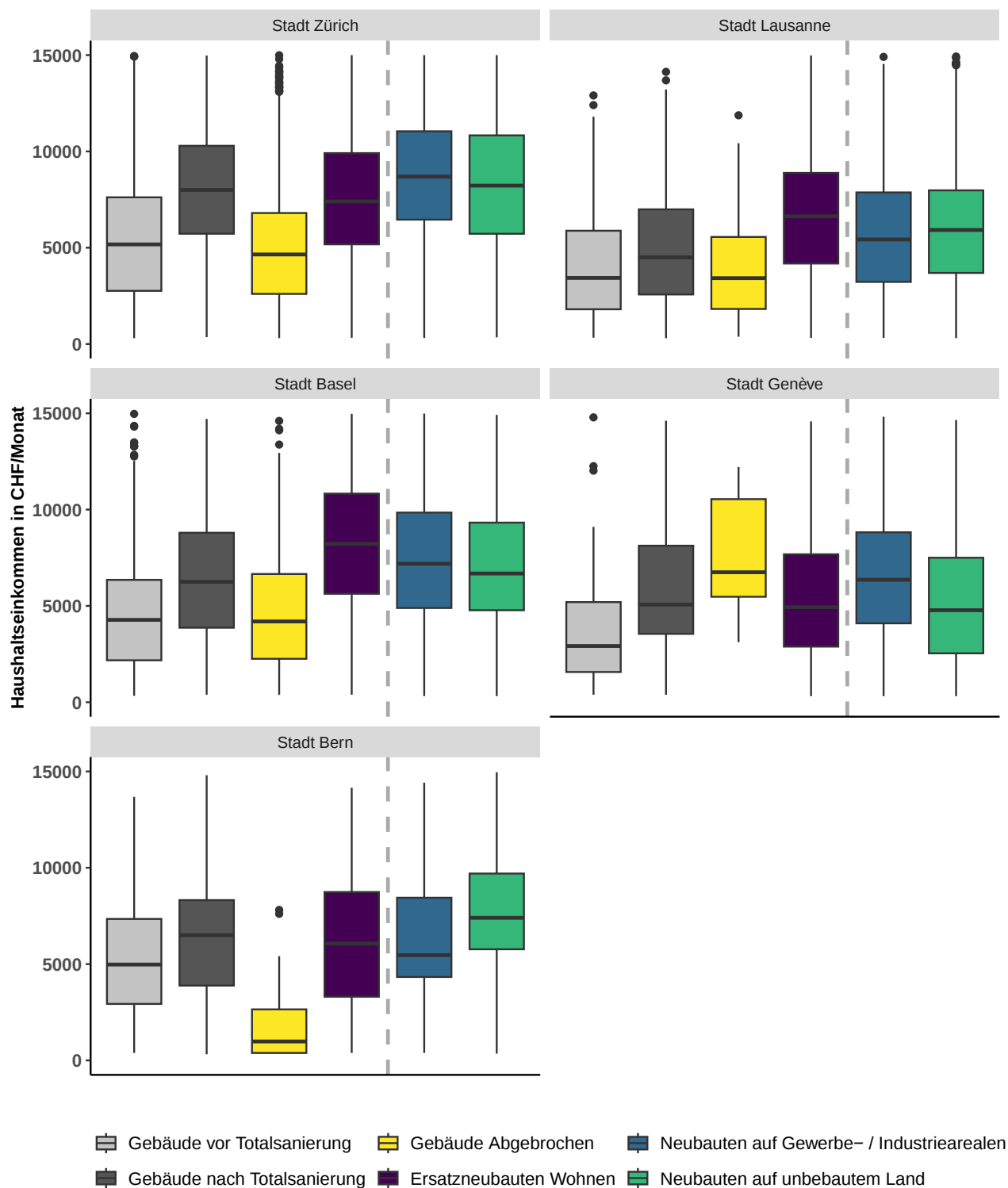


Abbildung 23: Haushaltseinkommen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Kernstädten, Zeitraum 2015 – 2020

Erklärung: Das Haushaltseinkommen wurde berechnet als die Summe aller monatlichen Einkommen im Haushalt geteilt durch die Wurzel der Anzahl Haushaltsmitglieder. Haushalte mit mehr als 10 Personen sowie Ausreisser unter und über dem 1 resp. 99 Perzentil wurden ausgeschlossen. Die Verknüpfung der Personen mit den Abbrüchen, Renovationen, Ersatzneubauten von Wohngebäuden, Neubauten auf ehemaligen Industriebrachen oder Gewerbearealen und Neubauten auf bisher unbebautem Land, erfolgte gemäss Methodik in Kapitel 3.1.

3.3.2 Alter

Grafik 24 zeigt den Median (grauer Balken) sowie das 25. und 75. Perzentil des Alters der Bewohnenden der verschiedenen Gebäudetypen in den Agglomerationen über den Zeitraum von 2015 bis 2020. Die Altersverteilung der betroffenen Einwohnenden in den Kernstädten ist in Grafik 40 im Appendix A.3.2 ersichtlich. In allen Agglomerationen waren Personen, die aufgrund eines Gebäudeabbruchs oder einer Totalsanierung verdrängt wurden, im Median zwischen 5 und 12 Jahre älter als Personen, die in totalsanierten oder neu gebauten Gebäuden lebten. In Zürich beispielsweise betrug das Medianalter der verdrängten Personen 44 Jahre (vor Totalsanierung) beziehungsweise 42 Jahre (Abbruch). Das Medianalter der Einwohnenden in totalsanierten Gebäuden lag bei 32 Jahren und in Ersatzneubauten bei 37 Jahren. Im Kanton Zürich ziehen häufig Personen in Ersatzneubauten ein, die zwischen Ende zwanzig und Mitte vierzig sind (Lutz et al., 2024). Generell war das Medianalter der Bewohnenden in den verschiedenen Arten von Neubauten innerhalb einer Agglomeration fast identisch. Das Medianalter der Bewohnenden in totalsanierten Liegenschaften war bis auf die Agglomeration Genf überall leicht geringer (3 bis 6 Jahre) als das der Bewohnenden von Neubauten.

Bei Abbrüchen und bei Gebäuden vor Totalsanierung zeigte sich in allen Agglomerationen, dass die Spannweite des Alters der Bewohnenden, also die Spannweite zwischen dem 25. und 75. Perzentil grösser war als bei den neugebauten und totalsanierten Gebäuden. Besonders stark war die Abnahme in der Spannweite für Totalsanierungen in den Agglomerationen Zürich (minus 53.6%), Bern (minus 40.0%) und Basel (minus 35.5%) sowie für Abbrüche und Ersatzneubauten in der Agglomeration Lausanne (minus 25.8%) und in der Agglomeration Zürich (minus 17.2%). In diesen Agglomerationen hat entsprechend die Altersdurchmischung bei betroffenen Gebäuden und Siedlungen stark abgenommen.

Die Altersverteilung der Personen, die ihre Wohnung wegen Abbruch oder Totalsanierung verlassen mussten, ist ähnlicher zur Altersverteilung der Gesamtbevölkerung als die Altersverteilung der neu eingezogenen Personen. Das Medianalter der verdrängten Personen war in fast allen Agglomerationen nur leicht höher als das Medianalter der Gesamtbevölkerung (bis maximal sechs Jahre, mit Ausnahme der Personen in Abbrüchen in Basel, welche im Median ein Jahr jünger waren). Das bedeutet, dass die Altersdurchmischung der verdrängten Personen ähnlich zur Altersdurchmischung der Gesamtbevölkerung war, mit einer Tendenz, dass leicht mehr ältere Personen betroffen waren. Da aber nicht einzelne Altersklassen verglichen wurden, können wir nicht ausschliessen, dass es eine überproportional betroffene Altersgruppe gab. Wird die Altersverteilung der neu eingezogenen Personen bei Totalsanierungen und Neubauten mit der Altersverteilung der Gesamtbevölkerung verglichen, zeigt sich, dass die neu eingezogenen Personen häufig bedeutend jünger waren. Das Medianalter bei Personen wohnhaft in Ersatzneubauten war fünf bis sechs Jahre geringer als jenes der Gesamtbevölkerung. Bei totalsanierten Gebäuden war der Unterschied im Medianalter mit 5 (Genf) bis 12 (Bern und Basel) Jahren noch grösser.

Die Altersverteilungen für Einwohnende in den entsprechenden Gebäuden der Kernstädte (Grafik 40 im Appendix A.3.2) sind im Vergleich mit den Agglomerationen sehr ähnlich. Somit zeigt dieser Abschnitt, dass als Folge von Abbruch und Totalsanierung Personen mit einer ähnlichen Altersdurchmischung im Vergleich zur Gesamtbevölkerung verdrängt wurden. Ob eine einzelne Altersgruppe überproportional betroffen war wurde nicht untersucht. In neugebauten und totalsanierten Wohngebäuden sind dagegen die Bewohnenden im Median bedeutend jünger, und die Altersdurchmischung innerhalb der Gebäude nimmt ab - insbesondere bei Totalsanierungen in den Deutschschweizer Agglomerationen.

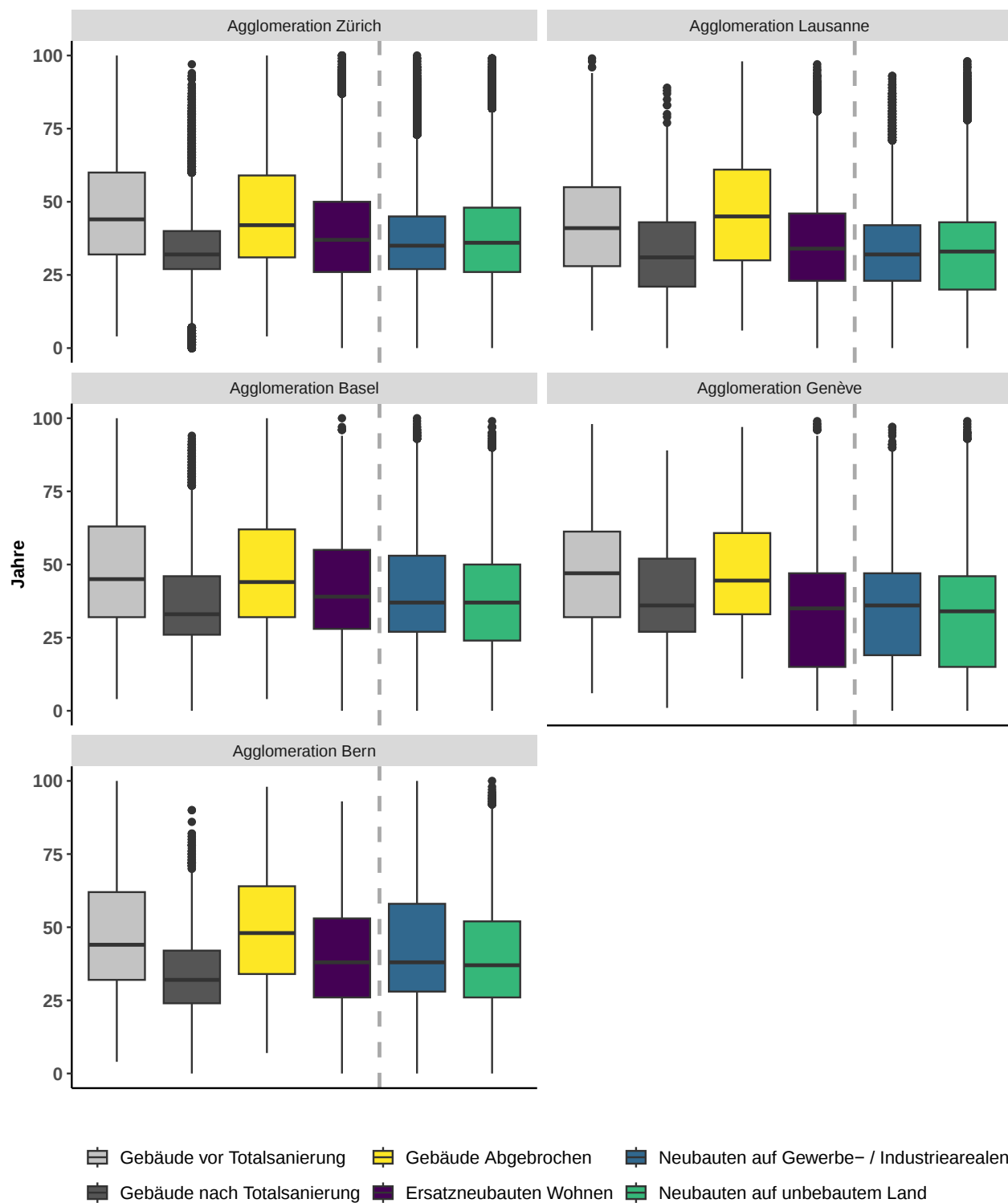


Abbildung 24: Alter der Personen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Agglomerationen, Zeitraum 2015 – 2020

Erklärung: Die Grafik zeigt das mittlere Alter der Bewohnenden in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Agglomerationen. Die Verknüpfung der Personen mit den Abbrüchen, Renovationen, Ersatzneubauten von Wohngebäuden, Neubauten auf ehemaligen Industriebrachen oder Gewerbearealen und Neubauten auf bisher unbebautem Land, erfolgte gemäss Methodik in Kapitel 3.1.

3.3.3 Aufenthaltsstatus

Die Grafik 25 zeigt den Anteil der Personen mit Schweizer Pass, Aufenthaltsbewilligung (B), Niederlassungsbewilligung (C), Asylsuchenden (N) oder anerkannten Flüchtlingen (B/F) und anderen Aufenthaltsbewilligungen unter den Bewohnenden in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen sowie in Wohnungen vor und nach Totalsanierungen in den Agglomerationen über den Zeitraum 2015 bis 2020. Die Verknüpfung der Personen mit den Abbrüchen, Renovationen, Ersatzneubauten von Wohngebäuden, Neubauten auf ehemaligen Industriebrachen oder Gewerbearealen und Neubauten auf bisher unbebautem Land erfolgte gemäss der Methodik in Kapitel 3.1 und 2.1.1. Im Appendix A.3.2 zeigt die Grafik 41 die gleiche Art von Resultaten ausschliesslich für die Kernstädte. Wichtig zu beachten: Wenn in den folgenden Abschnitten beschrieben wird, dass der Anteil einer betroffenen Personengruppe x-mal oder y% höher ist, bezieht sich diese Aussage, sofern nicht weiter referenziert, immer auf die Grundgesamtheit der entsprechenden Gruppe.

Die Grafik 25 zeigt, dass sich der Aufenthaltsstatus der Bewohnenden von Wohnungen in Abbrüchen und Neubauten sowie in Gebäuden vor und nach einer Totalsanierung für die drei grössten Gruppen – Personen mit einem Schweizer Pass, Personen mit Aufenthaltsbewilligung B und Niederlassungsbewilligung C – zwischen allen Agglomerationen nur geringfügig unterscheiden. Verglichen mit der Grundgesamtheit der Personen in der Agglomeration, lebten in den meisten Agglomerationen anteilmässig weniger Personen mit einem Schweizer Pass in Wohnungen von sowohl abgebrochenen Gebäuden und Gebäuden vor einer Totalsanierung, als auch in neugebauten und totalsanierten Gebäuden. Insbesondere bei Wohnungen in abgebrochenen Gebäuden oder Gebäuden vor einer Totalsanierung lebten in allen Agglomerationen strikt weniger Personen mit einem Schweizer Pass. In Zürich beispielsweise besaßen 71.7 % aller Einwohnenden einen Schweizer Pass. Es hatten aber nur 60.1 % der Personen in abgebrochenen Gebäuden und 58.4 % der Personen in Gebäuden vor einer Totalsanierung einen Schweizer Pass. Weniger stark war der Unterschied beispielsweise in der Agglomeration Lausanne. Dort besaßen 61.6 % aller Einwohnenden einen Schweizer Pass, während 56.8 % der Personen in abgebrochenen Gebäuden, sowie 60.6 % der Personen in Gebäuden vor einer Totalsanierung einen Schweizer Pass besaßen.

In totalsanierte Gebäude zogen verhältnismässig viele Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung B ein. Verglichen mit allen in der jeweiligen Agglomeration wohnhaften Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung B, war der Anteil von Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung B bei den Einzügen in totalsanierte Gebäude 1.7-mal (Lausanne) bis 2.9-mal (Basel) so gross. So hatten beispielsweise in der Agglomeration Zürich 29.7 %, in der Agglomeration Lausanne 21.6 % und in der Agglomeration Bern 14.0 % der Personen die in ein totalsaniertes Gebäude gezogen sind eine Aufenthaltsbewilligung B.

Entsprechend dem vorletzten Abschnitt wohnten in Wohnungen abgebrochener Gebäude und Gebäuden vor einer Totalsanierung mehr Personen ohne Schweizer Pass. Tabelle 7 zeigt den Anteil von Personen mit Aufenthaltsbewilligung B in den Agglomerationen, die im Zeitraum von 2015 bis 2020 in Wohnungen lebten, die abgerissen oder totalsaniert wurden. Mit Ausnahme von Wohnungen in Abbrüchen der Agglomeration Bern haben in allen Agglomerationen leicht überdurchschnittlich viele Personen mit Aufenthaltsbewilligung B in abgebrochenen Gebäuden oder Gebäuden vor einer Totalsanierung gelebt. Entsprechend hatten beispielsweise in der Agglomeration Zürich Personen mit Aufenthaltsbewilligung B eine 34 bis 45 % höhere Wahrscheinlichkeit, verdrängt zu werden. In der Agglomeration Lausanne gab es im selben Zeitraum dagegen nur eine 26 bis 27 % höhere Wahrscheinlichkeit für eine Verdrängung. Tabelle 8 zeigt den Anteil an Asylsuchenden (N) oder anerkannten Flüchtlingen (B/F) in den Agglomerationen, die im Zeitraum von 2015 bis 2020 in Wohnungen lebten, die abgerissen oder totalsaniert wurden. Da die absolute Anzahl verdrängter

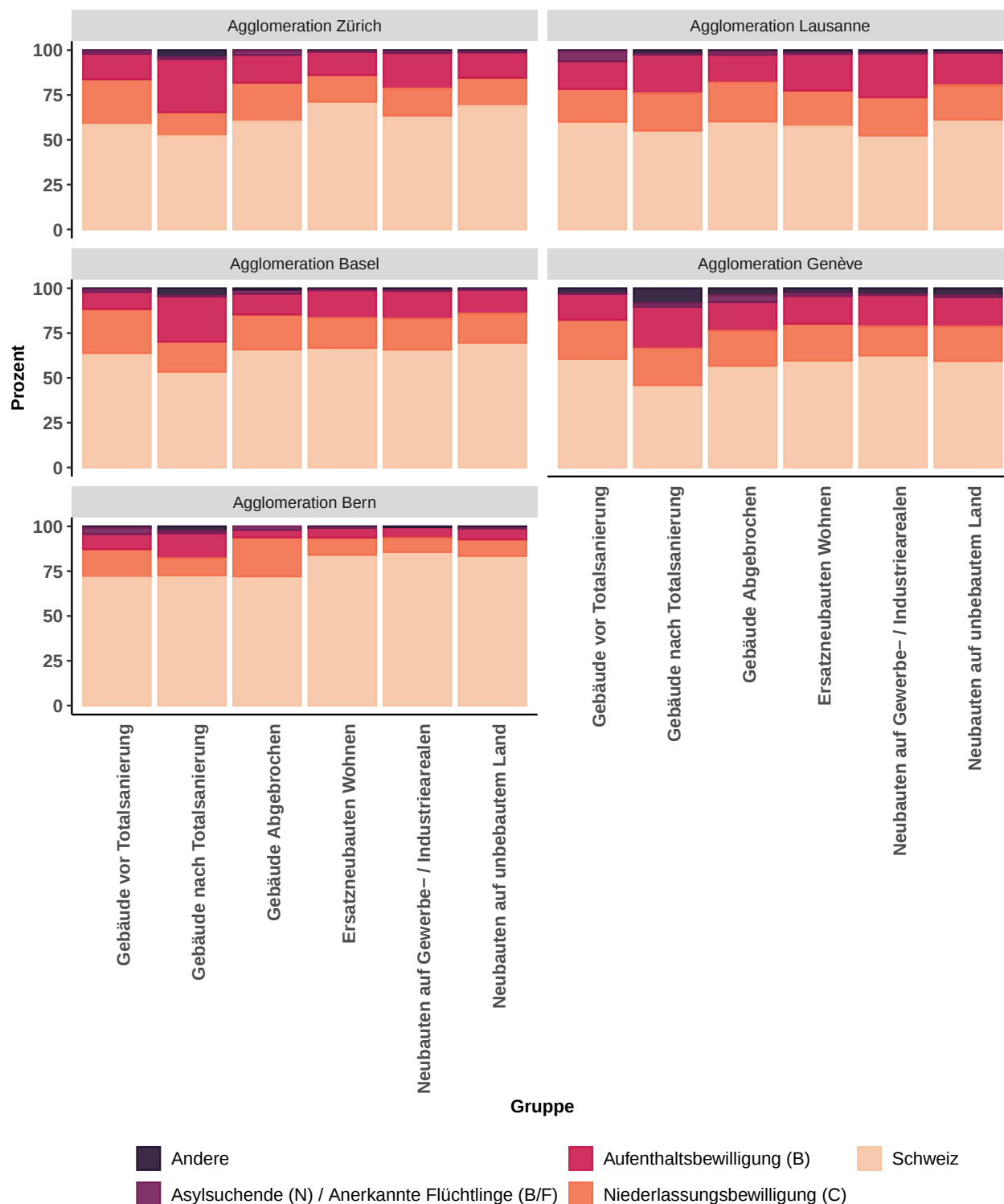


Abbildung 25: Aufenthaltsstatus der Personen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Agglomerationen, Zeitraum 2015 – 2020

Erklärung: Die Grafik zeigt den Anteil der Personen mit Schweizer Pass, Aufenthaltsbewilligung (B), Niederlassungsbewilligung (C), Asylsuchende (N) oder anerkannte Flüchtlinge (B/F) und andere Aufenthaltsbewilligungen der Bewohnenden in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Agglomerationen. Die Verknüpfung der Personen mit den Abbrüchen, Renovationen, Ersatzneubauten von Wohngebäuden, Neubauten auf ehemaligen Industriebrachen oder Gewerbearealen und Neubauten auf bisher unbebautem Land, erfolgte gemäss Methodik in Kapitel 3.1.

Agglomeration	Anteil an allen Einwohnenden [%]	Anteil Be-wohnende in abgebrochen Gebäuden [%]	Anteil Be-wohnende in Gebäude vor Totalsanierungen [%]	Veränderung Wahr-scheinlichkeit Verdrängung durch Abbruch [%]	Veränderung Wahr-scheinlichkeit Verdrängung durch Totalsanierung [%]
Zürich	10.7	15.5	14.3	45	34
Basel	8.8	11.6	9.5	32	8
Bern	5.9	4.3	8.5	-27	44
Lausanne	12.3	15.6	15.5	27	26
Genf	11.7	16.1	14.4	38	23

Tabelle 7: Anteil an Personen mit Aufenthaltsbewilligung B in den Agglomerationen für den Zeitraum 2015 - 2020 in Wohnungen von Abbrüchen und vor Totalsanierungen und Abweichung in %, wie viel höher oder tiefer der Anteil der an verdrängten Personen mit Aufenthaltsstatus B, gemessen an allen Personen mit Aufenthaltsstatus B der jeweiligen Agglomeration, war

Agglomeration	Anteil an allen Einwohnenden [%]	Anteil Be-wohnende in abgebrochen Gebäuden [%]	Anteil Be-wohnende in Gebäude vor Totalsanierungen [%]	Faktor wie viel häufiger von Verdrängung durch Abbruch betroffen	Faktor wie viel häufiger von Verdrängung durch Totalsanierung betroffen
Zürich	0.5	2.3	1.6	4.6	3.2
Basel	0.4	2.3	1.5	5.8	3.8
Bern	0.7	1.9	3.4	3.7	4.9
Lausanne	0.6	1.8	5.5	3	9.2
Genf	0.4	3.9	0.3	9.8	0.7

Tabelle 8: Anteil an Asylsuchenden (N) oder Anerkannter Flüchtlinge (B/F) in den Agglomerationen für den Zeitraum 2015 - 2020 in Wohnungen von Abbrüchen und vor Totalsanierungen und Faktor, wie viel höher oder tiefer der Anteil der an verdrängten Personen bei Asylsuchenden (N) oder Anerkannter Flüchtlinge (B/F) war. Gemessen an allen Asylsuchenden (N) und Anerkannter Flüchtlinge (B/F) der jeweiligen Agglomeration.

Da die absolute Anzahl verdrängter Asylsuchende (N) oder Anerkannter Flüchtlinge (B/F) in den Agglomerationen Bern, Lausanne und Genf teils sehr gering war, lassen die Zahlen keine statistische Aussage zu.

Asylsuchender (N) oder anerkannter Flüchtlinge (B/F) in den Agglomerationen Bern, Lausanne und Genf teils sehr gering war, lassen nicht alle Zahlen eine statistische Aussage zu. Verglichen mit den anderen Gruppen waren Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge relativ betrachtet am stärksten von Verdrängung betroffen. In den Agglomerationen Zürich und Basel wurden Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge 3.2- bzw. 5.8-mal soviel verdrängt (Tabelle 8).

Zusammengefasst war die anteilmässige Zusammensetzung der Bewohnenden bezüglich des Aufenthaltsstatus für die drei grössten Gruppen (Personen mit Schweizer Pass, Aufenthaltsbewilligung (B), Niederlassungsbewilligung (C)) in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen sowie Wohnungen vor und nach Totalsanierungen ähnlich. In den meisten Agglomerationen war der Anteil an Personen ohne Schweizer Pass sowohl in abgebrochenen Wohnungen und Wohnungen vor Totalsanierung als auch in den Neubauten und Wohnungen in Gebäuden nach Totalsanierungen grösser als ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung der Agglomeration. Das heisst diese Personengruppen wohnten überdurchschnittlich oft in den entsprechenden Gebäuden. Weiter wurde herausgefunden, dass die Gruppe «Asylsuchende (N) oder anerkannte Flüchtlinge (B/F)» zu jenen Bevölkerungsgruppen gehört, die stark überdurchschnittlich von Verdrängung betroffen waren.

3.3.4 Geburtskontinent

Die Grafik 26 zeigt den Anteil der Personen pro Geburtskontinent der Bewohnenden in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen sowie vor und nach Totalsanierungen in den Agglomerationen im Zeitraum 2015–2020. Im Appendix A.3.1 zeigt die Grafik 39 den Anteil der Personen pro Geburtskontinent der Bewohnenden nur für Personen ohne Geburtsland Schweiz. Im Appendix A.3.2 findet sich zudem die Grafik 42, die den Anteil der Personen pro Geburtskontinent der Bewohnenden in den Kernstädten zeigt.

Wie bereits in Kapitel 3.3.3 für den Aufenthaltsstatus unterschieden sich die Resultate für die grössten Personengruppen – Personen, die in der Schweiz sowie im EU- und EFTA-Raum geboren wurden – nur geringfügig zwischen den verschiedenen Arten von Gebäuden. Einzig der Anteil an Personen, die in der EU/EFTA geboren wurden, war in totalsanierten Gebäuden rund doppelt so hoch als ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung, während der Anteil an Personen in abgebrochenen Wohngebäuden oder Gebäuden vor einer Totalsanierung in etwa mit dem Anteil an allen Einwohnenden übereinstimmte.

Die Personengruppen, die im afrikanischen, asiatischen oder europäischen (ausserhalb EU/EFTA) Raum geboren wurden, waren jene Gruppen, die meist überdurchschnittlich von Verdrängung betroffen waren. In der Agglomeration Zürich beispielsweise betrug der Anteil der Bevölkerung mit Geburtskontinent Afrika im Jahr 2020 1.6 %, während 3.8 % (Abbrüche) respektive 3.4 % (Totalsanierungen) der verdrängten Personen in Afrika geboren wurden. Das bedeutet, dass das Risiko als Person mit einem Geburtsland in Afrika verdrängt zu werden, rund doppelt so gross war. Für alle Agglomerationen betrachtet war der Anteil von verdrängten Personen mit einem Geburtsland in Afrika zwischen 7 % (Totalsanierungen Genf) und 138 % (Abbrüche Zürich) grösser als ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung. Von allen Personengruppen mussten die Personen mit einem Geburtsland in Afrika relativ betrachtet am häufigsten ihre Wohnung wegen Abbruch oder Totalsanierung verlassen.

Während Personen, die in der Schweiz, sowie in der EU oder EFTA geboren wurden nicht überdurchschnittlich von Verdrängung betroffen waren, hatten Personen mit dem Geburtsland in Europa, aber ausserhalb der EU/EFTA, meist ein leicht überdurchschnittliches Risiko wegen Abbruch oder Totalsanierung ihre Wohnung verlassen zu müssen. Beispielsweise war der Anteil der Bevölkerung in der Agglomeration Basel, die in einem Land in Europa, aber ausserhalb der EU/EFTA geboren wurde 7.2 %. Diese Gruppe machte 8.4 % (Abbrüche) respektive 8.3 % (Totalsanierungen) aller verdrängten Personen aus. Entsprechend war das Risiko, als Person mit einem Geburtsland in Europa, aber ausserhalb der EU/EFTA verdrängt zu werden, in der Agglomeration Basel rund 23 % höher. Für alle Agglomerationen betrachtet war die Wahrscheinlichkeit, mit einem Geburtsland in Europa, aber ausserhalb der EU/EFTA verdrängt zu werden, zwischen 14 % (Totalsanierungen Bern) und 48 % (Abbrüche Bern) höher. Einzig in den Agglomerationen Genf (-38 %) und Lausanne (-44 %) war die Wahrscheinlichkeit wegen Totalsanierung verdrängt zu werden, für diese Gruppe sogar geringer.

Zusammengefasst vergleicht dieses Kapitel soziodemografisch Personen in Ersatzneubauten und Abbrüchen sowie Personen vor und nach einer Totalsanierung. Wir haben verschiedene Merkmale wie Einkommen, Alter, Aufenthaltsstatus und Geburtsland untersucht. Diese vier Merkmale sind zwar teilweise alle intersektional, jedoch zeigen die Untersuchungen, dass das ausschlaggebendste Merkmal das Einkommen war. Personen mit einem geringen Einkommen wurden besonders oft wegen Abbruch oder Totalsanierung aus ihrer Wohnung verdrängt. Das Alter war bei den Neubauten und Wohnungen in totalsanierten Gebäuden ebenfalls ein relevantes Merkmal. Verglichen mit der Altersverteilung der Gesamtbevölkerung, sind die Bewohnenden von Neubauten und totalsanierten Gebäuden signifikant jünger und die Altersdurchmi-

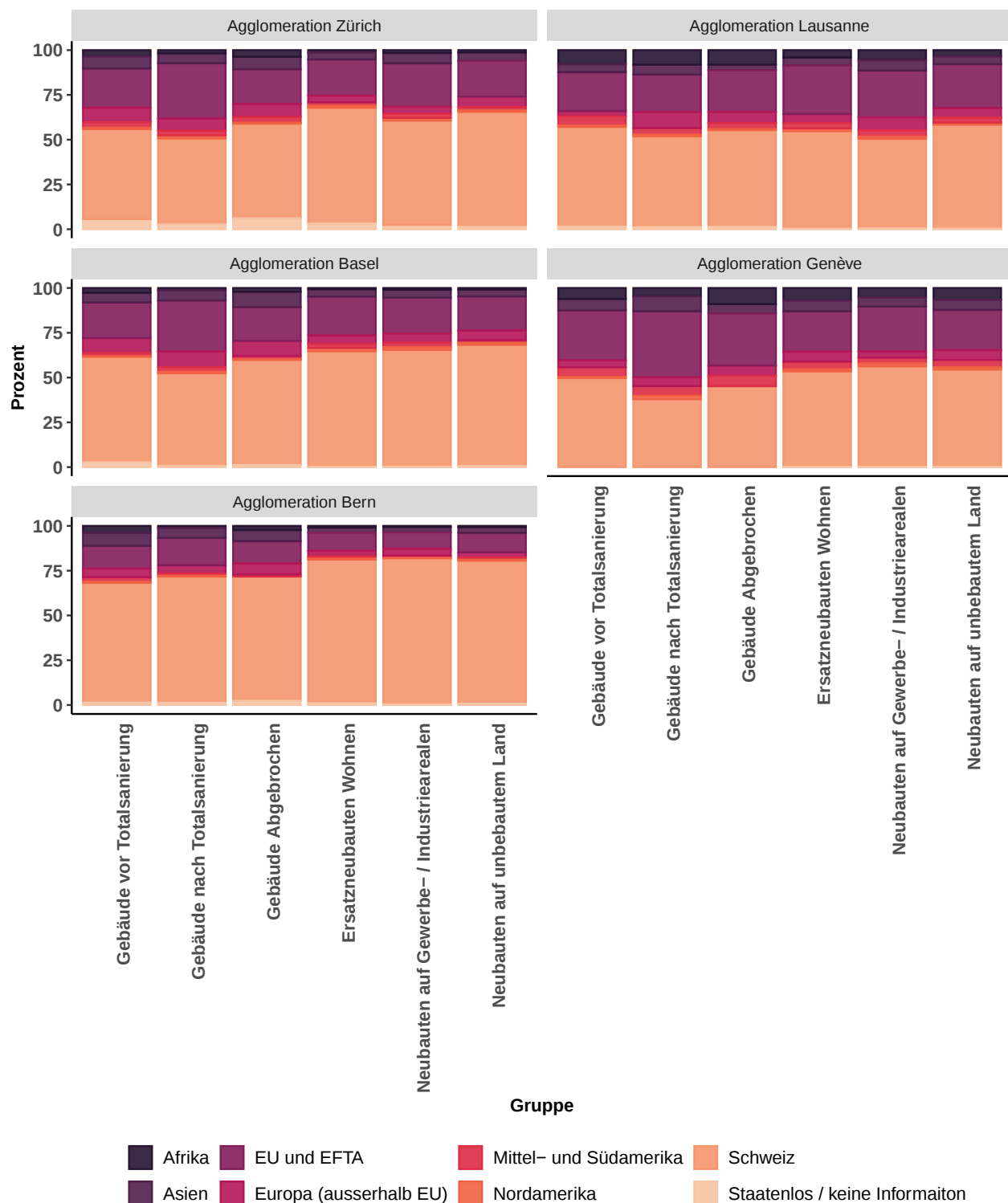


Abbildung 26: Geburtskontinent der Personen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Agglomerationen, Zeitraum 2015 – 2020

Erklärung: Die Grafik zeigt den Anteil der Personen pro Geburtskontinent der Bewohnenden in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Agglomerationen. Die Verknüpfung der Personen mit den Abbrüchen, Renovationen, Ersatzneubauten von Wohngebäuden, Neubauten auf ehemaligen Industriebrachen oder Gewerbearealen und Neubauten auf bisher unbebautem Land, erfolgte gemäss Methodik in Kapitel 3.1.

schung ist verhältnismässig gering. Verdrängte Personen hatten im Unterschied dazu tendenziell eine ähnliche Altersdurchmischung wie die Gesamtbevölkerung. Ob eine einzelne Altersgruppe überproportional betroffen war, wurde aber nicht untersucht. Die Aufenthaltsbewilligung und der Geburtskontinent der grössten Gruppen (Personen mit Schweizer Pass, Aufenthaltsbewilligung B und Niederlassungsbewilligung C sowie Personen geboren in der Schweiz, EU- oder EFTA-Raum) waren keine ausschlaggebenden Merkmale für ein erhöhtes Risiko einer Verdrängung. In der Gruppe der Minderheiten waren insbesondere Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge sowie Personen mit einem afrikanischen Geburtsland stark überdurchschnittlich von Verdrängung betroffen. Zusammengefasst bedeutet dies, dass Verdrängung sozial stratifiziert ist. Zu diesem Ergebnis kommen auch andere Studien wie Kauer et al. (2024) oder Lutz et al. (2024). Es werden also insbesondere Personen überdurchschnittlich oft durch Hausabbrüche oder Totalsanierungen aus ihren Wohnungen verdrängt, die es auf Grund ihres tiefen Einkommens vermutlich besonders schwer haben werden, wieder eine bezahlbare Wohnung zu finden.

3.4 Umzüge von verdrängten Langzeitmietenden

3.4.1 Wohnort

In diesem Abschnitt untersuchen wir wohin verdrängte Langzeitmietende ziehen, die wegen Abbruch oder Totalsanierung ihre Wohnung verlassen müssen (Methodik, siehe Kapitel 3.1.2). Tabelle 9 zeigt den Anteil an verdrängten Personen für die gesamten Agglomerationen in der Periode 2015-2020, die entweder innerhalb ihrer Wohngemeinde eine neue Wohnung bezogen haben, innerhalb der Agglomeration umgezogen sind, oder die Agglomeration verlassen haben. Dies ermöglicht eine Aussage darüber, wie häufig eine Person, der die Wohnung wegen Abbruch oder Totalsanierung gekündigt wurde, ihr bisheriges Wohnumfeld verlassen musste. Anschliessend haben wir die Gemeinden detailliert untersucht. Einerseits der Anteil der verdrängten Personen, die innerhalb einer Gemeinde umgezogen sind (Karte 27) und andererseits in welche Gemeinden Personen aufgrund eines Hausabbruchs oder einer Totalsanierung gezogen sind (Karte 28). Im Appendix A.3.3 ist auch der Anteil der Personen pro Gemeinde, die innerhalb der Agglomeration umgezogen sind, auf der Karte 43 dargestellt. Die Karten zum Anteil der verdrängten Personen die innerhalb der Gemeinde umziehen (Grafik 27) zeigen bei den Kerngemeinden auch deren Quartiere. Hat also beispielsweise ein Quartier einen Umzugsanteil von 40% innerhalb der Gemeinde, so sind 40 % der verdrängten Personen in ein beliebiges Quartier innerhalb der Kernstadt gezogen.

Tabelle 9 zeigt, dass in allen Agglomerationen im Schnitt zwischen 43.6 (Genf) und 64.1 (Basel) % der Bewohnenden, die in einem abgebrochenen oder totalsanierten Gebäude gelebt hatten, wieder in derselben Gemeinde eine Wohnung bezogen haben. Relativ betrachtet mussten also in der Agglomeration Genf (56.4 %) am meisten verdrängte Personen ihre bisherige Wohngemeinde verlassen. Verglichen mit der Agglomeration Basel gab es in der Agglomeration Genf aber rund 8.2-mal weniger verdrängte Personen (relativ betrachtet, gemessen an der gesamten Wohnbevölkerung), entsprechend mussten in Genf effektiv immer noch entscheidend weniger verdrängte Personen ihre Wohngemeinde wechseln. Von allen verdrängten Personen verliessen in den Deutschschweizer Agglomerationen zwischen 12.7 und 18.5 %, sowie in der Agglomeration Lausanne 22.1 % und in der Agglomeration Genf 29.1 % ihre Agglomeration.

Über alle Agglomerationen betrachtet zeigen die Karten 27 keine sehr deutlichen Trends, in welcher Art von Gemeinde besonders viele Personen innerhalb ihrer bisherigen Wohngemeinde wieder eine Wohnung fin-

Agglomeration	Anteil Umzüge innerhalb der Gemeinde [%]	Anteil Umzüge innerhalb der Agglomeration [%]	Anteil Umzüge weg von der Agglomeration [%]
Zürich	62.3	83.6	16.4
Basel	64.1	87.3	12.7
Bern	56.2	81.5	18.5
Lausanne	47.7	77.9	22.1
Genève	43.6	70.9	29.1

Tabelle 9: Anteil der Umzüge innerhalb der Wohngemeinde oder Agglomeration von verdrängten Langzeitmietenden

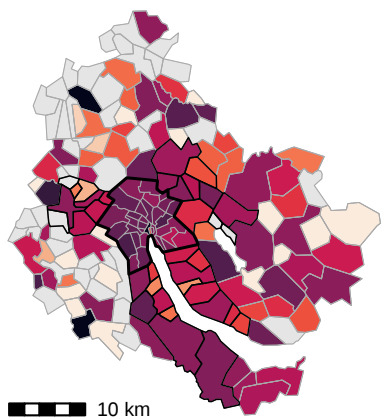
den. Verglichen mit den jeweiligen Gesamttagglomerationen fanden in den Kernstädten verdrängte Personen leicht häufiger wieder eine Wohnung in derselben Gemeinde. Der Umzugsanteil von verdrängten Personen innerhalb der Kernstadt war zwischen 2015-2020 in Basel 74.7%, in Zürich 69.0%, in Genf 65.4 %, in Bern 60.7 % und in Lausanne 58.8 %. In der Agglomeration Basel zeigt sich die Tendenz, dass in einigen Hauptkerngemeinden die direkt an die Kernstadt angrenzen, der Umzugsanteil innerhalb der Gemeinde geringer ist verglichen mit der Kernstadt und den weiter entfernten Hauptkerngemeinden. Diese Gemeinden hatten zudem relativ hohe Zahlen an verdrängten Personen. Ähnlich ausgeprägte Tendenzen gab es für gewisse Zürichsee-Gemeinden sowie für die Hauptkerngemeinden, die an die Kernstadt Genf angrenzen. Das bedeutet, dass in diesen Regionen verhältnismässig viele Personen ihre Wohngemeinden verlassen mussten. In Agglomerationsgemeinden weit entfernt von der Kernstadt ist der Umzugsanteil innerhalb der Gemeinde oftmals sehr klein, vor allem verglichen mit den Gemeinden näher an der Kernstadt. Dies trifft insbesondere für die Agglomerationen Basel und Lausanne zu. Generell ist jedoch zu berücksichtigen, dass es in den meisten Gemeinden weit entfernt der Kernstadt sehr wenige verdrängte Personen gab. Entsprechend ist die statistische Unsicherheit grösser, sodass keine generellen Schlüsse daraus gezogen werden sollen. Auch haben solch kleine Gemeinden wahrscheinlich nur ein sehr kleines Wohnungsangebot.

Während diese Studie für die Stadt Zürich auf einen Anteil von 69 % der Personen kommt, die innerhalb der Stadt Zürich wieder eine Wohnung beziehen, nachdem sie wegen Abbruch oder Totalsanierung ihre Wohnung verlassen mussten, errechnete das Statistische Amt der Stadt Zürich für die selbe Periode von 2015 bis 2020 einen Anteil von 71 % (Stadt Zürich, 2024). Dabei wurden jedoch ausschliesslich Personen untersucht, die wegen einer Totalsanierung aus ihrer Wohnung verdrängt wurden. Zudem wurde eine leicht andere Methodik verwendet.

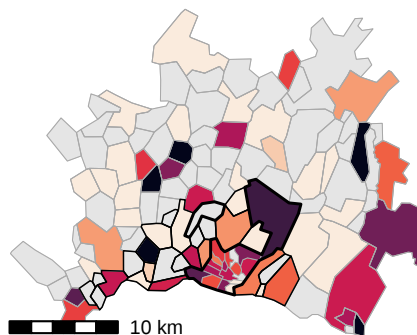
Die Zielgemeinden, in die Personen wegen eines Hausabbruchs oder Totalsanierung gezogen sind, sind in den Karten 28 dargestellt (Man beachte die unterschiedlichen Skalen bei den Legenden zwischen den einzelnen Agglomerationen). Es zeigt sich, dass die Zielgemeinden verdrängter Personen oftmals auch jene Gemeinden sind, in denen es viele verdrängte Personen gab. Dies widerspiegelt die Erkenntnis von vorhin, dass ein Grossteil der verdrängten Personen wieder innerhalb ihrer Wohngemeinde eine Wohnung finden. Beispielsweise waren dies in der Stadt Zürich die Quartiere Altstetten, Unterstrass und Wollishofen, in der Agglomeration Zürich die Gemeinde Wetzikon, in der Agglomeration Bern die Gemeinde Köniz, in der Agglomeration Lausanne die Gemeinde Pully, Prilly und Renens, sowie in der Agglomeration Basel die Gemeinden Allschwil und Liestal. Generell waren die Zielgemeinden oftmals Hauptkerngemeinden, Quartiere an der Peripherie der Kernstädte sowie Zentren ausserhalb des Agglomerationshauptkerns, wie beispielsweise Liestal, Nyon, Bülach und Wetzikon.

Dieser Abschnitt zeigt, dass in allen Agglomerationen knapp die Hälfte bis zwei Drittel der verdrängten

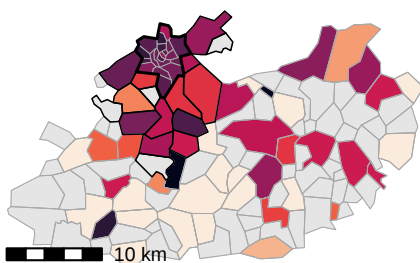
(1) Agglomeration Zürich



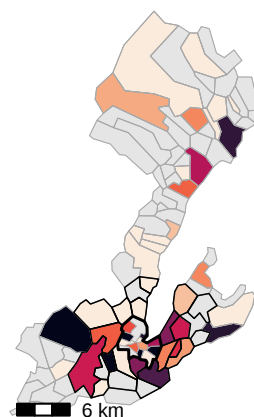
(2) Agglomeration Lausanne



(3) Agglomeration Basel



(4) Agglomeration Genève



(5) Agglomeration Bern

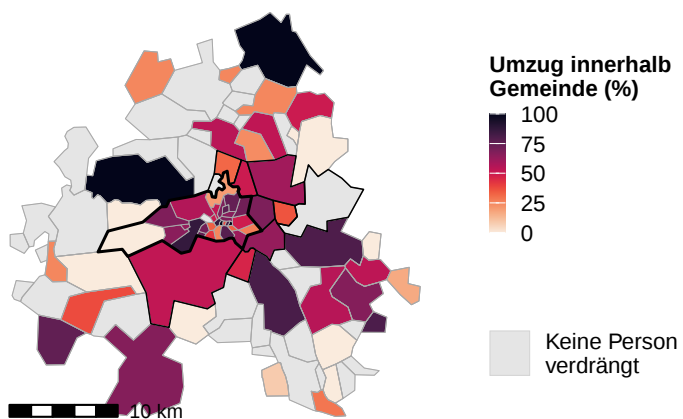
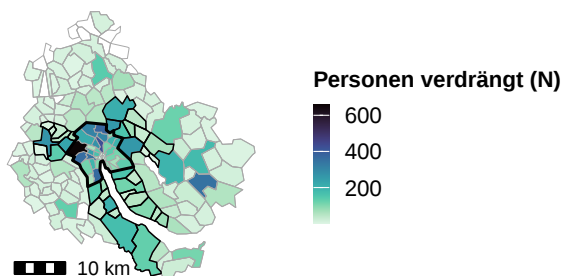


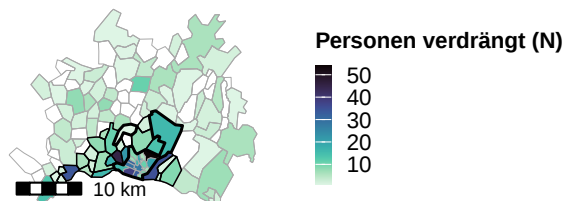
Abbildung 27: Anteil Personen die nach einem Hausabbruch oder einer Totalsanierung innerhalb der Gemeinde umziehen, Zeitraum 2015 – 2020

Erklärung: Die Karten zeigen den Anteil der Personen, die wegen einer Totalsanierung oder einem Hausabbruch pro Gemeinde innerhalb der Gemeinde umgezogen sind. Für die Kernstädte ist der Anteil pro Quartier dargestellt. Die Verknüpfung der Personen mit den Abbrüchen und Renovationen erfolgte gemäss Methodik in Kapitel 3.1.

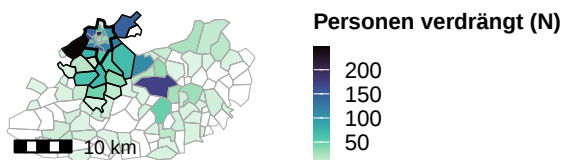
(1) Agglomeration Zürich



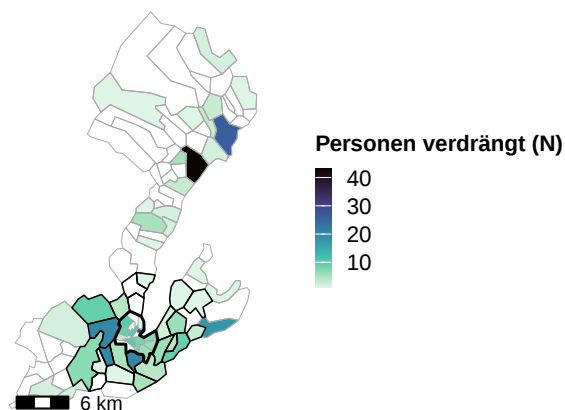
(2) Agglomeration Lausanne



(3) Agglomeration Basel



(4) Agglomeration Genève



(5) Agglomeration Bern

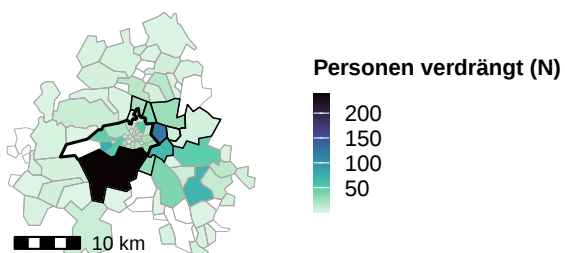


Abbildung 28: Anzahl der Personen pro Zielgemeinden die wegen einem Hausabbruch oder einer Totalsanierung umgezogen sind, Zeitraum 2015 – 2020

Erklärung: Die Karten zeigen die Anzahl der Personen in den Zielgemeinden, die wegen einer Totalsanierung oder einem Hausabbruch pro Gemeinde umziehen mussten. Für die Kernstädte ist die Anzahl pro Quartier dargestellt. Die Verknüpfung der Personen mit den Abbrüchen und Renovationen erfolgte gemäss Methodik in Kapitel 3.1.

Personen nach dem Umzug wieder in derselben Gemeinde wohnhaft waren. Während der Umzugsanteil innerhalb der Gemeinde für Agglomerationsgemeinden weit entfernt der Kernstadt tendenziell klein war, wohnten verdrängte Personen der Kernstädte häufiger wieder in der Kernstadt, als im Durchschnitt aller Agglomerationsgemeinden. Studien aus der Region Zürich zeigen jedoch, dass verdrängte Personen vorwiegend in periphere Stadtquartiere oder in Agglomerationsgemeinden nahe der Stadt (Kaufmann et al., 2023) und in Gebiete mit tieferem Einkommen ziehen (Kauer et al., 2024).

3.4.2 Charakteristik der Gebäude und Wohnungen verdrängter Personen vor und nach dem Umzug

Im letzten Abschnitt dieses Kapitels haben wir die Gebäude und Wohnungen der verdrängten Personen vor und nach dem Umzug untersucht. Alle verdrängten Personen aus Abbrüchen wie auch Totalsanierungen wurden in diesem Abschnitt gemeinsam betrachtet. Tabelle 10 zeigt die Resultate der Agglomerationen im Zeitraum 2015 - 2020 für den Median des Wohnflächenverbrauchs pro Person und das Medianalter des Gebäudes vor und nach dem Umzug.

In allen Agglomerationen hat der Median des Wohnflächenverbrauchs leicht zugenommen (zwischen einem und zwei Quadratmetern auf 31 m² (Agglomeration Genf) bis 35 m² (Agglomeration Bern)). Verglichen mit dem Median des Wohnflächenverbrauchs von Personen in Neubauten oder in totalsanierten Wohngebäuden ist der Wohnflächenverbrauch aber immer noch bedeutend geringer. Verdrängte Personen leben nach dem Umzug zudem in Wohngebäuden die tendenziell weniger alt sind, als die Gebäude vor dem Umzug, welche anschliessend abgebrochen oder totalsaniert wurden.

Agglomeration	Median Wohnflächenverbrauch pro Person [m ² /Person]		Median Gebäude Baujahr (Epoche)	
	VOR	NACH	VOR	NACH
Zürich	29.5	32	1950	1970
Basel	32	33.3	1960	1960
Bern	33	35	1980	1980
Lausanne	30	33	1930	1970
Genf	28.8	31	1960	2000

Tabelle 10: Vergleich des medianen Wohnflächenverbrauchs pro Person und des medianen Gebäudealters bei verdrängten Personen vor und nach dem Umzug. Betrachtung der verschiedenen Agglomerationen im Zeitraum 2015-2020

4 Fazit

Der vorliegende Bericht untersucht mittels deskriptiver Datenanalysen die Wohnbautätigkeit und die Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen. Weiter analysiert er die sozioökonomischen Veränderungsdynamiken der Bewohnenden durch Ersatzneubauten und Totalsanierungen, wie beispielsweise die Häufigkeit von direkter Verdrängung, sowie Unterschiede im Haushaltseinkommen oder dem Alter von den neu eingezogenen und verdrängten Bewohnenden. Es werden die fünf grössten Agglomerationen der Schweiz im Zeitraum 2000 bis 2023 analysiert; für manche Indikatoren werden Daten ab 1990 ausgewertet. Durch diesen umfassenden Überblick ist es erstmalig möglich, die Wohnbautätigkeit sowie die Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen zwischen den fünf Agglomerationen zu vergleichen. Dies ist insofern interessant, da die Umsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes von 2014 in den verschiedenen Kantonen unterschiedlich erfolgt.

Der Bericht zeigt zunächst, dass die Wohnneubautätigkeit gemessen an der Anzahl neu erstellter Wohngebäude, seit 1990 bedeutend zugenommen hat und zwischen 1995 und 2009 - je nach Agglomeration - einen Höhepunkt erreichte. Seither ist sie in allen Agglomerationen rückläufig. Der Nettozuwachs an Wohnungen (alle neu erstellten Wohnungen abzüglich der abgerissenen Wohnungen) hingegen hat seit 2009 in allen Agglomerationen mit Ausnahme von Zürich zugenommen oder ist zumindest stabil geblieben. In den Agglomerationen ausser Zürich ist somit kein Trend eines rückläufigen Wohnungsbaus zu beobachten. Anhand dieser Ergebnisse wird deutlich, dass eine Analyse des Wohnungsbaus, die ausschliesslich auf der Bautätigkeit von Wohngebäuden basiert, zu kurz greift, wenn die Gebäudegrösse und die Anzahl Wohnungen nicht berücksichtigt werden. Weiter konnte gezeigt werden, dass in allen fünf Agglomerationen der Anteil der innerhalb des Siedlungsgebiets neu erstellten Wohngebäude in den letzten zwanzig Jahren kontinuierlich zugenommen hat. Trotzdem wird nach wie vor, insbesondere in den Gemeinden ausserhalb der Kernstädte ein beträchtlicher Teil der neuen Wohngebäude auf bisher unbebautes Land gebaut.

Betrachten wir die Wohnbautätigkeit in den Agglomerationen vor dem Hintergrund der Innenentwicklung, stellen wir folgende wichtige Trends fest: Bauliche Verdichtung findet insbesondere ausserhalb des städtischen Hauptkerns mehrheitlich mittels Ersatzneubauten statt. Gebäude werden hier deutlich seltener aufgestockt. Dies führt zu erheblich mehr Treibhausgasemissionen, als wenn die Innenverdichtung vermehrt mit Aufstockungen umgesetzt würde (siehe auch Büttiker (2024)). In den Kernstädten Genf, Basel und Bern wurden dagegen etwa doppelt so viele Gebäude aufgestockt wie Ersatzneubauten errichtet. Auch Neubauten auf ehemaligen Industrie- oder Gewerbearealen spielen eine wichtige Rolle in der Innenentwicklung und haben über die Zeit hinweg zugenommen. Zwar liegt der Anteil von Neubauten auf Industrie- oder Gewerbearealen an allen neugebauten Wohngebäuden in allen Agglomerationen unter 15 %, doch haben diese Gebäude oft besonders viele Wohneinheiten. Die Verfügbarkeit von Transformationsarealen auf Industrie- oder Gewerbearealen ist jedoch beschränkt.

Damit Innenverdichtung mittels Ersatzneubauten tatsächlich zu einer höheren Nutzungsdichte führt, müssen mehr Personen im Ersatzneubau als im zuvor abgerissenen Gebäude wohnen. Dafür muss bei Ersatzneubauten nicht nur die bauliche Dichte zunehmen, sondern auch der Wohnflächenverbrauch pro Person moderat bleiben. Ein Indikator für die Veränderung der baulichen Dichte bei Ersatzneubauten ist das Verhältnis der Anzahl neuer Wohnungen pro abgebrochener Wohnung. Dieses Verhältnis nahm in allen Agglomerationen in den letzten zwanzig Jahren zu, was zeigt, dass die Siedlungsentwicklung nach innen umgesetzt wird. Allerdings gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Agglomerationen: Die Agglomerationen Lausanne, Genf und Basel bauten bei Ersatzneubauten in der aktuellen Periode 2020-2023 rund 1.6- bis 2-mal so viele zusätzliche Wohnungen pro abgebrochene Wohnung als Zürich oder Bern und setzen so die bauliche Verdichtung nach innen bei Ersatzneubauten effektiver um.

Während die bauliche Verdichtung in den vergangenen Jahren also zugenommen hat, haben die neugebauten Wohnungen gleichzeitig grosszügigere Grundrisse, da die durchschnittliche Zimmergrösse bei neugebauten Wohngebäuden grösser ist als bei abgebrochenen Wohngebäuden. Besonders ausgeprägt war der Unterschied in der Deutschschweiz, in der die durchschnittlichen Zimmergrösse um rund 25 % zugenommen hat, während in der Romandie mit einem Anstieg von 6 bis 8 % nur minimal grössere Zimmer gebaut wurden. Die Analyse des Wohnflächenverbrauchs pro Person zeigte, dass sich die Unterschiede in der durchschnittlichen Zimmergrösse zwischen Neubauten und Abbrüchen nahezu eins zu eins im mittleren Wohnflächenverbrauch pro Person widerspiegeln. Personen in Neubauten haben im Schnitt einen höheren Wohnflächenverbrauch als die Langzeitmietenden von abgebrochenen Gebäuden. Obwohl also in den letzten 25 Jahren viele Quadratmeter neue Wohnfläche gebaut wurden, und die bauliche Verdichtung zugenommen hat, führte dies nicht eins zu eins zu einem Anstieg der Nutzungsdichte im Sinne einer häuslicher Bodennutzung.

Im zweiten Teil dieses Berichts wurde untersucht, wie sich die Bevölkerungszusammensetzung in Neubauten von derjenigen in abgerissenen Gebäuden unterscheidet. Dazu verglichen wir Langzeitmietende, die vor Abbruch und Totalsanierung in einem Gebäude lebten, mit den Bewohnenden der Neubauten und totalsanierten Gebäude. Die Anzahl Personen, die von direkter Verdrängung durch Verdichtung mit Ersatzneubauten und Totalsanierungen betroffen waren, variierte zwischen den Agglomerationen sehr deutlich. In Zürich waren im Zeitraum 2015-2020 mit 1.02 % der Gesamtbevölkerung relativ betrachtet rund 1.5 bis 12 mal soviel Personen betroffen als in den anderen Agglomerationen. Insbesondere in den Agglomerationen Lausanne (0.23 % der Gesamtbevölkerung) und Genf (0.08 % der Gesamtbevölkerung) gibt es prozentual weniger verdrängte Personen, obwohl dies die Regionen mit der grössten Wohnneubautätigkeit waren. Folglich müssen weder eine hohe Wohnneubautätigkeit noch die Siedlungsentwicklung nach innen zwingend zu vielen Leerkündigungen und einer grossen Anzahl verdrängter Langzeitmietenden führen. Die Resultate dieses Berichts zeigen also einen Handlungsbedarf auf, über die Art der Umsetzung der Innenentwicklung zu diskutieren (Wicki et al., 2024), sowie zu erörtern, wie negativ betroffene Personengruppen auf dem Wohnungsmarkt unterstützt werden können.

Mehrheitlich konnten verdrängte Personen (44 bis 64 %) wieder eine Wohnung in derselben Gemeinde finden. Je kernstädtischer eine Gemeinde, desto höher war der Anteil der Verdrängten, die in ihrer Gemeinde wieder eine Wohnung bezogen haben. Somit waren Gemeinden mit vielen verdrängten Personen oftmals auch Orte, an die verdrängte Personen wieder hingezogen sind.

Die deskriptive Analyse der sozioökonomischen Charakteristika zeigte, dass in sämtlichen Agglomerationen Haushalte, die wegen Abbruch oder Totalsanierung verdrängt wurden, ein bedeutend tieferes medianes Haushaltseinkommen hatten als die Gesamtbevölkerung der jeweiligen Agglomeration. So hatten Bewohnende von später abgebrochenen Gebäuden ein 30.5 bis 39.6 % tieferes medianes Haushaltseinkommen als die Gesamtbevölkerung. Die Bewohnenden von Ersatzneubauten hatten dagegen ein 14.6 bis 38.7 % höheres medianes Haushaltseinkommen als die Gesamtbevölkerung. Von den untersuchten soziodemografischen Charakteristika Einkommen, Alter, Aufenthaltsstatus und Geburtsland war das Einkommen somit das ausschlaggebendste Merkmal in Bezug auf das Risiko, verdrängt zu werden. Ebenfalls verhältnismässig häufiger von Verdrängung betroffen waren Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge, sowie Personen mit einem afrikanischen Geburtsland. Diese Charakteristika korrelieren mit dem Einkommen. Zusammengefasst bedeutet dies, dass insbesondere Personen, die es vermutlich meist schwierig haben wieder eine Wohnung zu finden, überdurchschnittlich oft wegen Hausabbrüchen oder Totalsanierungen ihre Wohnung verlassen müssen. In Neubauten und Gebäuden nach einer Totalsanierung waren die Bewohnenden im Median bedeutend jünger im Vergleich zur Gesamtbevölkerung, zudem gab es eine geringere Altersdurchmischung.

Im Rahmen dieses Berichts wurde nur eine Auswahl von Merkmalen deskriptiv untersucht. Ausgehend von den Resultaten wäre es sinnvoll, weitere Analysen beispielsweise zum Geschlecht und der Haushaltszusammensetzung durchzuführen, sowie die Intersektionalität zwischen den verschiedenen Merkmalen zu untersuchen. Auch könnte in weiteren Analysen untersucht werden, welche Variablen einen kausalen Einfluss haben.

Kontextualisierung der Resultate: Zusammenfassung des Expert:innen Workshops

Vor dem Abschluss des Forschungsprojekts haben das BWO und die ETH einen schweizweiten Expert:innen Workshop durchgeführt. Das Ziel war, die Resultate dieses deskriptiven Forschungsberichts zu diskutieren und mögliche Ursachen für die teils grossen Unterschiede zwischen den Agglomerationen zu ergründen. An diesem Expert:innen Workshop nahmen 15 für die kantonale, regionale und städtischen Raumentwicklung und Wohnpolitik verantwortliche Personen sowie Mitarbeitende verschiedener Bundesämter teil. Folgend werden die Resultate der sechs hauptsächlich diskutierten Themen zusammengefasst.

Die Expert:innen verorten, dass die **grossen Unterschiede in der Neubautätigkeit von Wohnungen zwischen den verschiedenen Agglomerationen** wahrscheinlich durch die unterschiedlichen Ausgangslagen bezüglich der Wohnraumnachfrage, den Baulandreserven und der Raumplanungspolitik bedingt seien. So seien in den Agglomerationsgemeinden von Genf und Lausanne viele dichte Quartiere auf unbebauten Flächen oder Brachland gebaut worden. Diese grösseren Stadterweiterungsprojekte wurden im Rahmen des Schweizerischen Agglomerationsprogramms geplant. Insbesondere in Zürcher Regionen mit starkem Wachstum fehle jedoch unbebautes Bauland und auch ehemalige Industrieareale seien oftmals bereits umgenutzt. In Basel dagegen würden nach wie vor viele Wohnungen auf ehemaligen Industriearealen geplant und gebaut. Einen weiteren Einfluss können Wachstumsziele von Gemeinden oder Regionen und die Akzeptanz von Innenverdichtung in der Bevölkerung haben. Die verschiedenen Regionen kennen unterschiedliche Partizipations- und Einsprachemöglichkeiten. Beim Bauen im Bestand sei zudem das «not in my back yard» (NIMBY) Phänomen häufig, so dass es oft zu Rekursen bei Bauvorhaben kommt.

Während in den **Kernstädten Genf, Basel und Bern doppelt so viele Gebäude aufgestockt als Ersatzneubauten gebaut wurden, gibt es in den anderen Agglomerationsgemeinden und in der Stadt Zürich bedeutend mehr Ersatzneubauten**. Die Expert:innen vermuten, dass hauptsächlich Regulierungen, Nutzungsreserven im Bestand und ökonomische Faktoren beeinflussen, wie oft aufgestockt wird. Der Kanton Genf kenne beispielsweise einen starken Schutz der bestehenden Wohnungen und Mietenden vor Leerkündigungen aufgrund von Abbruch und Totalsanierung (*Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation* (LDTR)). Gleichzeitig fördere der Kanton Aufstockungen von Mehrfamilienhäusern zur Schaffung von zusätzlichem Wohnraum, indem beispielsweise höher als die regulär zulässige maximale Gebäudehöhe aufgestockt werden kann (*Loi sur les constructions et les installations diverses* (LCI)). Da in Basel der Wohnschutz erst seit 2022 in Kraft ist, liessen sich mögliche Auswirkungen davon noch nicht analysieren. Grosse Nutzungsreserven im Bestand oder starke Aufzonen gekoppelt mit einer hohen Nachfrage nach Wohnungen und schwache Regulierungen gegen Hausabrisse und höhere Mietpreisansetzungen führe zu hohen Bodenpreisen (gerade in der Region Zürich), weil die dadurch ermöglichten höheren Mieteinnahmen bereits in den Bodenpreisen reflektiert sind. Die Bauträgerschaft, die sich Anteilsmässig zwischen den Agglomerationen teils unterscheiden, und deren Baumotivation könnte ebenfalls wichtig sein. Nichtsdestotrotz können Aufstockungen, wenn sie gezielt gefördert werden, in Zukunft eine wichtigere Rolle spielen, insbesondere weil sie oftmals ökologisch nachhaltiger als Ersatzneubauten sind.

Die durchschnittliche Zimmergrösse wie auch der Wohnflächenverbrauch pro Person variiert zwischen den Agglomerationen und nimmt bei Neubauten verglichen mit den Abbrüchen zu. Insbesondere in den Deutschschweizer Agglomerationen werden die Zimmer grösser und führen bei Ersatzneubauten nicht im Verhältnis 1:1 zu einer Erhöhung der Nutzungsdichte verglichen mit der Zunahme der baulichen Dichte. Gemäss den Expert:innen dürften unter anderem verschiedene «Wohnkulturen» zwischen der Romandie und der Deutschschweiz einen Einfluss auf die durchschnittlichen Zimmergrössen haben, also beispielsweise welche Priorität «nicht-gemeinschaftlich» genutzten Zimmern eingeräumt wird. Die Wohnkulturen hätten auch Einfluss darauf, welche Gebäude abgerissen werden. In der Deutschschweiz seien dies oft Bauten aus der Nachkriegszeit, mit sehr flächensparsamen Grundrissen, die als nicht mehr zeitgemäss erachtet werden. Daneben habe auch die Raumplanungs- und Wohnungspolitik einen starken Einfluss. Während in der Deutschschweiz, abgesehen von den Sondernutzungsplänen, staatliche Akteure begrenzten Einfluss auf die Art der neugebauten Wohnungen ausübten, würden Gemeinden in der Romandie die Art der Neubauten und den Wohnungsmix tendenziell stärker steuern.

Zwischen den Agglomerationen bestehen grosse Unterschiede in der Anzahl verdrängter Personen. Laut den Expert:innen seien verschiedene Regulationen, vor allem auf kantonaler Ebene, und unterschiedliche Ausgangslagen bei Baulandreserven für die Unterschiede verantwortlich. Beispielsweise in Genf träge das LDTR dazu bei, dass die Bewohnenden von Mehrfamilienhäusern weniger verdrängt werden. Eine ähnliche Rolle habe seit 2018 das *loi sur la préservation et la promotion du parc locatif* (LPPPL) im Kanton Waadt. Zudem werde in den Metropolregion Genf-Lausanne ein massgebender Teil der neugebauten Wohnungen durch die grösseren Stadterweiterungsprojekte realisiert und die Innenverdichtung mit Ersatzneubauten fände in Genf hauptsächlich in ehemaligen Villenzonen statt. Diese Regulierungen und raumplanerischen Strategien führen zu weniger direkter Verdrängung. In der Deutschschweiz und insbesondere in der Agglomeration Zürich führe die hohe Anzahl an Abbrüchen von Mehrfamilienhäusern und Ersatzneubauten zu mehr direkt verdrängten Personen. Wegen dem Mietpreisunterschied zwischen Bestandesmieten, insbesondere bei Mietverträgen von Langzeitmietenden, und Marktmieten bei einer Neuvermietung seien Ersatzneubauten und Totalsanierungen zudem zusätzlich ökonomisch attraktiv. In den Kantonen Genf und Waadt gebe es Regulierungen in Bau-, Planungs-, und Mietgesetzen um diese ökonomischen Anreize zu minimieren. Weiter habe die Art der Bauträgerschaft genauso einen Einfluss wie regionale Unterschiede in den Wohnungsmärkten.

Alle Expert:innen waren sich einig, dass **das Einkommen als Hauptfaktor für Verdrängung** nicht überrascht. Da vor allem alte Gebäude mit tieferen Mietpreisen abgerissen würden, sind es mehrheitlich Personen und Haushalte mit tiefem Einkommen, die umziehen müssen. Die Unterschiede zwischen den Agglomerationen seien wahrscheinlich mit den verschiedenen kantonalen Regulierungen zu erklären. **Die Analyse weiterer sozioökonomischer Charakteristika** haben gezeigt, dass gewisse Personengruppen wie Geflüchtete besonders häufig in abgerissenen Gebäuden wohnten. Die Expert:innen wiesen darauf hin, dass es eine Korrelation zwischen Einkommen, Geburtsland und Aufenthaltsstatus gäbe. So haben z.B. Geflüchtete oft ein sehr geringes Einkommen und wohnen deshalb in alten und günstigen Wohnungen.

Grundsätzlich wurden zwei Möglichkeiten diskutiert, wie auf das Phänomen der sozial stratifizierten Verdrängung reagiert und den betroffenen Personengruppen geholfen werden könne: durch Regulierungen können Hausabbrüche und Verdrängung minimiert werden oder es könne das Wohnungsangebot für verdrängte Personen erhöht werden. Beispielsweise experimentiert Lausanne mit Lösungsansätzen für einen besseren Zugang zum Wohnungsmarkt. In einem Projekt sind 15% der Wohnungen für Personen mit sehr geringen finanziellen Mitteln wie Sozialhilfeempfänger:innen oder Geflüchtete Personen vorgesehen. Oder im Kanton Genf gilt bei Neubauten in den "zones de développement" das 3/3 Prinzip (1/3 gemeinnützige Wohnungen, 1/3 nicht subventionierten Mietwohnungen für den Mittelstand, 1/3 ohne Vorgaben).

Zusammengefasst seien insbesondere unterschiedliche Regulierungen in der Bau-, Planungs-, und Wohnpolitik, Raumplanungsstrategien, sowie ökonomische Faktoren, geografische Gegebenheiten, Baulandverfügbarkeit und die Wohnkultur Treiber regionaler Unterschiede. Zudem zeigten die Diskussionen, dass die Resultate dieser Studie zusammen mit den identifizierten Unterschieden in den kantonalen Regulierungen Anlass bieten, für weitere Forschungsprojekte. Neben transnationalen Analysen, die ein besseres Verständnis der Mechanismen in den Agglomerationen Genf und Basel ermöglichen würden, wäre es insbesondere interessant die Auswirkungen und Kausalität verschiedener Raumplanungsstrategien auf die Innenverdichtung und Verdrängung zu untersuchen.

Literatur

- BFS (2014). Erläuterungen zur Berechnung der Wohnfläche pro Bewohner. <https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/304418/master>. zuletzt aufgerufen am 12.11.2024.
- BFS (2022). Eidgenössisches Gebäude- und Wohnungsregister, Merkmalskatalog. Bundesamt für Statistik (BFS), Neuchâtel.
- BFS (2023). Durchschnittliche Wohnungsfläche sowie durchschnittliche Fläche pro Zimmer in den Kantonen, 2023. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/groesse.html>. zuletzt aufgerufen am 12.11.2024.
- BFS (2024). Aktualisierung 2020 der nichtinstitutionellen Raumgliederungen. Number 30665778. Bundesamt für Statistik (BFS), Neuchâtel.
- Bibby, P., Henneberry, J., and Halleux, J.-M. (2020). Under the radar? 'soft' residential densification in england, 2001–2011. Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science, 47(1):102–118.
- BWO (2022). Neu erstellte Wohnungen 1980 - 2022. <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/Wohnungsmarkt/zahlen-und-fakten/wohnungsbau.html#:~:text=Über%20die%20Wohnbautätigkeit%20gibt%20die,Wohnungsbestandes%20werden%20jährlich%20neu%20gebaut>. zuletzt aufgerufen am 20.4.2025.
- Büttiker, D. (2024). Why we should prioritize extensions and non-conventional renovations over replacement constructions. a life cycle assessment of urban densification strategies for swiss residential buildings. Master thesis, ETH Zurich, Zurich.
- Debrunner, G. and Gerber, J.-D. (2021). The commodification of temporary housing. Cities, 108:67–90.
- Debrunner, G., Hengstermann, A., and Gerber, J.-D. (2020). The business of densification: Distribution of power, wealth and inequality in swiss policy making. Town Planning Review, 91(3):259–281.
- Debrunner, G., Sennhauser, N., and Kaufmann, D. (2023). Wie gelingt Verdichtung wirklich? Raumplanungsinstrumente zur Steuerung des Pro-Kopf-Wohnflächenverbrauches. COLLAGE, Zeitschrift für Raumentwicklung.
- Jörg, S. (2018). Viele neue Wohnungen durch Umbau. Stadt Zürich, https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/publikationen-angebote/publikationen/webartikel/2018-03-20_Viele-neue-Wohnungen-durch-Umbau.html. Zuletzt abgerufen: November 2024.
- Kanton Basel-Stadt (2024). Der Wohnungsbau im Kanton Basel-Stadt 2023. <https://www.bs.ch/medienmitteilungen/pd/2024-der-wohnungsbau-im-kanton-basel-stadt-2023>. Zuletzt abgerufen: November 2024.
- Kauer, F., Lutz, E., and Kaufmann, D. (2024). Housing after redevelopment: Where and to what buildings do displaced residents move? SPUR Spatial Development and Urban Policy Working Paper.
- Kaufmann, D., Lutz, E., Kauer, F., Wehr, M., and Wicki, M. (2023). Erkenntnisse zum aktuellen Wohnungsnotstand: Bautätigkeit, Verdrängung und Akzeptanz. Technical report, ETH Zürich.
- Lutz, E., Kauer, F., and Kaufmann, D. (2023). Mehr Wohnraum für Alle?. Zonenplanänderungen, Bauaktivität, und Mietpreise im Kanton Zürich von 1996-2020. Report, ETH Zürich, Zürich.

- Lutz, E., Wicki, M., and Kaufmann, D. (2024). Creating inequality in access to public transit? densification, gentrification, and displacement. Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science, page 23998083241242883.
- Marcuse, P. (1985). Gentrification, abandonment, and displacement: Connections, causes, and policy responses in new york city. Journal of Urban and Contemporary Law, pages 195–240.
- Meuth, M. and Reutlinger, C. (2023). Entmietet und verdrängt: Wie Mieter*innen ihren Wohnungsverlust erleben. Transcript Verlag, Bielefeld, Germany.
- Röck, M., Saade, M. R. M., Balouktsi, M., Rasmussen, F. N., Birgisdottir, H., Frischknecht, R., Habert, G., Lützkendorf, T., and Passer, A. (2020). Embodied ghg emissions of buildings—the hidden challenge for effective climate change mitigation. Applied energy, 258:114107.
- Stadt Zürich (2024). Umbauten mit Leerkündigungen in Gebäuden ab 6 Wohnungen von privaten Eigentümerschaften, 2011-2022. <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/themen/bauen-wohnen/bautaetigkeit/leerkuendigungen.html>. zuletzt aufgerufen am 13.11.2024.
- Touati-Morel, A. (2015). Hard and soft densification policies in the paris city-region. International Journal of Urban and Regional Research, 39(3):603–612.
- Wicki, M., Wehr, M., Debrunner, G., and Kaufmann, D. (2024). Öffentliche Akzeptanz und Politik für eine grüne und bezahlbare Innenverdichtung. Report, ETH Zürich, Raumentwicklung und Stadtpolitik (SPUR), Zurich. Bericht zur Akzeptanz der Verdichtung in der Schweiz.
- Wilson, A. and Boehland, J. (2005). Small is beautiful u.s. house size, resource use, and the environment. Journal of Industrial Ecology, 9(1-2):277–287.

A Appendix

A.1 Liste der Teilnehmenden des Expert:innen Workshops

Expert:innen

Barman Gabriela	Stadtarchitektin, Stadt Zug
Benoît Biéler	Direction de Stratégie et développement de l'oest lausannois
Eisinger Angelus	Direktor Geschäftsstelle, Planungsdachverband Region Zürich und Umgebung
Faucherre Andrea	Responsable du Domaine Logements d'utilité publique & Etablissements publics, Ville de Lausanne
Howald Matthias	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Sektion Siedlung und Landschaft
Felber Stephan	Leiter Planungsabteilung, Gemeinde Köniz
Koch Philippe	Delegierter Wohnen, Stadt Zürich
Küng Regula	Leiterin Wohnraumentwicklung, Kanton Basel-Stadt
Luisier Rurangirwa Géraldine	Collaboratrice scientifique, Domaine Famille, générations et société FGS, BSV
Martignier Cynthia	Urbaniste – cheffe de projet, Etat de Vaud
Meyer Benjamin	Leiter Raumplanung, Kanton Zürich
Prodanovic Jenny	Leiterin Koordinationsstelle Forschung und Evaluation, Staatssekretariat für Migration
Streit Roman	Projektleiter Stadtplanung, Stadt Luzern
Widmer Ariane	Kantonsplanerin, Kanton Genf
Wittwer Stefan	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Sektion Grundlagen, Bundesamt für Raumentwicklung

ETH Zürich, Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung (IRL), Raumentwicklung und Stadtpolitik (SPUR)

Büttiker Dominic	Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Kauer Fiona	Doktorandin
Kaufmann David	Professor
Lutz Elena	Doktorandin

Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), Grundlagen Wohnen Immobilien GWI

Fürer Stephanie	Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Schindelholz Jude	Wissenschaftlicher Mitarbeiter
van Duijn Nynke	Wissenschaftliche Mitarbeiterin

A.2 Bauliche Umsetzung der Innentwicklung

A.2.1 Resultate für die Kernstädte

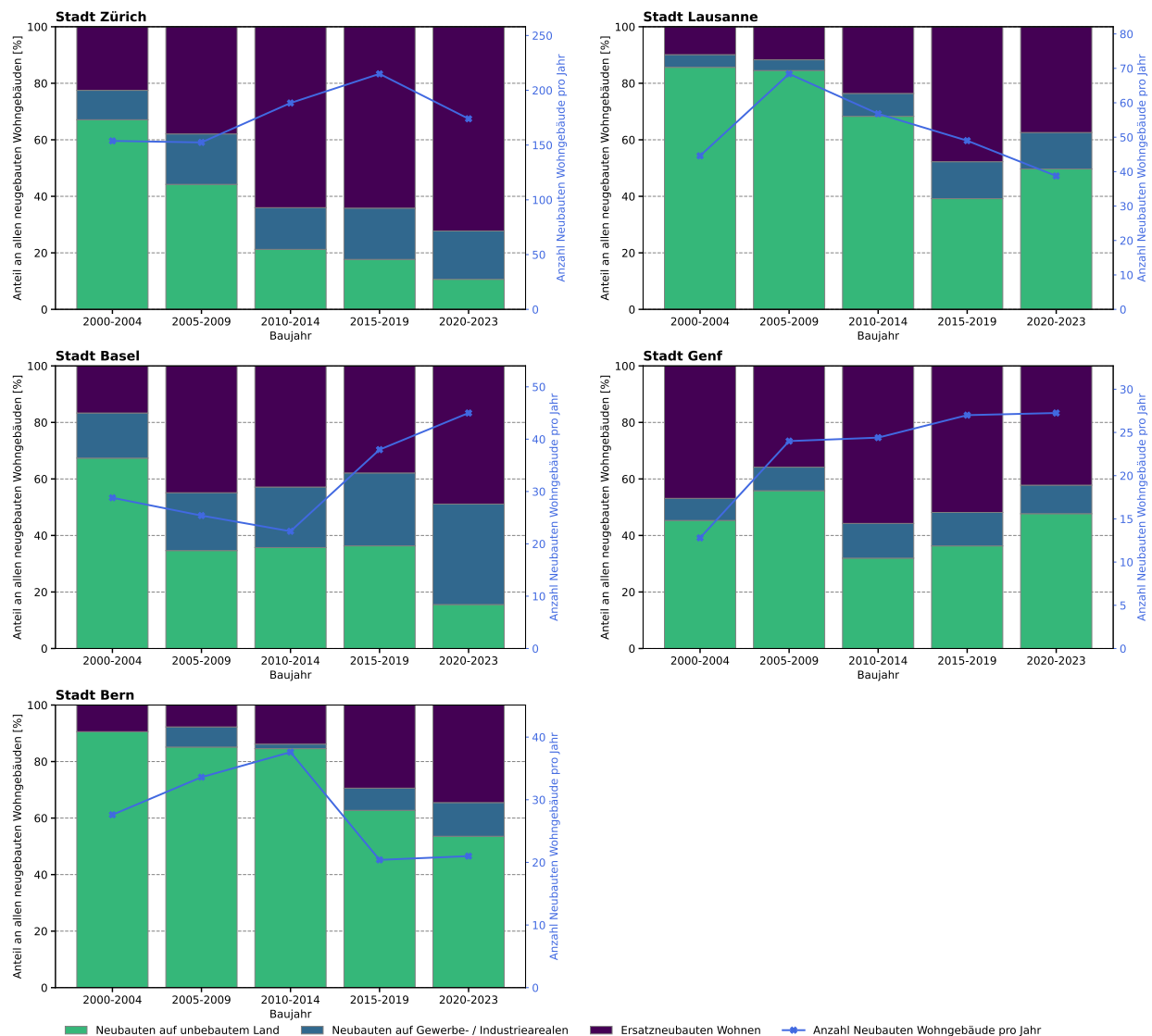


Abbildung 29: Art und Anzahl Neubauten Wohngebäude pro Jahr in den Kernstädten

Rechte Achse: Mittelwert aller neugebauten Wohngebäude pro Jahr. Linke Achse: Verteilung Art der Neubauten.

Erklärung: Es wird unterschieden zwischen Neubauten auf unbebautem Land, Neubauten auf Gewerbe- und Industriearealen (beinhaltet alle Art Ersatzneubauten, bei welchen es vorher keine Wohnnutzung gab) und Ersatzneubauten Wohnen (abgebrochene Gebäude hatten eine Wohnnutzung). Bei allen abgebrochenen Gebäuden wurde identifiziert, ob anschliessend in einem bestimmten Umkreis des Gebäudeeingangs ein Gebäude mit Wohnnutzung gebaut wurde (GWR GKAT 1021, 1025, 1030, 1040). Bei abgebrochenen Gewerbe- und Industrie Gebäuden wurde ein 40m Radius, sowie bei abgebrochenen Wohngebäuden ein 20m Radius verwendet. Wenn ein Wohnneubau im Umkreis von mehreren Abbrüchen stehen, wurde der Abbruch mit der kleinsten Distanz zugewiesen. Die Ortskoordinaten sind durch die Gebäudeeingänge des GWR gegeben. Alle neugebauten Wohngebäude, bei welchen mit dieser Methode kein vorheriger Bau zugeordnet werden konnte, wurden als Neubau auf unbebautem Land identifiziert. Bei Wohnersatzneubauten auf grossen Arealen mit Baulücken werden somit Ersatzneubauten in Baulücken als «Neubau auf unbebautem Land» identifiziert. Dasselbe Phänomen wurde bei Gewerbe- und Industriearealen festgestellt, da grosse Industriebauten oft nur eine Gebäudeeingangskoordinate vorwiesen. Dies führt dazu, dass die Kategorie Neubau auf unbebautem Land tendenziell leicht überschätzt wird.

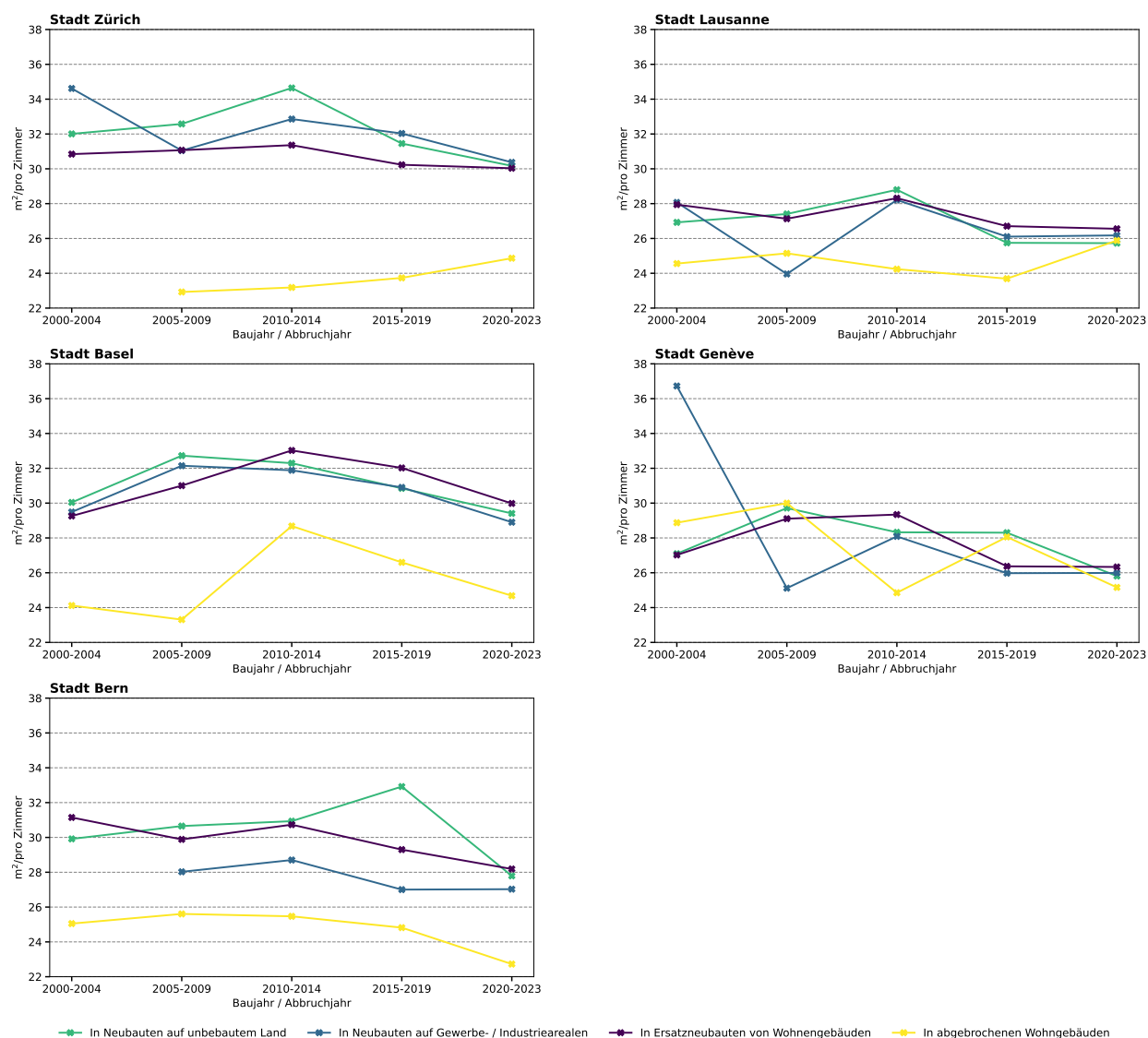
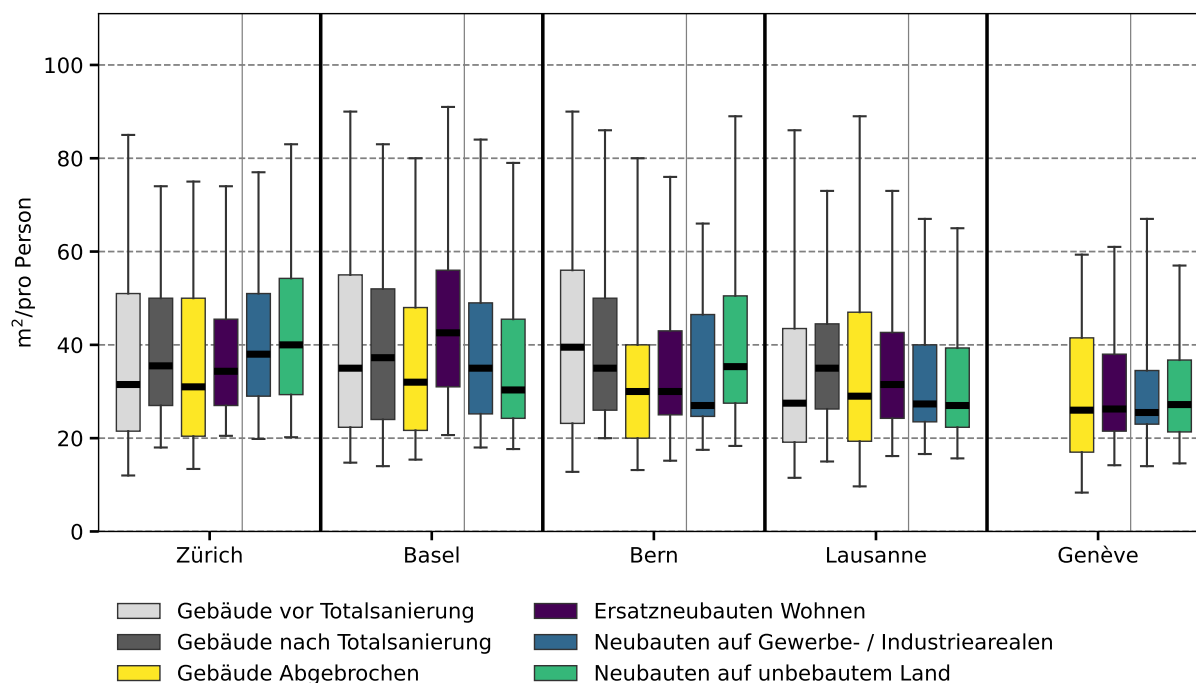


Abbildung 30: Durchschnittliche Zimmergrösse für Neubauten und Abbrüche in den Kernstädten

Erklärung: Den neugebauten und abgebrochenen Gebäuden wurden die Daten zu den Wohnungen via EGID zugeordnet. Die mittlere Zimmergrösse berechnet sich aus der Wohnungsgrösse dividiert durch die Anzahl Zimmer. Gemäss Merkmalskatalog GWR werden Halbzimmer immer abgerundet. Die Neubauten wurden unterteilt in Ersatzneubauten von Wohngebäuden, Neubauten auf ehemaligen Industriebrachen oder Gewerbearealen und Neubauten auf bisher unbebautem Land, gemäss Methodik in Kapitel 2.1.1. Da es in der Periode 2000-2004 für die Stadt Bern, Basel und Genf nur sehr wenige Neubauten auf ehemaligen Gewerbe- und Industriearealen gab, unterliegt dieser Wert einer hohen Unsicherheit.



Die "Whiskers" entsprechen dem 5ten und 95ten Perzentil der Verteilung.
Bei fehlendem Boxplot entsprechen die Anzahl Beobachtungen weniger als 100 Personen.

Abbildung 31: Wohnflächenverbrauch pro Person in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Kernstädten, Zeitraum 2016 – 2020

Erklärung: Via Gebäude-Identifikator wurden die betroffenen Wohnungen identifiziert und der Wohnflächenverbrauch pro Person ermittelt. Dazu wurden die Anzahl Personen pro Haushalt aus den STATPOP Daten den Wohnungen zugeordnet und durch deren Fläche aus dem GWR geteilt. Für die abgebrochenen und totalsanierten Gebäude wurden ausschliesslich Haushalte berücksichtigt, die 1 oder 2 Jahre vor dem Abbruch für mindestens 3 Jahre im Gebäude wohnten. Mit dieser Methodik wird versucht Zwischennutzungen von z.B. Studierenden auszuschliessen. Für die Neubauten und Gebäude nach der Totalsanierung wurden Personen, die zwei Jahre nach der Fertigstellung eines Neubaus / einer Totalsanierung im Gebäude wohnen, berücksichtigt. Als Totalsanierung wurden jene Gebäude mittels den STATPOP Daten identifiziert, bei welchen auf das Renovationsjahr keine Personen im Gebäude mehr wohnen, zuvor und danach das Gebäude aber bewohnt ist. Bei Totalsanierungen wurden ausschliesslich Gebäude mit drei oder mehr Wohnungen betrachtet.

Kernstadt	Neubauten auf unbebautem Land [m²]	Neubauten auf Gewerbearealen [m²]	Ersatzneubau [m²]	Wohngebäude Abgebrochen [m²]	Totalsanierung vorher [m²]	Totalsanierung nachher [m²]	Veränderung Abbruch - Ersatzneubau [%]	Veränderung Totalsanierung [%]
Zürich	44.4	42.1	39.1	37.1	38.7	39.8	5.5	2.8
Basel	37.7	40.7	46.8	38.5	42.0	40.6	21.6	-3.3
Bern	42.3	36.0	36.4	37.1	43.2	40.8	-1.9	-5.4
Lausanne	33.2	33.6	35.9	35.3	34.8	39.2	1.6	12.7
Genève	30.9	31.9	31.5	30.6	-	-	3.0	-

Tabelle 11: Mittelwert Wohnflächenverbrauch, sowie Veränderung des Wohnflächenverbrauchs wegen Wohnungsabbruch oder Totalsanierung in den Kernstädten, Zeitraum 2016 - 2020

Erklärung: Via Gebäude-Identifikator wurden die betroffenen Wohnungen identifiziert und der Wohnflächenverbrauch pro Person ermittelt. Dazu wurden die Anzahl Personen pro Haushalt aus den STATPOP Daten den Wohnungen zugeordnet und durch deren Fläche aus dem GWR geteilt. Für die abgebrochenen und totalsanierten Gebäude wurden ausschliesslich Haushalte berücksichtigt, die 1 oder 2 Jahre vor dem Abbruch für mindestens 3 Jahre im Gebäude wohnten. Mit dieser Methodik wird versucht Zwischennutzungen von z.B. Studierenden auszuschliessen. Für die Neubauten und Gebäude nach der Totalsanierung wurden Personen, die zwei Jahre nach der Fertigstellung eines Neubaus / einer Totalsanierung im Gebäude wohnen, berücksichtigt. Als Totalsanierung wurden jene Gebäude mittels den STATPOP Daten identifiziert, bei welchen auf das Renovationsjahr keine Personen im Gebäude mehr wohnen, zuvor und danach das Gebäude aber bewohnt ist. Bei Totalsanierungen wurden ausschliesslich Gebäude mit drei oder mehr Wohnungen betrachtet.

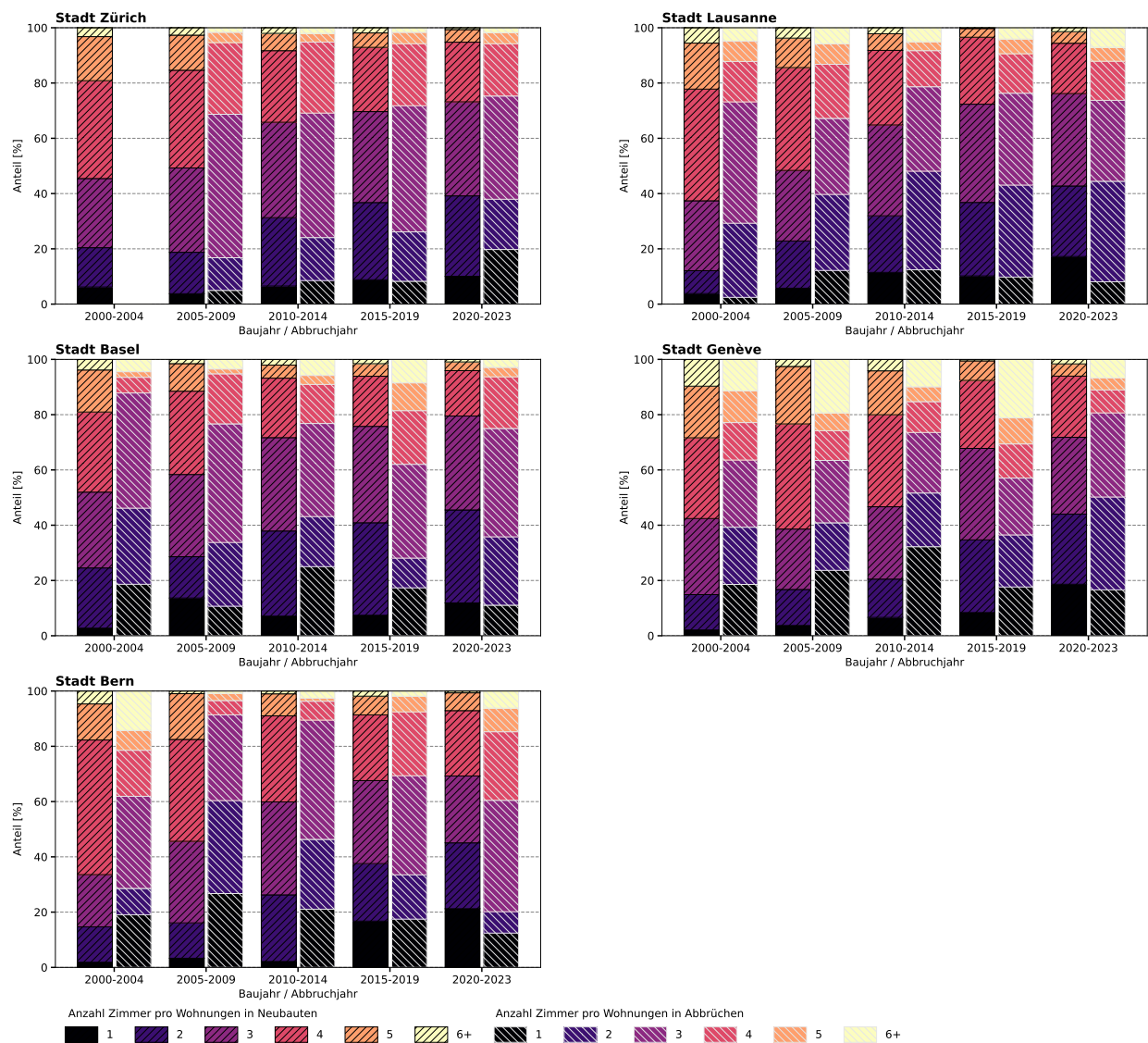


Abbildung 32: Anteil an 1 bis 6+ Zimmerwohnungen für Neubauten und Abbrüche in den fünf Kernstädten

Erklärung: Verteilung der Anzahl Zimmer pro Wohnung für Neubauten (schwarz schraffiert) und Abbrüche (weiss schraffiert). In die Kategorie 6+ fallen alle Wohnungen mit mehr als 6 Zimmer. Die neugebauten und abgebrochenen Wohnungen wurden via Gebäude-Identifikator der zugehörigen Gebäude identifiziert. Gemäss Merkmalskatalog GWR werden Halbzimmer immer abgerundet.

A.2.2 Karten

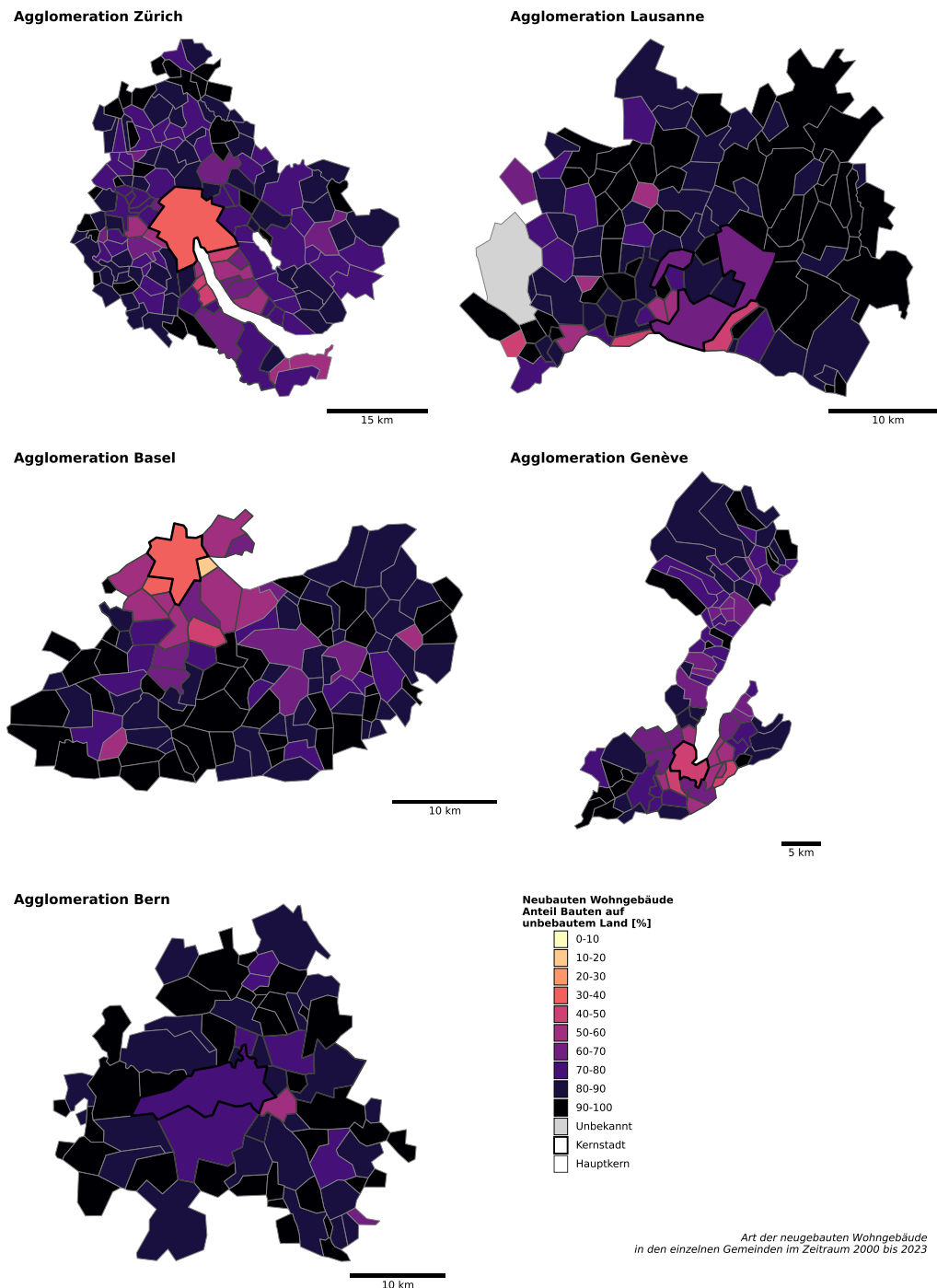
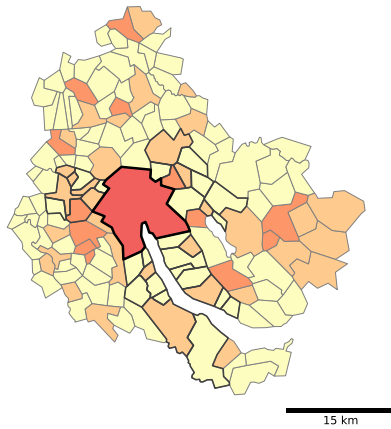


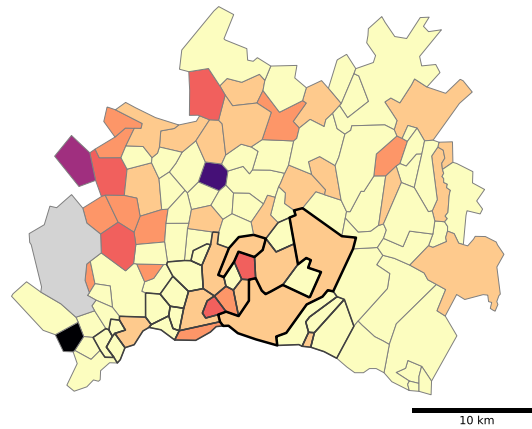
Abbildung 33: Neubauten Wohngebäude Anteil Bauten auf unbebautem Land pro Gemeinde, 2000 - 2023

Erklärung: Mittelwert für den Zeitraum 2000 - 2023. Es wird unterschieden zwischen Neubauten auf unbebautem Land, Neubauten auf Gewerbe- und Industriearealen (beinhaltet alle Art Ersatzneubauten, bei welchen es vorher keine Wohnnutzung gab) und Ersatzneubauten Wohnen (abgebrochene Gebäude hatten eine Wohnnutzung). Bei allen abgebrochenen Gebäuden wurde identifiziert, ob anschliessend in einem bestimmten Umkreis des Gebäudeeingangs ein Gebäude mit Wohnnutzung gebaut wurde (GWR GKAT 1021, 1025, 1030, 1040). Bei abgebrochenen Gewerbe- und Industrie Gebäuden wurde ein 40m Radius, sowie bei abgebrochenen Wohngebäuden ein 20m Radius verwendet. Wenn ein Wohnneubau im Umkreis von mehreren Abbrüchen stehen, wurde der Abbruch mit der kleinsten Distanz zugewiesen. Die Ortskoordinaten sind durch die Gebäudeeingänge des GWR gegeben. Alle neugebauten Wohngebäude, bei welchen mit dieser Methode kein vorheriger Bau zugeordnet werden konnte, wurden als Neubau auf unbebautem Land identifiziert. Bei Wohnersatzneubauten auf grossen Arealen mit Baulücken werden somit Ersatzneubauten in Baulücken als «Neubau auf unbebautem Land» identifiziert. Dasselbe Phänomen wurde bei Gewerbe- und Industriearealen festgestellt, da grosse Industriebauten oft nur eine Gebäudeeingangskoordinate vorwiesen. Dies führt dazu, dass die Kategorie Neubau auf unbebautem Land tendenziell leicht überschätzt wird.

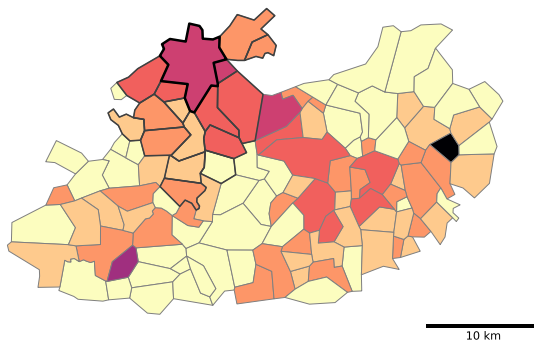
Agglomeration Zürich



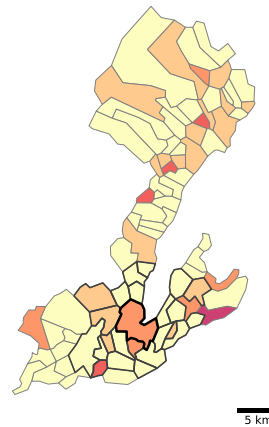
Agglomeration Lausanne



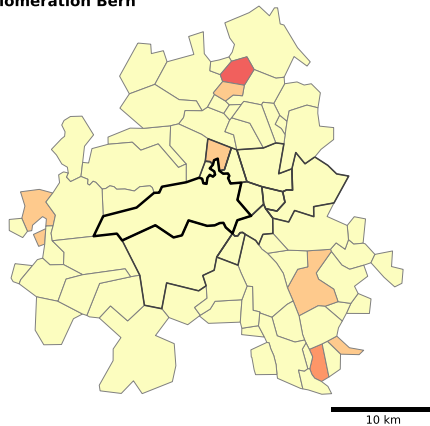
Agglomeration Basel



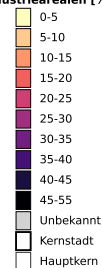
Agglomeration Genève



Agglomeration Bern



**Neubauten Wohngebäude
Anteil auf Gewerbe- /
Industriearalen [%]**

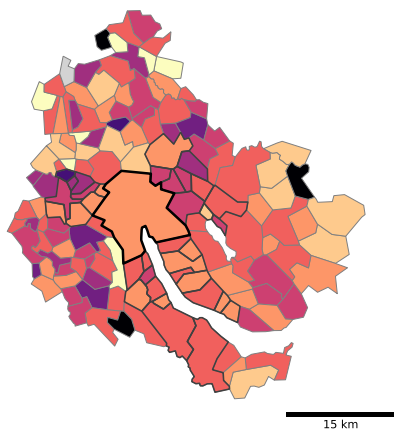


*Art der neugebauten Wohngebäude
in den einzelnen Gemeinden im Zeitraum 2000 bis 2023*

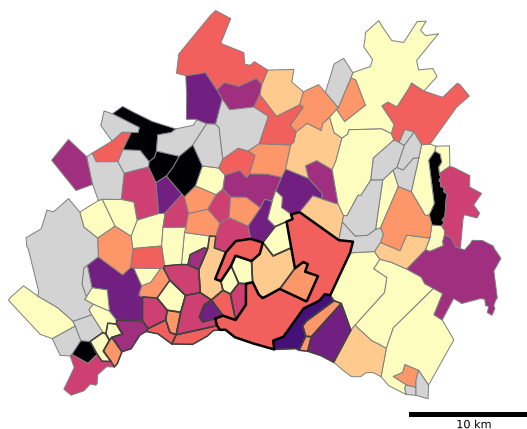
Abbildung 34: Neubauten Wohngebäude Anteil auf Gewerbe- / Industriearalen pro Gemeinde, 2000 - 2023

Erklärung: Mittelwert für den Zeitraum 2000 - 2023. Es wird unterschieden zwischen Neubauten auf unbebautem Land, Neubauten auf Gewerbe- und Industriearalen (beinhaltet alle Art Ersatzneubauten, bei welchen es vorher keine Wohnnutzung gab) und Ersatzneubauten Wohnen (abgebrochene Gebäude hatten eine Wohnnutzung). Bei allen abgebrochenen Gebäuden wurde identifiziert, ob anschliessend in einem bestimmten Umkreis des Gebäudeeingangs ein Gebäude mit Wohnnutzung gebaut wurde (GWR GKAT 1021, 1025, 1030, 1040). Bei abgebrochenen Gewerbe- und Industrie Gebäuden wurde ein 40m Radius, sowie bei abgebrochenen Wohngebäuden ein 20m Radius verwendet. Wenn ein Wohnneubau im Umkreis von mehreren Abbrüchen stehen, wurde der Abbruch mit der kleinsten Distanz zugewiesen. Die Ortskoordinaten sind durch die Gebäudeeingänge des GWR gegeben. Alle neugebauten Wohngebäude, bei welchen mit dieser Methode kein vorheriger Bau zugeordnet werden konnte, wurden als Neubau auf unbebautem Land identifiziert. Bei Wohnersatzneubauten auf grossen Arealen mit Baulücken werden somit Ersatzneubauten in Baulücken als «Neubau auf unbebautem Land» identifiziert. Dasselbe Phänomen wurde bei Gewerbe- und Industriearalen festgestellt, da grosse Industriebauten oft nur eine Gebäudeeingangskoordinate vorwiesen. Dies führt dazu, dass die Kategorie Neubau auf unbebautem Land tendenziell leicht überschätzt wird.

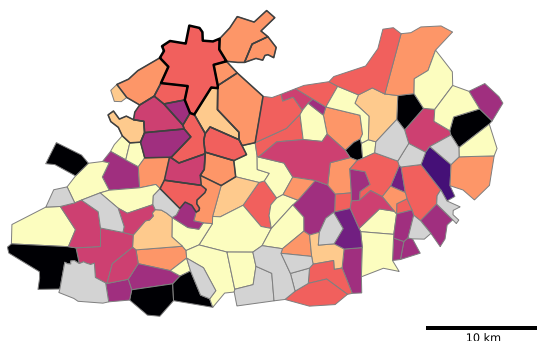
Agglomeration Zürich



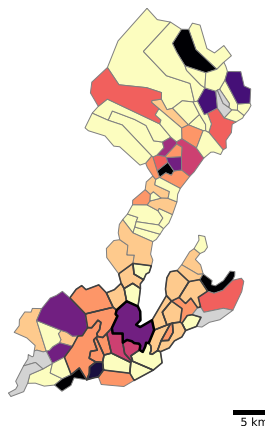
Agglomeration Lausanne



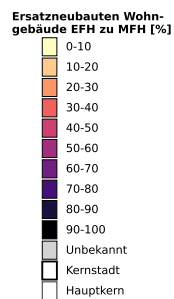
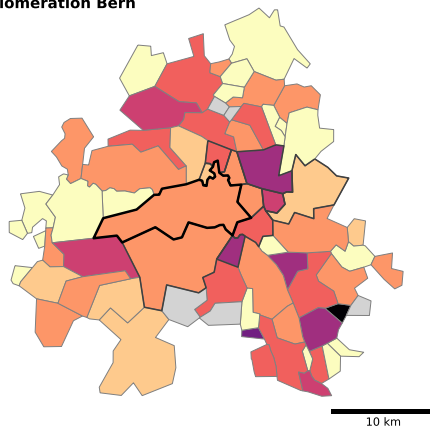
Agglomeration Basel



Agglomeration Genève



Agglomeration Bern

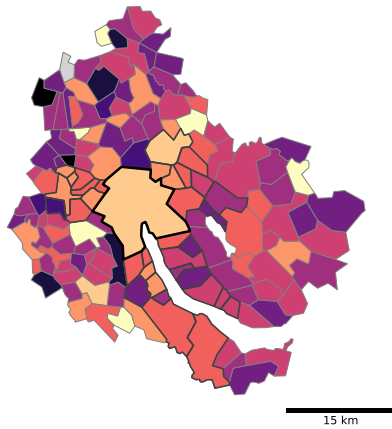


Art der Ersatzneubauten von Wohngebäuden
in den einzelnen Gemeinden im Zeitraum 2000 bis 2023
EFH: Einfamilienhaus, MFH: Mehrfamilienhaus

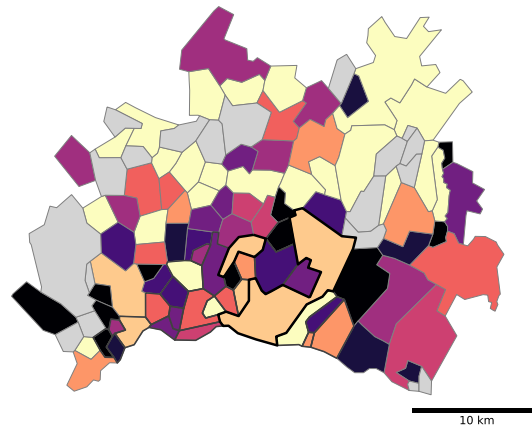
Abbildung 35: Ersatzneubauten Wohnen Anteil Gebäude EFH zu MFH pro Gemeinde, 2000-2023

Erklärung: Mittelwert für den Zeitraum 2000 - 2023. EFH: Einfamilienhaus, MFH: Mehrfamilienhaus. Ersatzneubauten Wohnen sind neugebaute Wohngebäude, die in einem Umkreis von 20m Radius zu einem abgebrochenen Wohngebäude stehen. Die Ortskoordinaten sind durch die Gebäudeeingänge des GWR gegeben. Die Art des Gebäudes ist definiert durch den Gebäudeklasseneintrag (GKLAS) im GWR, gemäss EUROSTAT-Klassifikation. Dabei wurden Wohngebäude mit zwei Wohnungen (GKLAS 1121) auch zu den Einfamilienhäusern gezählt. Sie machen zwischen 4 bis 25 % aller abgebrochener und neugebauten Einfamilienhäuser aus. Als Mehrfamilienhäuser wurden daher nur Wohngebäude mit drei oder mehr Wohnungen (GKLAS 1122) klassifiziert.

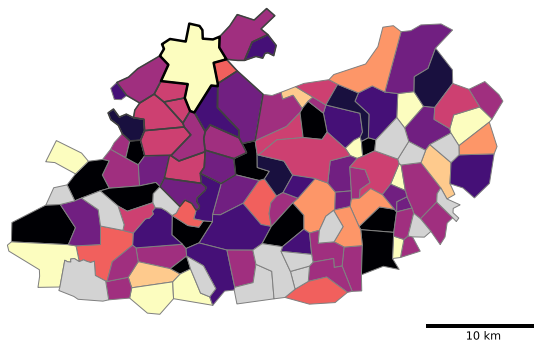
Agglomeration Zürich



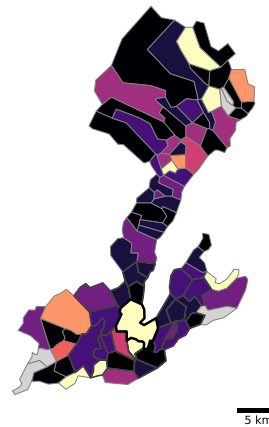
Agglomeration Lausanne



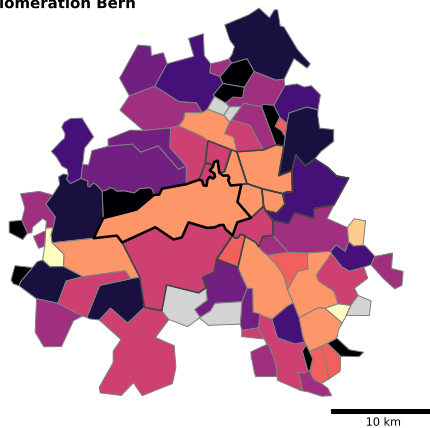
Agglomeration Basel



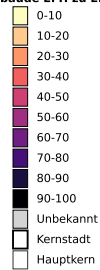
Agglomeration Genève



Agglomeration Bern



Ersatzneubauten Wohngebäude EFH zu EFH [%]



Art der Ersatzneubauten von Wohngebäuden
in den einzelnen Gemeinden im Zeitraum 2000 bis 2023
EFH: Einfamilienhaus, MFH: Mehrfamilienhaus

Abbildung 36: Ersatzneubauten Wohnen Anteil Gebäude EFH zu EFH pro Gemeinde, 2000-2023

Erklärung: Mittelwert für den Zeitraum 2000 - 2023. EFH: Einfamilienhaus. Ersatzneubauten Wohnen sind neugebaute Wohngebäude, die in einem Umkreis von 20m Radius zu einem abgebrochenen Wohngebäude stehen. Die Ortskoordinaten sind durch die Gebäudeeingänge des GWR gegeben. Die Art des Gebäudes ist definiert durch den Gebäudeklasseneintrag (GKLAS) im GWR, gemäss EUROSTAT-Klassifikation. Dabei wurden Wohngebäude mit zwei Wohnungen (GKLAS 1121) auch zu den Einfamilienhäusern gezählt. Sie machen zwischen 4 bis 25 % aller abgebrochener und neugebauten Einfamilienhäuser aus. Als Mehrfamilienhäuser wurden daher nur Wohngebäude mit drei oder mehr Wohnungen (GKLAS 1122) klassifiziert.

A.3 Sozioökonomische Auswirkungen der Wohnbautätigkeit und Verdrängung

A.3.1 Zusätzliche Resultate für die Agglomerationen

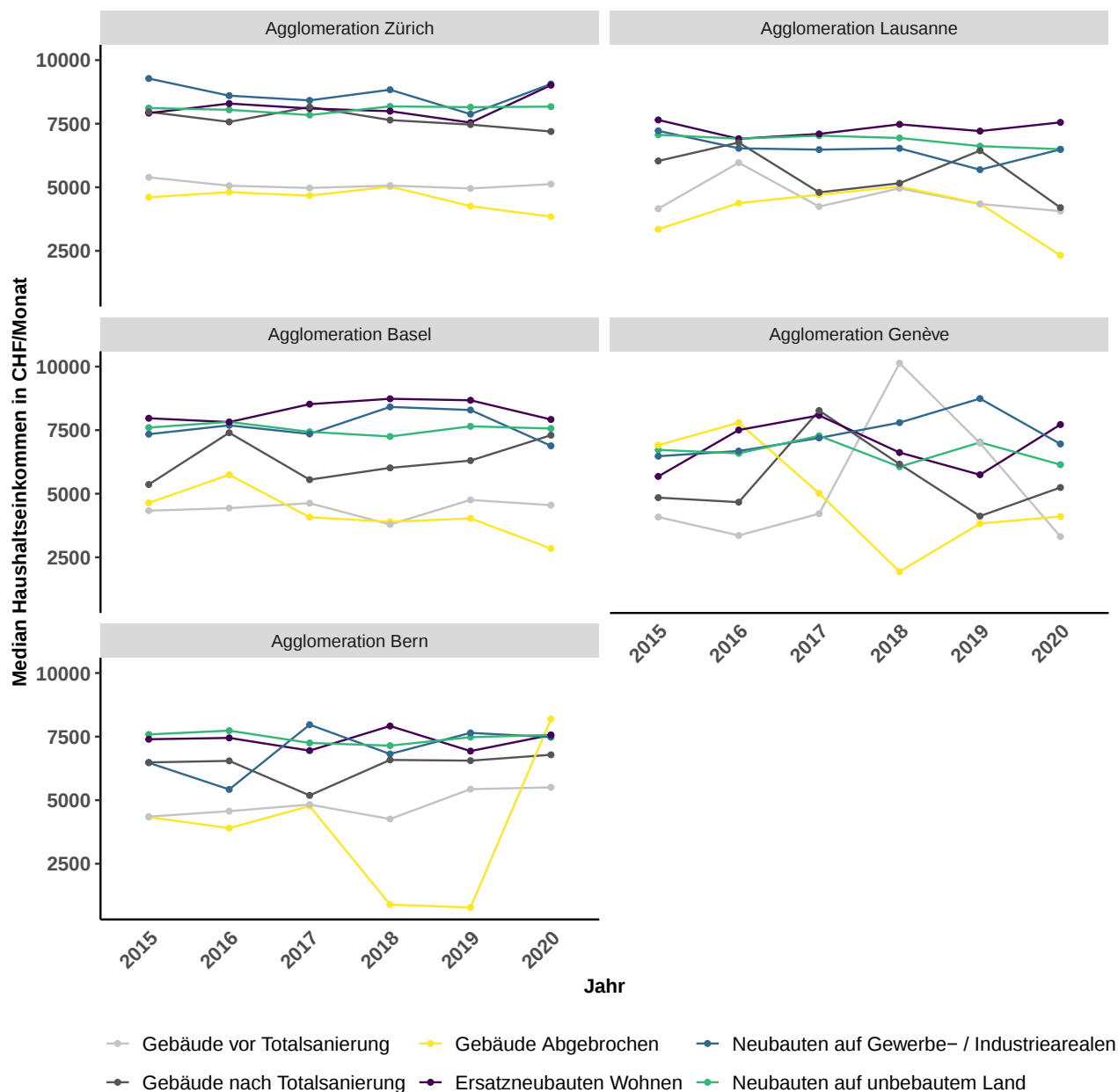


Abbildung 37: Median Haushaltseinkommen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Agglomerationen, Zeitraum 2015 – 2020

Erklärung: Das Median Haushaltseinkommen wurde berechnet als die Summe aller monatlichen Einkommen im Haushalt geteilt durch die Wurzel der Anzahl Haushaltsmitglieder. Haushalte mit mehr als 10 Personen sowie Ausreisser unter und über dem 1. resp. 99. Perzentil wurden ausgeschlossen. Die Verknüpfung der Personen mit den Abbrüchen, Renovationen, Ersatzneubauten von Wohngebäuden, Neubauten auf ehemaligen Industriebrachen oder Gewerbearealen und Neubauten auf bisher unbebautem Land, erfolgte gemäss Methodik in Kapitel 3.3. Für gewisse Arten von Gebäuden und Agglomerationen gab es nur sehr wenige Beobachtungen, so dass die grossen Schwankungen allenfalls auch auf die statistische Unsicherheit zurückzuführen sind. Dies betrifft insbesondere die Agglomerationen Bern, Lausanne, und Genf.

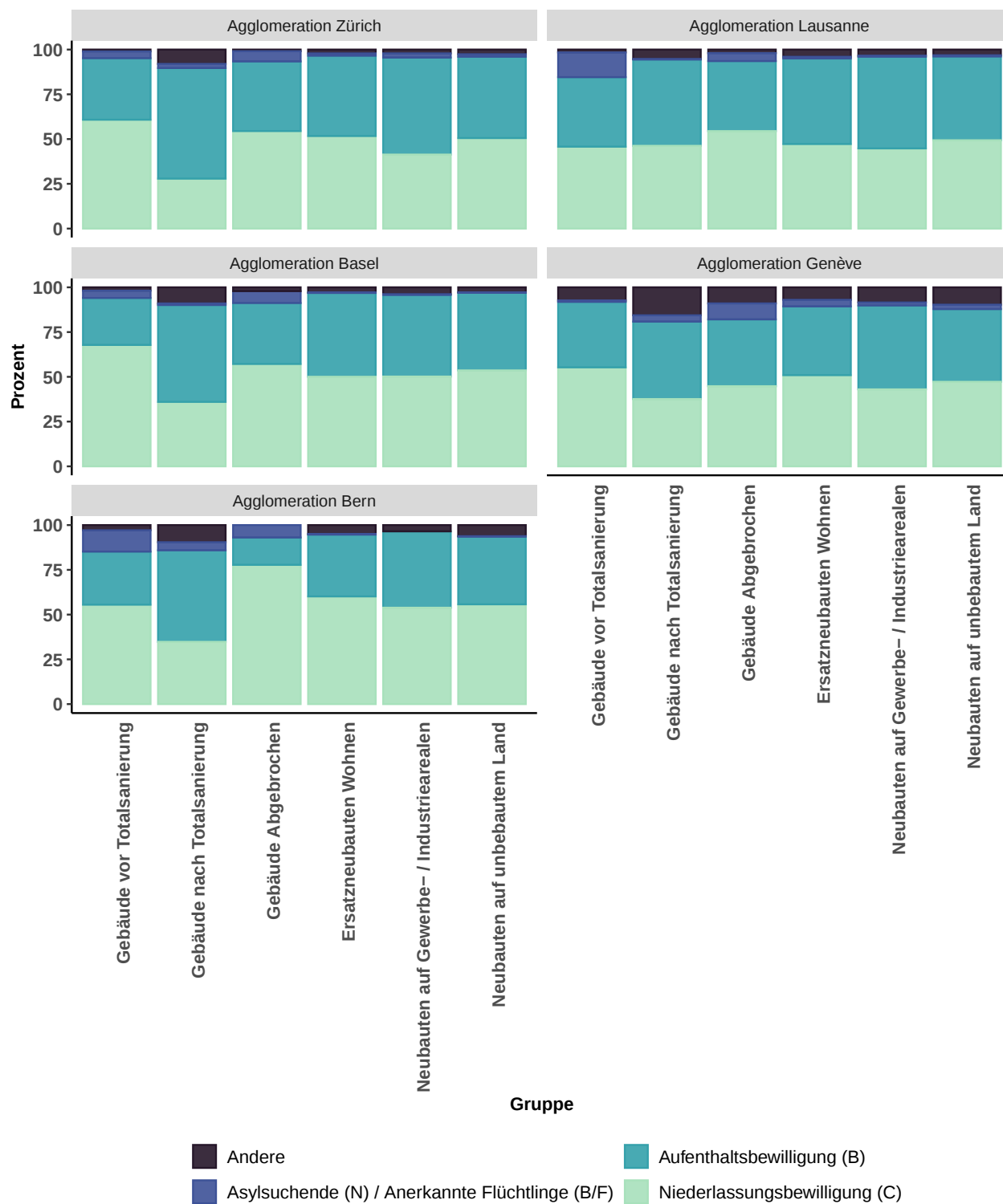


Abbildung 38: Aufenthaltsstatus der Personen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Agglomerationen, Zeitraum 2015 – 2020 (ohne Schweizer Pass)

Erklärung: Die Grafik zeigt den Anteil der Personen mit Aufenthaltsbewilligung (B), Niederlassungsbewilligung (C), Asylsuchende (N) oder anerkannte Flüchtlinge (B/F) und andere Aufenthaltsbewilligungen der Bewohner:innen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Agglomerationen. Die Verknüpfung der Personen mit den Abbrüchen, Renovationen, Ersatzneubauten von Wohngebäuden, Neubauten auf ehemaligen Industriebrachen oder Gewerbearealen und Neubauten auf bisher unbebautem Land, erfolgte gemäss Methodik in Kapitel 3.1.

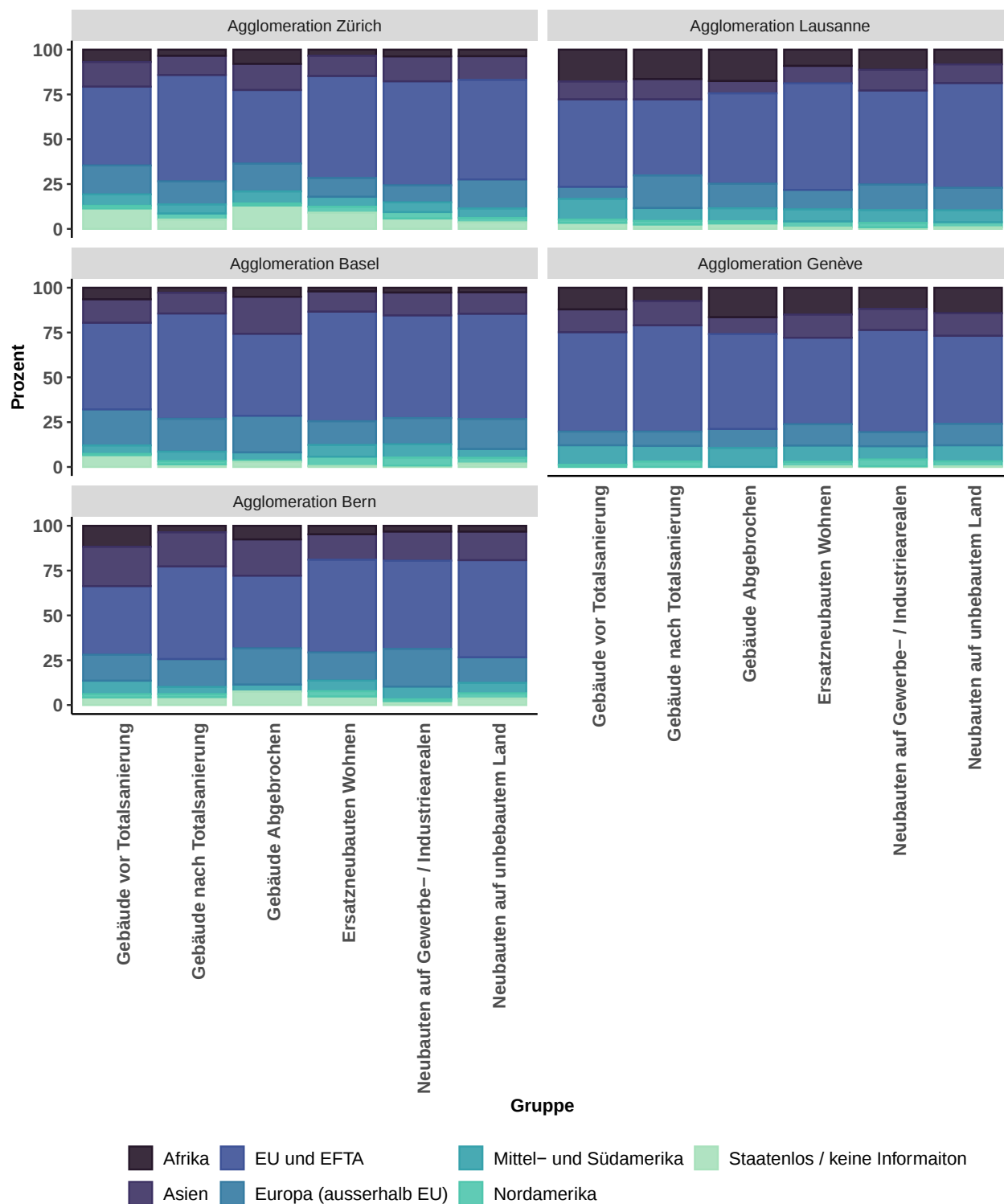


Abbildung 39: Geburtskontinent der Personen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Agglomerationen, Zeitraum 2015 – 2020 (ohne Schweiz)

Erklärung: Die Grafik zeigt den Anteil der Personen pro Geburtskontinent (ohne Schweiz) der Bewohner:innen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Agglomerationen. Die Verknüpfung der Personen mit den Abbrüchen, Renovationen, Ersatzneubauten von Wohngebäuden, Neubauten auf ehemaligen Industriebrachen oder Gewerbearealen und Neubauten auf bisher unbebautem Land, erfolgte gemäss Methodik in Kapitel 3.1.

A.3.2 Resultate für die Kernstädte

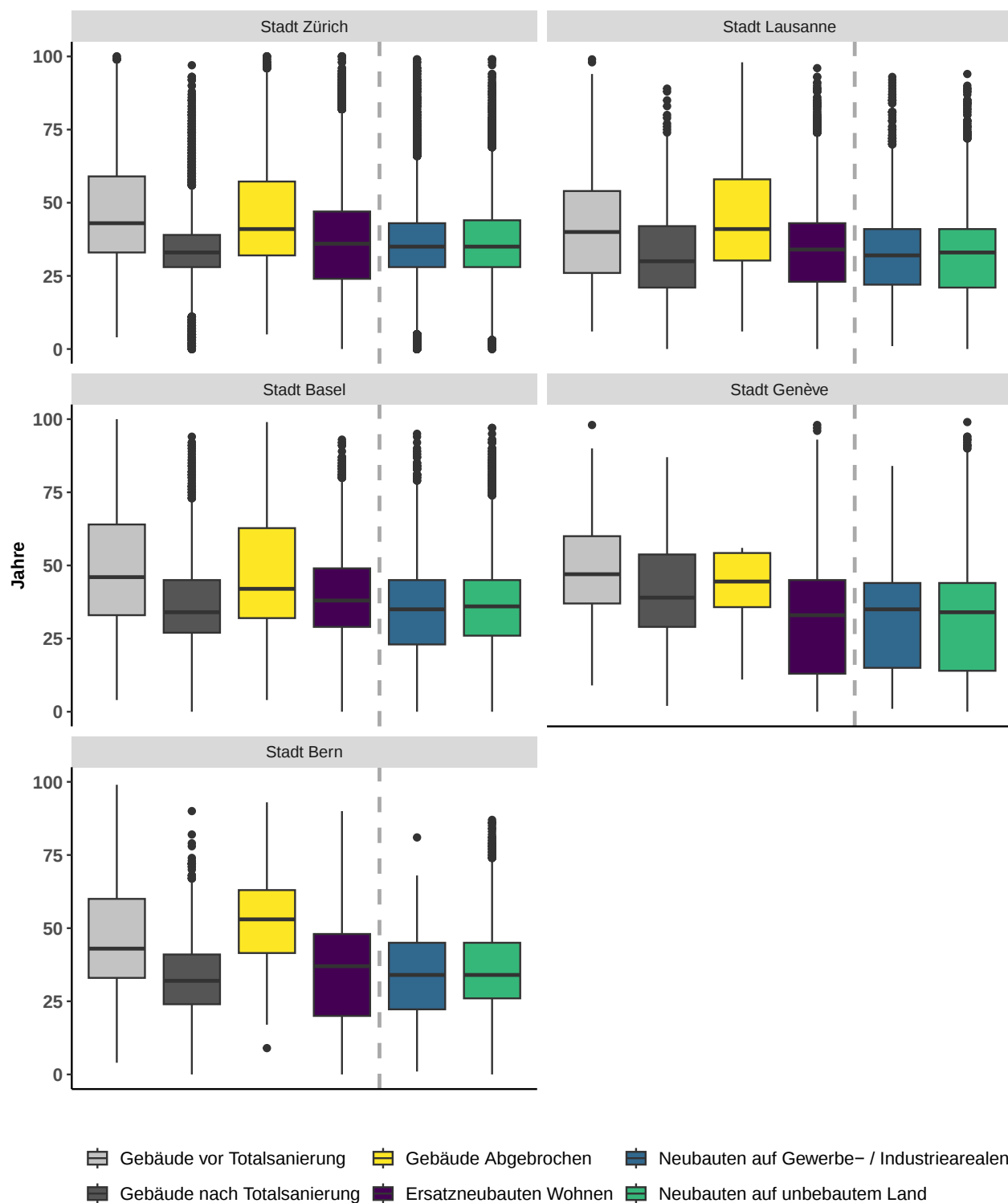


Abbildung 40: Alter der Personen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Total-sanierungen in den Kernstädten, Zeitraum 2015 – 2020

Erklärung: Die Grafik zeigt das mittlere Alter der Bewohner:innen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Total-sanierungen in den Kernstädten. Die Verknüpfung der Personen mit den Abbrüchen, Renovationen, Ersatzneubauten von Wohngebäuden, Neubauten auf ehemaligen Industriebrachen oder Gewerbearealen und Neubauten auf bisher unbebautem Land, erfolgte gemäss Methodik in Kapitel 3.1.

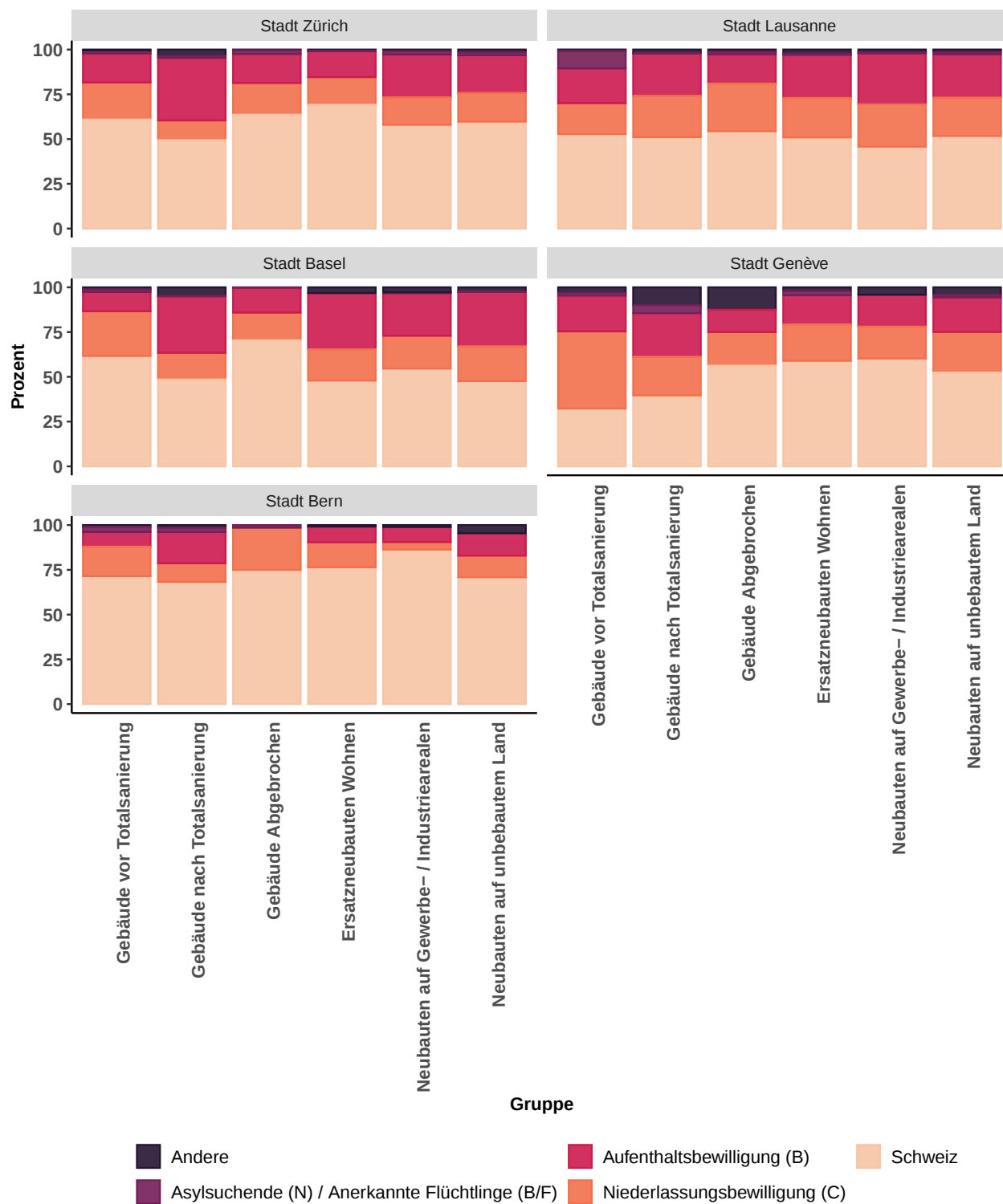


Abbildung 41: Aufenthaltsstatus der Personen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Kernstädten, Zeitraum 2015 – 2020

Erklärung: Die Grafik zeigt den Anteil der Personen mit Schweizer Pass, Aufenthaltsbewilligung (B), Niederlassungsbewilligung (C), Asylsuchende (N) oder anerkannte Flüchtlinge (B/F) und andere Aufenthaltsbewilligungen der Bewohner:innen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Kernstädten. Die Verknüpfung der Personen mit den Abbrüchen, Renovationen, Ersatzneubauten von Wohngebäuden, Neubauten auf ehemaligen Industriebrachen oder Gewerbearealen und Neubauten auf bisher unbebautem Land, erfolgte gemäss Methodik in Kapitel 3.1.

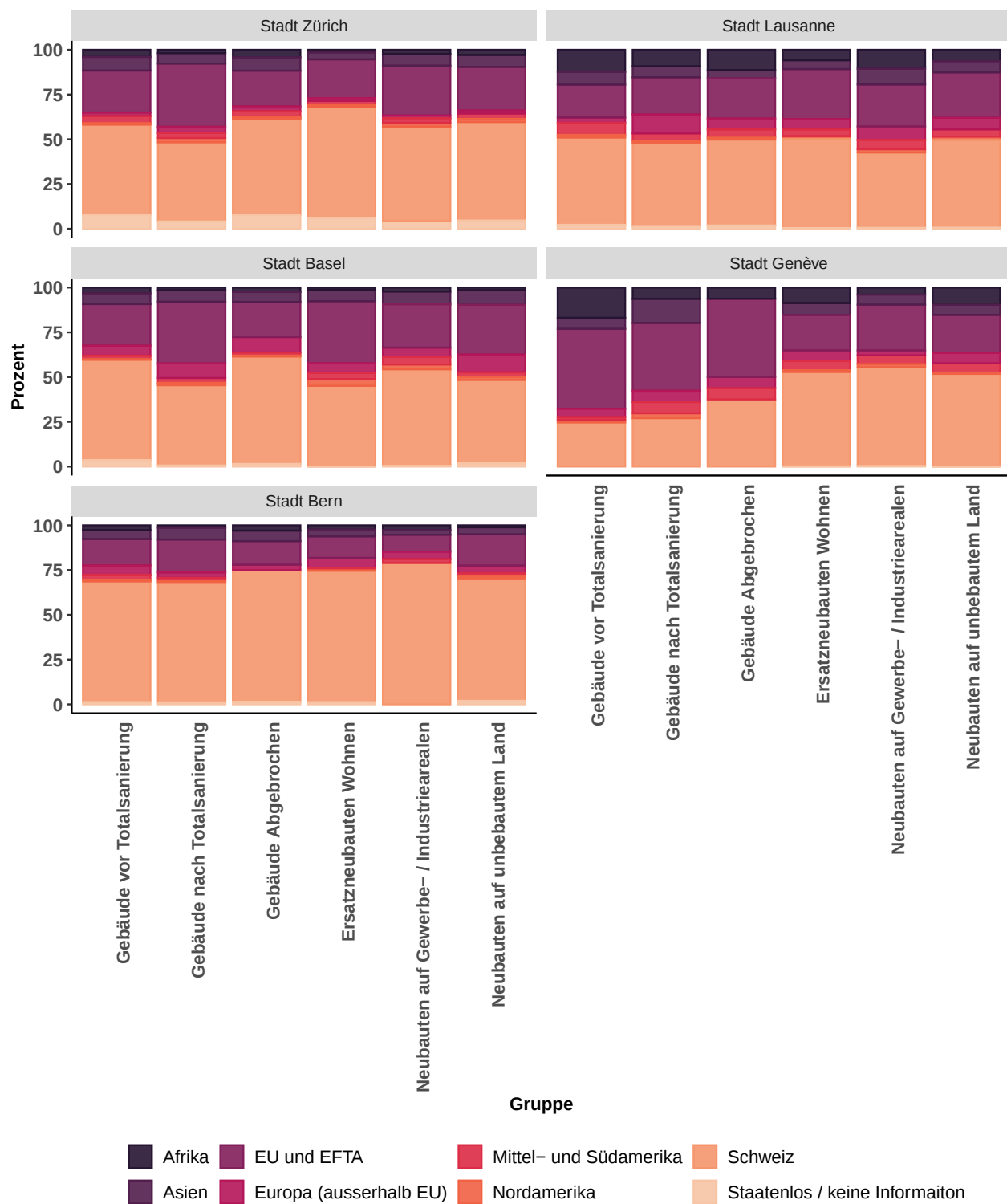
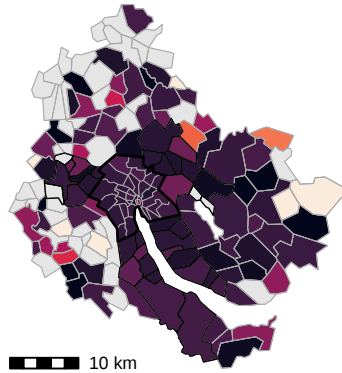


Abbildung 42: Geburtskontinent der Personen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Kernstädten, Zeitraum 2015 – 2020

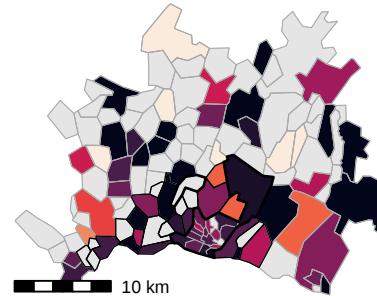
Erklärung: Die Grafik zeigt den Anteil der Personen pro Geburtskontinent der Bewohner:innen in abgebrochenen und neugebauten Wohnungen, sowie vor und nach Totalsanierungen in den Kernstädten. Die Verknüpfung der Personen mit den Abbrüchen, Renovationen, Ersatzneubauten von Wohngebäuden, Neubauten auf ehemaligen Industriebrachen oder Gewerbearealen und Neubauten auf bisher unbebautem Land, erfolgte gemäss Methodik in Kapitel 3.1.

A.3.3 Karten Umzüge

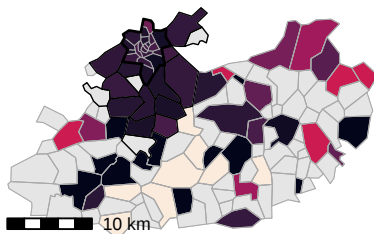
(1) Agglomeration Zürich



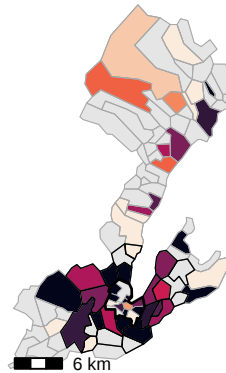
(2) Agglomeration Lausanne



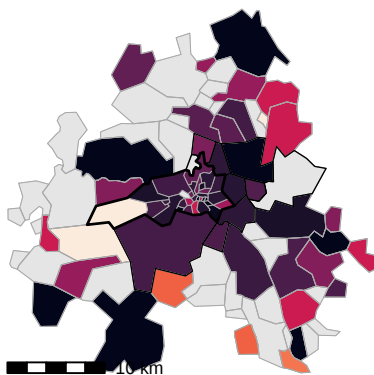
(3) Agglomeration Basel



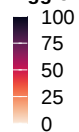
(4) Agglomeration Genève



(5) Agglomeration Bern



**Umzug innerhalb
Agglomeration (%)**



Keine Person
verdrängt

Abbildung 43: Anteil Personen die innerhalb der Agglomeration umzogen nach einem Hausabbruch oder einer Totalsanierung, Zeitraum 2015 – 2020

Erklärung: Die Karten zeigen den Anteil der Personen, die wegen einer Totalsanierung oder einem Hausabbruch pro Gemeinde innerhalb der Agglomeration umgezogen sind. Für die Kernstädte ist der Anteil pro Quartier dargestellt. Die Verknüpfung der Personen mit den Abbrüchen und Renovationen erfolgte gemäss Methodik in Kapitel 3.1.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

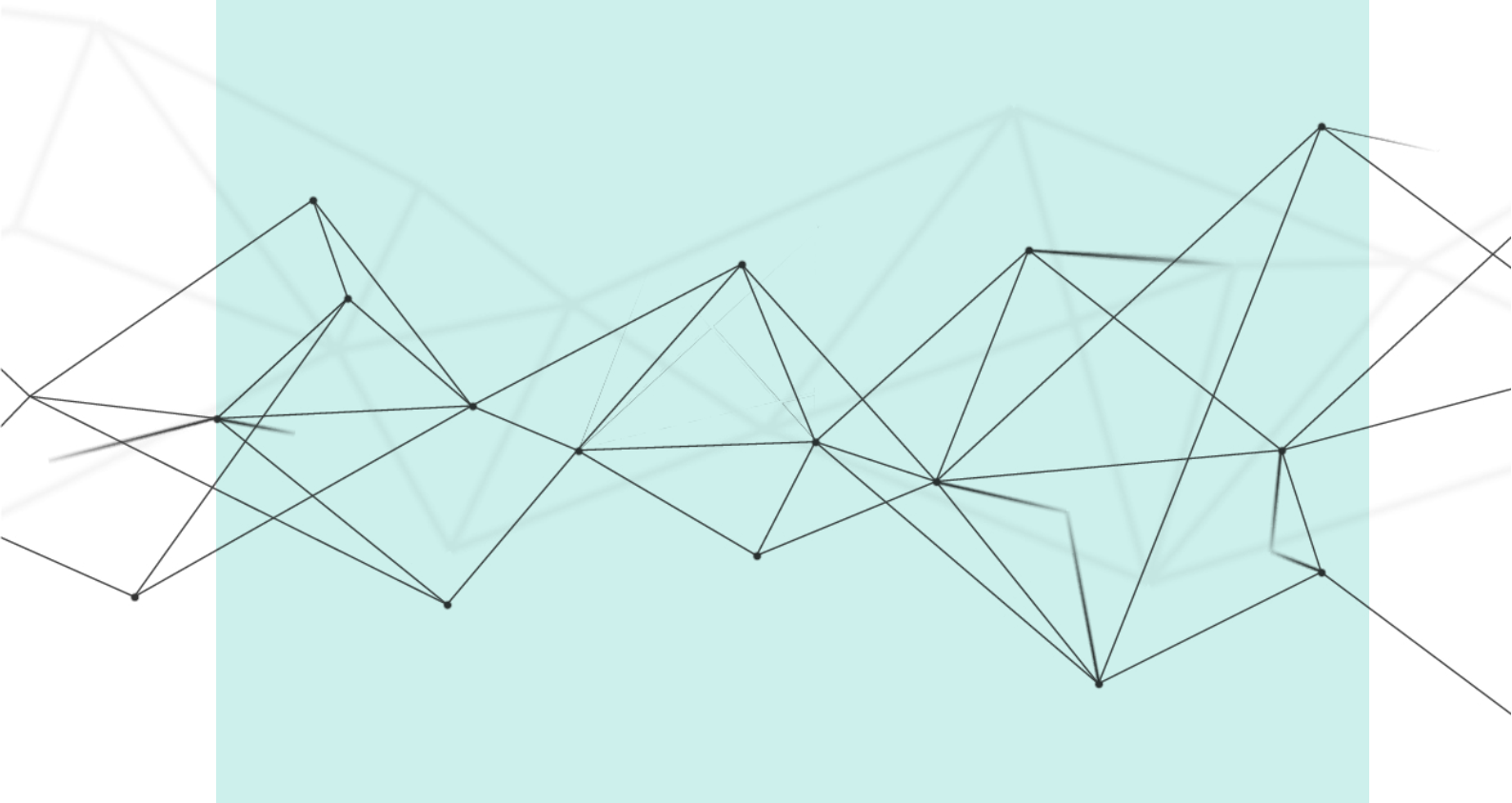
Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO



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 wettbewerbslichen 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
KLIV	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.

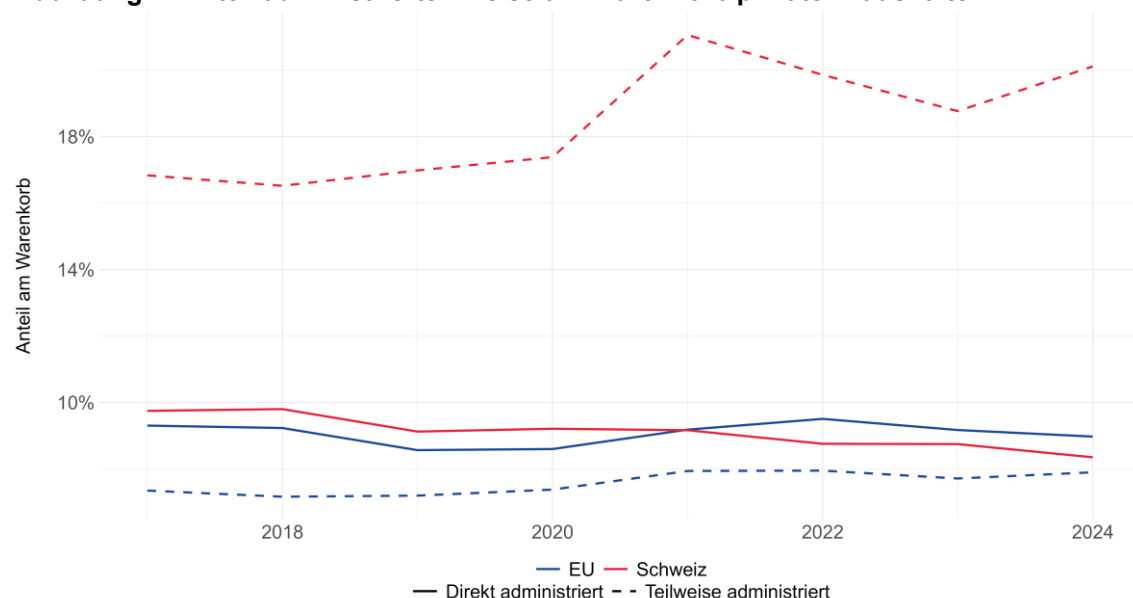
Zweitens fehlen in den HVPI-Daten *Preisinformationen* für bestimmte Güter. Besonders ausgeprägt ist dies im Bereich der Gesundheitsausgaben, bei denen für die Schweiz zentrale Preiskomponenten wie stationäre Spitalleistungen nicht enthalten sind. Die Behebung dieses Problems liesse sich durch eine eigenständige 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

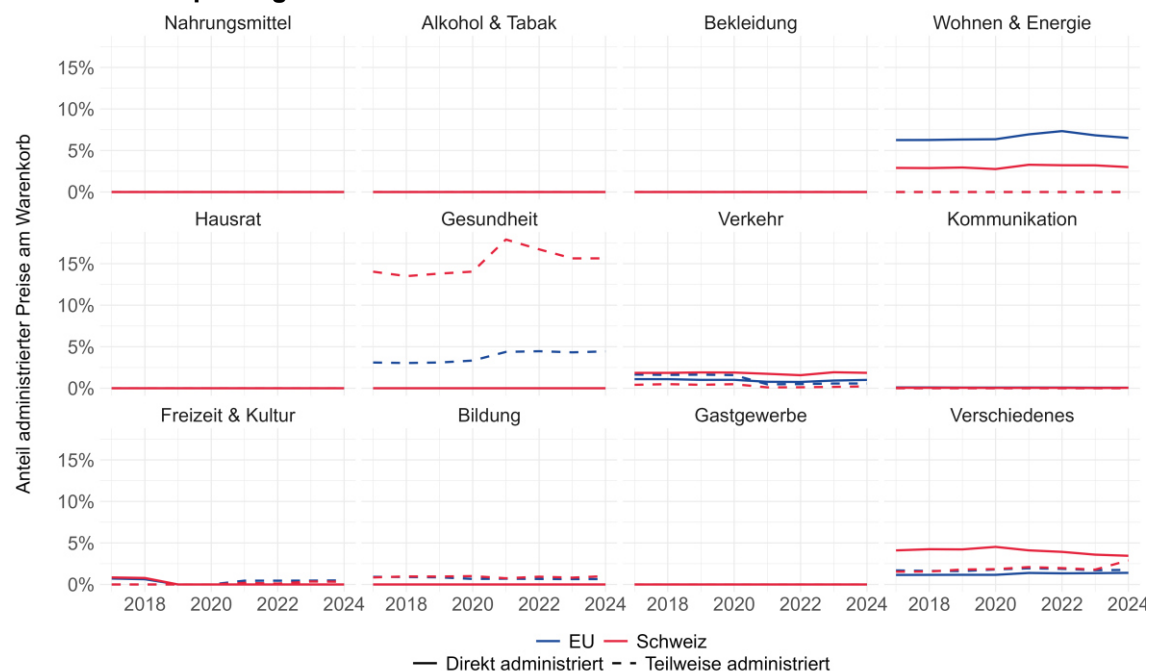


Anmerkungen: Eigene Darstellung basierend auf HVPI-Daten von Eurostat. Dargestellt ist der Anteil der direkt sowie der teilweise administrierten Preise an den Konsumausgaben privater Haushalte in der Schweiz und in der Europäischen Union. Rote Linien repräsentieren die Werte für die Schweiz, blaue Linien 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

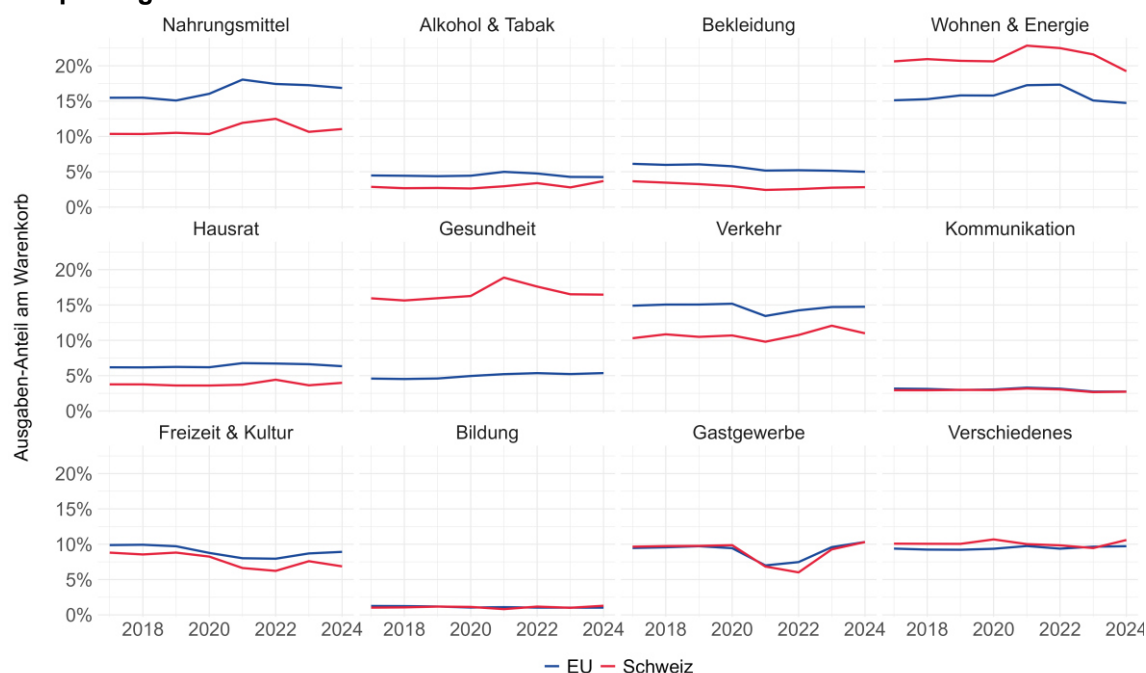
administrierter Preise mit 15% hier deutlich höher (siehe Panel 2, Zeile 2). Auch in der Kategorie Wohnen & Energie zeigen sich nennenswerte Unterschiede im Vergleich zur EU. Der Anteil der direkt administrierten Preise liegt hier in der EU deutlich höher als in der Schweiz.

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



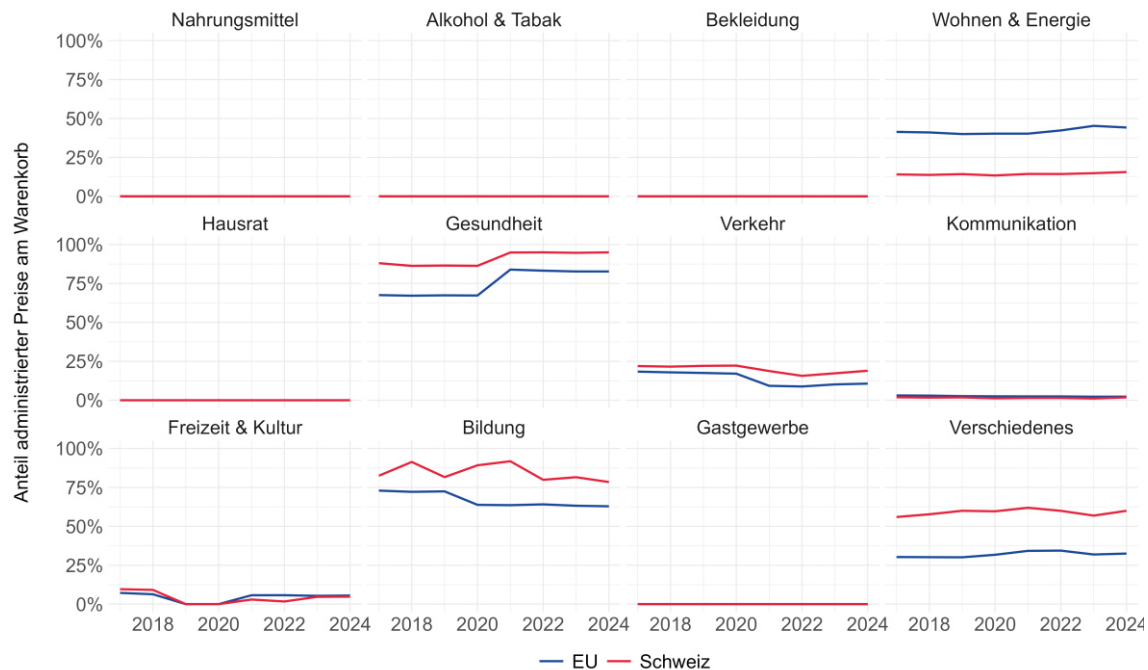
Anmerkungen: Eigene Darstellung basierend auf HVPI-Daten von Eurostat. Die Abbildung zeigt für jede der zwölf ECOICOP-Ausgabenkategorien (CP01–CP12, angeordnet von oben links nach unten rechts) den Anteil an den gesamten Ausgaben privater Haushalte. Rote Linien repräsentieren die Werte für die Schweiz,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

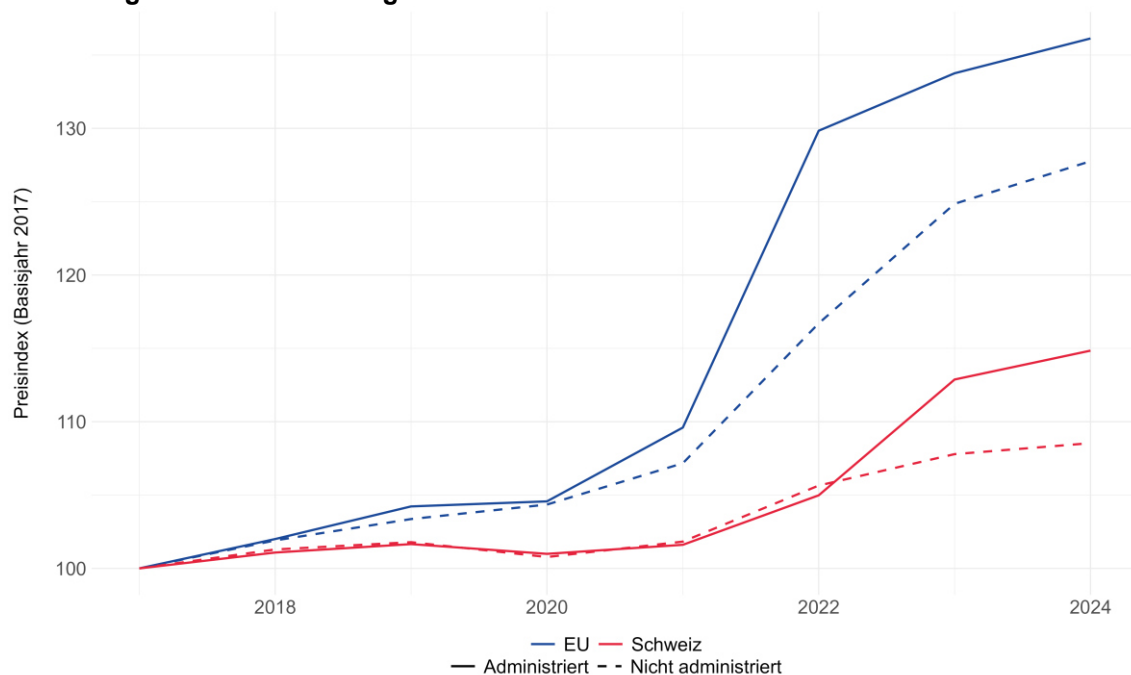
Im zweiten wichtigen Bereich Wohnen & Energie zeigt sich das entgegengesetzte Muster: Hier liegt der Anteil administrierter Preise in der Schweiz deutlich unter jenem der EU, obwohl der Ausgabenanteil vergleichbar oder sogar höher ist. Der Unterschied beruht nahezu vollständig auf der geringeren Anzahl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



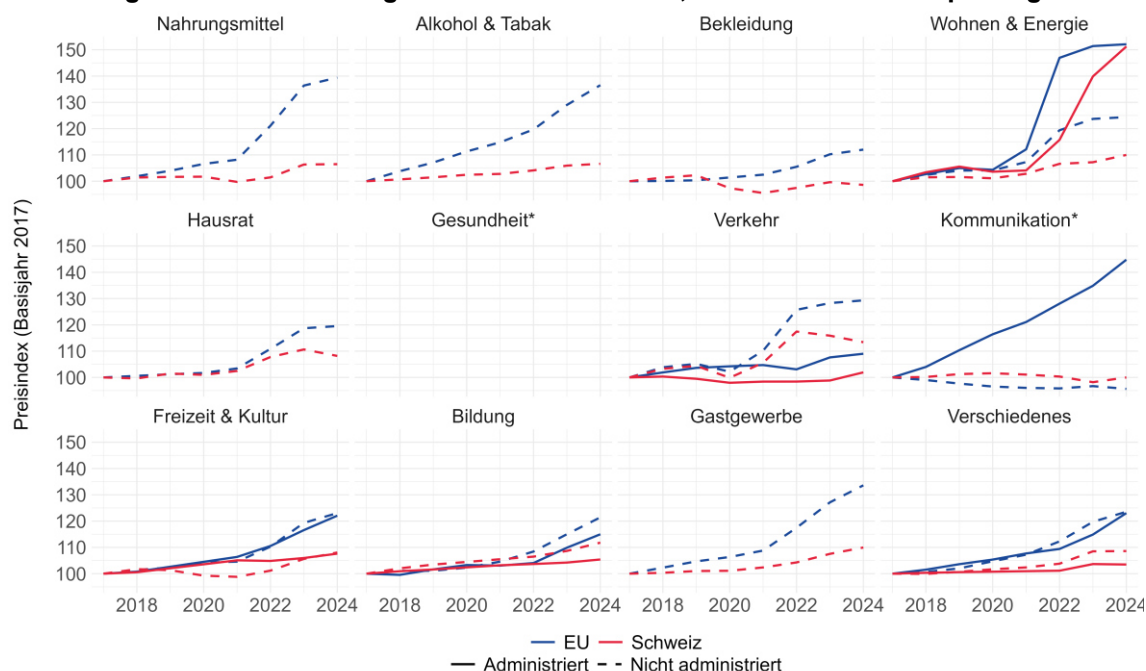
Anmerkungen: Eigene Darstellung basierend auf HVPI-Daten von Eurostat. Die Abbildung zeigt die Preisentwicklung administrierter und nicht administrierter Güter in der Schweiz und im EU-Durchschnitt. Aufgrund fehlender Informationen für die Schweiz sind Güter und Dienstleistungen der Kategorie Gesundheit 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 Prämienerbilligungen (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 Quersubventionierungsverbots 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 Quersubventionierungsverbot 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

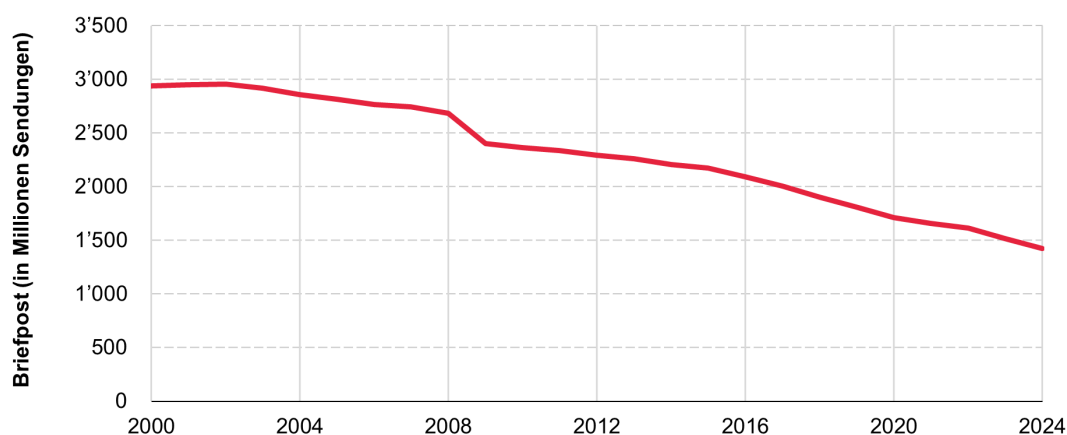
¹⁷⁰ Eisenring (2025). Ab die Post, S.6

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 beobachten. 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>

Dümmler, P. (2023). *Vom bösen Markt und der gütigen Grundversorgung*. Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/vom-boesen-markt-und-der-guetigen-grundversorgung/>

Dümmler, 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.

