

Das beschriebene hypothetische Szenario dient lediglich der Berechnung der Nettokosten der Grundversorgung stellt keine strategischen Absichten der Post dar.

Validierung hypothetisches Szenario LS

Schlussbericht ohne vertrauliche Inhalte

Dr. Urs Trinkner

Dr. Eva Zuberbühler

Ramon Gmür

Nina Schnyder

Bericht im Auftrag der Schweizerischen Post

17.05.2024

ISSN 2235-1868



Metainformationen

Titel:	Validierung hypothetisches Szenario LS
Status:	Schlussbericht ohne vertrauliche Inhalte
Version:	V1
Datum:	17.05.2024
Autoren:	Urs Trinkner, Eva Zuberbühler, Ramon Gmür, Nina Schnyder
Kontakt:	Urs Trinkner, +41 79 830 14 32, urs.trinkner@swiss-economics.ch
Abstract:	Der Bericht prüft in einem ersten Schritt die Angemessenheit des bestehenden hypothetischen Szenarios für Logistik-Services (LS) zur Berechnung der postalischen Nettokosten der Grundversorgung und kommt zum Schluss, dass Anpassungen im Bereich des Produktangebots Briefe und Zeitungen notwendig sind. In einem zweiten Schritt wird ein Aktualisierungsvorschlag der Post diskutiert und als zielführend beurteilt. Schliesslich werden Grössenordnungen und Trends zur Beschreibung des Kundenverhaltens im hypothetischen Szenario hergeleitet, die als Grundlage für die Berechnung der Nettokosten nach Postverordnung dienen können.

Projektbegleitung Auftraggeber

[✂]

Disclaimer

Dieser Bericht wurde von Swiss Economics SE AG im Auftrag der Schweizerischen Post («Die Schweizerische Post AG») erstellt. Obwohl Swiss Economics sich bemüht, nur wahre und korrekte Informationen zu verwenden und eigene Aussagen sorgfältig zu tätigen, kann hinsichtlich der Richtigkeit, Aktualität, Genauigkeit, Zuverlässigkeit, Vollständigkeit und Verwendbarkeit der nachfolgenden Informationen keine Gewähr oder Haftung übernommen werden. Swiss Economics haftet in keinem Fall für Schäden oder Folgeschäden jeglicher Art, die in irgendeiner Weise im Zusammenhang den nachfolgend bereitgestellten Informationen stehen. Die nachfolgenden Informationen stellen keine rechtliche Beratung dar.

© Swiss Economics SE AG
Ottikerstrasse 7, 8006 Zürich
www.swiss-economics.ch

Vorbemerkung

Vorliegend handelt es sich um eine nicht-vertrauliche Version des Schlussberichts von Swiss Economics zur Validierung des hypothetischen Szenarios der Logistik-Services der Schweizerischen Post.

Mit Ausnahme dieser Vorbemerkung und der durch [⌘] gekennzeichneten Aussparungen von vertraulichen Informationen entspricht diese Version dem vertraulichen Bericht, der der PostCom als Beilage zum Antrag auf Genehmigung der Anpassungen des hypothetischen Szenarios Ende Mai 2024 zugestellt wurde.

Das hypothetische Szenario dient einzig der jährlichen Berechnung der Nettokosten der Grundversorgung gemäss Postverordnung und enthält keinerlei geschäftspolitischen Absichten der Schweizerischen Post.

Zusammenfassung

Hintergrund

Die Post ist gestützt auf die Postverordnung angehalten, jährlich die Nettokosten der Grundversorgung zu berechnen. Diese entsprechen der Differenz zwischen dem faktischen Ergebnis der Post im Status quo und dem kontrafaktischen Ergebnis in einem hypothetischen Szenario ohne Grundversorgungsaufträge. Dieses Szenario dient einzig als Grundlage der jährlichen Berechnung der Nettokosten und stellt keine strategischen Vorhaben der Post dar.

Das hypothetische Szenario ist von PostCom zu genehmigen. Das geltende hypothetische Szenario ist im Wesentlichen seit dem Jahr 2013 unverändert geblieben. Da sich die Rahmenbedingungen seither stark verändert haben, hat die Post einen Vorschlag für ein aktualisiertes hypothetisches Szenario ausgearbeitet.

Der vorliegende Bericht bezieht sich auf denjenigen Teil des aktualisierten hypothetischen Szenarios, der den Grundversorgungsauftrag mit Postdiensten (Angebote für Briefe, Pakete und Zeitungen) und den primär betroffenen Bereich Logistik-Services (LS) betrifft.

Der Bericht beantwortet zuhanden der Post folgende drei Fragen:

- 1) Erfüllt das geltende hypothetische Szenario LS seinen Zweck noch ausreichend?
- 2) Ist das aktualisierte hypothetische Szenario LS der Post plausibel?
- 3) Wenn ja, was wären plausible Annahmen zum Kundenverhalten?

Überblick über das geltende und das aktualisierte hypothetische Szenario LS

Die nachfolgende Übersicht zeigt das aktualisierte hypothetische Szenario LS gegenüber der aktuellen Grundversorgungsverpflichtung und dem geltenden Szenario.

Weder das geltende noch das aktualisierte hypothetische Szenario sehen Anpassungen am Paketangebot vor, das die bestehende Grundversorgungsverpflichtung nicht erfüllen würde. Hingegen beinhalten beide [✂].

Unterschiede zwischen dem geltenden und dem aktualisierten hypothetischen Szenario betreffen die Angebote von Briefen und Zeitungen sowie das Qualitätsversprechen der Laufzeiteinhaltung. Wie im Folgenden kurz dargelegt, setzt das aktualisierte Szenario somit bei denjenigen Aspekten des bestehenden Szenarios an, die nicht mehr dem optimalen Verhalten von Logistik-Services ohne Grundversorgungsauftrag entsprechen.

Geltendes und aktualisiertes Szenario im Vergleich zum Status quo

	Grundversorgung im Status quo	Geltendes hypothetisches Szenario LS	Aktualisiertes hypothetisches Szenario LS
Dringende und wichtige Dokumente	A-Post mit E+1 an 5 Wochentagen	[X]	[X]
Standarddokumente	B-Post mit E+3 an 5 Wochentagen	[X]	[X]
Abonnierte Tageszeitungen	Zustellung an 6 Wochentagen bis 12:30	[X]	[X]
Abdeckung Hauszustellung	An alle ganzjährig bewohnten Häuser	[X]	[X]
Laufzeiteinhaltung	97% für Briefe (GV Einzelsendungen) 95% für Pakete (GV Einzelsendungen) 95% für abonnierte Tageszeitungen (Zustellschluss)	[X]	[X]

Fazit Frage 1: Das bestehende hypothetische Szenario LS ist in wesentlichen Teilen nicht mehr aktuell und sollte angepasst werden.

Verschiedene Quantifizierungen von Swiss Economics seit 2019 zeigen auf, dass folgende Lockerungen der Grundversorgungsvorgaben auch heute noch zu hohen Ergebnisverbesserungen führen:

- [X].

Das bestehende hypothetische Szenario ist demnach diesbezüglich auch heute noch aktuell.

Hingegen fällt die Wirkung der [X] gering aus im Vergleich zu Änderungen von Grundversorgungsvorgaben, die [X] mit sich bringen. Insbesondere folgende Änderungen verbessern das Ergebnis der Post substantziell:

- [X].

[X]. Insofern ist es naheliegend, dass auch das Zeitungsangebot nicht optimal ist.

Die im geltenden hypothetischen Szenario angenommenen Brief- und Zeitungsangebote entsprechen somit nicht mehr dem optimalen Verhalten einer Post ohne Grundversorgungsauftrag.

Fazit Frage 2: Das aktualisierte hypothetische Szenario ist plausibel. Einerseits behält es die auch heute noch optimalen Aspekte des bestehenden Szenarios bei und andererseits sieht es strategisch optimale Anpassungen an aktuelle Gegebenheiten vor.

Das aktualisierte Szenario knüpft direkt an den identifizierten Anpassungsbedarf an, indem es [X].

Das so veränderte Szenario basiert auf strategisch stimmigen Stossrichtungen:

- Die wesentlichen Kundenbedürfnisse werden mit Ausnahme [§] weiterhin abgedeckt (z.B. [§]).
- Die [§] ermöglicht es, in einem Umfeld weiterhin sinkender Briefmengen möglichst grosse Dichteeffekte zu realisieren. Dichteeffekte entstehen, wenn Briefe gebündelt werden können, um pro Zustellpunkt möglichst viele Briefe zeitgleich einzuwerfen. Zudem wird ein weniger starker Ausbau und eine bessere Nutzung von Kapazitäten in der Sortierung ermöglicht.
- Die Folgetagzustellung von dringlichen Briefen [§] kann gleichwohl aufrechterhalten werden, wenn hierbei Verbundeffekte mit Paketen genutzt werden.
- Die Qualitätsvorgaben in der Zustellung werden so angepasst, dass mit relativ geringen Einbussen des Kundennutzens hohe Kostenersparnisse erzielt werden können. Der bereits im geltenden Szenario vorgesehene [§] und den ergänzenden [§] sind naheliegende Ansatzpunkte, um über alle Prozesse hinweg eine höhere betriebliche Flexibilität zu erreichen, geringere Kapazitätsreserven vorzuhalten und einen geringeren Zusatzaufwand zur Sicherung der Qualität in Ausnahmesituationen zu erreichen.
- Die Zustellkosten werden prioritär dort optimiert, wo die Auswirkungen auf die Erlöse (d.h. die Mengenreaktionen) gering sind. Dies zeigen die Analysen zur Beantwortung der Frage 3.

Eine eingehendere Analyse der einzelnen Anpassungen zeigt, dass diese aus ökonomischer Sicht sinnvoll sind. Zudem sind sie kohärent zur internationalen Praxis.

Fazit Frage 3: Gut begründbare Spannbreiten des hypothetischen Kundenverhaltens zeigen insgesamt, dass relevante Mengentrübkänge im Vergleich zum Status quo insbesondere im [§] zu erwarten sind.

Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Kundenverhalten im aktualisierten hypothetischen Szenario führt zu folgenden Erkenntnissen:

- Die erwarteten Mengeneffekte des aktualisierten hypothetischen Briefangebots beschränken sich im Vergleich zum Status quo im Wesentlichen auf Verschiebungen innerhalb der Briefprodukte, d.h. die gesamthafte Briefmenge im hypothetischen Szenario ist nur geringfügig tiefer als im Status quo. Tendenziell dürften [§] überkompensieren.
- Durch [§] ist mit [§] zu rechnen. Da [§], fällt die Ergebniswirkung des [§] positiv aus.
- Wie bisher sind durch [§] keine relevanten Nachfrageeffekte zu erwarten. Ähnliches gilt für [§].

Kundenverhalten im aktualisierten hypothetischen Szenario

[✂️ Abbildung]

Anmerkung: Allfällige Unterschiede zwischen Kundengruppen sind mit PK (Privatkunden) und GK (Geschäftskunden) gekennzeichnet.

Soll das hypothetische Szenario auch künftig nur in Abständen von einigen Jahren geändert werden, empfehlen wir, für das hypothetische Szenario indikative Bandbreiten zum Kundenverhalten festzulegen. Für die – separat zur Definition des hypothetischen Szenarios durchzuführende – jährliche Berechnung der Nettokosten könnte dann, in Beachtung der jeweils vorherrschenden Marktbedingungen, ein «Best Guess» möglichst innerhalb dieser Bandbreiten gewählt und begründet werden.

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	3
Zusammenfassung	4
Inhaltsverzeichnis	8
1 Einleitung	10
1.1 Ausgangslage.....	10
1.2 Auftrag.....	10
1.3 Vorgehen.....	10
1.4 Struktur	11
2 Grundlagen	12
2.1 Konzept der Nettokosten mit hypothetischem Szenario	12
2.2 Status Quo: Grundversorgungsauftrag mit Postdiensten	12
2.3 Hypothetisches Szenario: Keine Grundversorgungsvorgaben	13
3 Prüfung des geltenden hypothetischen Szenarios LS	15
3.1 Das geltende hypothetische Szenario.....	15
3.2 Marktentwicklungen und Anpassung Zustellorganisation Post	15
3.3 Würdigung des geltenden Szenarios.....	17
4 Plausibilisierung des aktualisierten hypothetischen Szenarios LS	19
4.1 Aktualisiertes Szenario – Grundzüge und Einordnung.....	19
4.2 Plausibilisierung	20
4.2.1 Angebote für Briefe.....	20
4.2.2 Angebote für Zeitungen.....	22
4.2.3 Gebietsabdeckung	23
4.2.4 Laufzeiteinhaltung	25
4.2.5 Gesamthafte Betrachtung des aktualisierten hypothetischen Szenarios.....	26
5 Verhalten der Kunden im aktualisierten hypothetischen Szenario	27
5.1 Angebote für Briefe.....	27
5.1.1 Geschäftskunden.....	27
5.1.2 Privatkunden.....	31
5.2 Angebote für Zeitungen	32
5.3 Gebietsabdeckung und Laufzeiteinhaltung	33
5.4 Anzunehmendes Kundenverhalten in der Nettokostenrechnung.....	34
A Relevantes Leistungsangebot im Status quo	35

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Geltendes und aktualisiertes hypothetisches Szenario LS	19
Tabelle 2:	Briefangebote im hypothetischen Szenario	21
Tabelle 3:	Typisierung der grössten Absenderkunden mit Beispielen.....	28
Tabelle 4:	Relevante Angebote für Briefe und Zeitungen im Status quo	35

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Konzept Nettokosten der Grundversorgung	12
Abbildung 2:	Nettokosten der Grundversorgung und Wert des Monopols.....	14
Abbildung 3:	Entwicklung der zugestellten Brief- und Zeitungsmenge	15
Abbildung 4:	Entwicklung des Mengenverhältnisses zwischen Briefen und Paketen	16
Abbildung 5:	Gewinnwirkung von Lockerungen ausgewählter GV-Vorgaben.....	18
Abbildung 6:	Geltendes hypothetisches Szenario und [⌘].....	18
Abbildung 7:	[⌘] der Grundversorgung.....	21
Abbildung 8:	Zeitungszustellungsangebot im hypothetischen Szenario.....	22
Abbildung 9:	Zustellungsannahme im hypothetischen Szenario	23
Abbildung 10:	Zusammenhang Abdeckung und benötigte Wegzeit	23
Abbildung 11:	Laufzeiteinhaltung im hypothetischen Szenario.....	25
Abbildung 12:	Verhalten der Geschäftskunden im hypothetischen Szenario	27
Abbildung 13:	Verhalten der Privatkunden im hypothetischen Szenario	31
Abbildung 14:	Kundenverhalten Zeitungen im hypothetischen Szenario	32

Abkürzungen

DXP	dreirädriges elektrisches Zustellfahrzeug
GIS	Geografisches Informationssystem
GV	Grundversorgung
LS	Logistik-Services
NK	Nettokosten
PG	Postgesetz
VPG	Postverordnung

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Post ist gestützt auf die Postverordnung (VPG) angehalten, jährlich die Nettokosten (NK) der Grundversorgung (GV) zu berechnen. Die Nettokosten entsprechen der Differenz zwischen dem Ergebnis der Post im **Status quo** und im **hypothetischen Szenario** ohne Grundversorgungsaufträge. Das hypothetische Szenario ist somit von entscheidender Bedeutung für die resultierenden Nettokosten. Die Post unterbreitet das hypothetische Szenario der PostCom zur Genehmigung (Art. 49 Abs. 2 VPG).

Das hypothetische Szenario kann in einen Logistik-Services (LS) Teil und in einen Teil Annahmenetz inkl. Zahlungsverkehr aufgeteilt werden, da die Abhängigkeiten gering sind.¹ Das **hypothetische Szenario LS** beinhaltet das Angebot von **Briefen, Paketen und Zeitungen** (Produkte, Preissetzung, Laufzeiten, Laufzeiteinhaltung, Zustelltage, Zustellort).

Abgesehen von einer Anpassung aufgrund einer neueren Vorgabe² sowie einigen Aktualisierungen der Einschätzungen zum Kundenverhalten ist das hypothetische Szenario seit dem Jahr 2013 gültig. Seither haben sich die Marktverhältnisse und die operativen Prozesse der Post stark verändert.

1.2 Auftrag

Vor diesem Hintergrund hat die Schweizerische Post (Post) die Swiss Economics SE AG (Swiss Economics) damit beauftragt, folgende Fragestellungen zu beantworten:

- Erfüllt das geltende hypothetische Szenario LS seinen Zweck noch ausreichend?
- Ist das aktualisierte hypothetische Szenario LS der Post plausibel?
- Wenn ja, was wären plausible Annahmen zum Kundenverhalten?

Das hypothetische Szenario soll möglichst realistisch sein und als Berechnungsgrundlage der Nettokosten nach Art. 52 Abs. 5 dienen können.

1.3 Vorgehen

Das bestehende und das aktualisierte hypothetische Szenario LS werden wie folgt geprüft:

- Analyse der wichtigsten Marktentwicklungen seit 2010;
- Verwendung der Erkenntnisse vorangehender Projekte von Swiss Economics mit umfangreichen Simulationen der Zustellung von Briefen, Paketen und Zeitungen:
 - [✂]

¹ Beispielsweise wurden im Jahr 2023 lediglich 7 Prozent der Briefe im Poststellennetz frankiert.

² Einführung Zustellschluss für abonnierte Tageszeitungen in Gebieten ohne Frühzustellung in Art. 31a Abs. 1 VPG per 1. Januar 2021 mit entsprechender Anpassung des hypothetischen Szenarios diesbezüglich.

- [✂]
- Bewertung des geltenden hypothetischen Szenarios LS sowie des aktualisierten hypothetischen Szenarios LS der Post anhand der neuen Zustellmodellierung.
- Vergleich mit ausgewählten neueren Beispielen aus europäischen Ländern.

1.4 Struktur

Dieser Bericht ist wie folgt gegliedert:

- In Kapitel 2 fassen wir das Konzept der Nettokosten mit hypothetischem Szenario sowie die relevanten regulatorischen Rahmenbedingungen zusammen;
- In Kapitel 3 prüfen wir das aktuelle hypothetische Szenario;
- In Kapitel 4 plausibilisieren wir das aktualisierte hypothetische Szenario LS der Post;
- In Kapitel 5 gehen wir detaillierter auf das Verhalten der Kunden ein;
- Die Schlussfolgerungen sind eingangs in der Zusammenfassung nachzulesen.

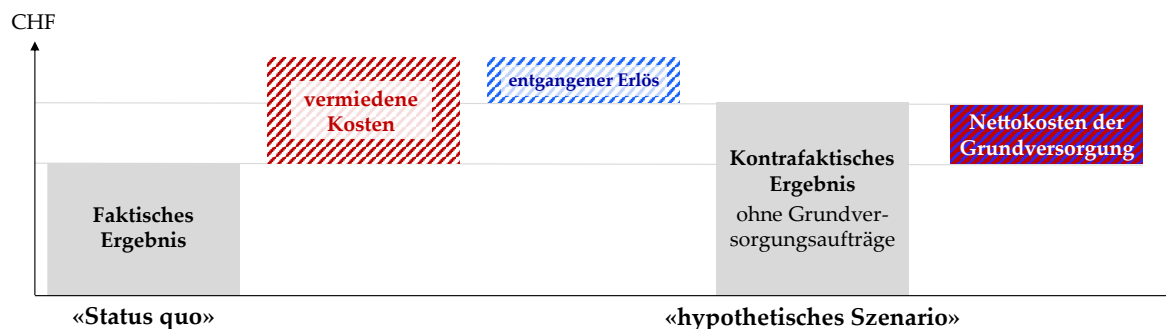
2 Grundlagen

2.1 Konzept der Nettokosten mit hypothetischem Szenario

Gestützt auf das Postgesetz (PG) hat die Post zwei Grundversorgungsaufträge, einen für Postdienste (Art. 13 bis 17) und einen für Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs (Art. 32). Die Grundversorgungsaufträge beinhalten Vorgaben für das Leistungsangebot der Post und schränken ihre Geschäftsentscheide ein. Dieses faktische Szenario wird im Folgenden als «**Status quo**» bezeichnet. Aus den Vorgaben entstehen der Post Kosten und Erlöse, die von denjenigen abweichen, die ihr kontrafaktisch ohne Grundversorgungsaufträge anfallen würden. Das kontrafaktische Szenario gemäss Art. 49. Abs. 2 wird nachfolgend als «**Hypothetisches Szenario**» bezeichnet.

Abbildung 1 zeigt, dass die Nettokosten der Grundversorgungsverpflichtung der Differenz zwischen diesen Kosten und Erlösen entsprechen, was wiederum der Differenz zwischen dem tatsächlich erwirtschafteten «faktischen Ergebnis» des Status quo und dem «kontrafaktischen Ergebnis» im hypothetischen Szenario ohne Grundversorgungsaufträge entspricht. Letzteres ist in Art. 49 Abs. 1 VPG vorgegeben.

Abbildung 1: Konzept Nettokosten der Grundversorgung



Quelle: Eigene Darstellung.

Das hypothetische Szenario soll das Verhalten resp. Angebot einer gewinnmaximierenden Post ohne Grundversorgungsaufträge widerspiegeln: Die Post legt ihre Dienstleistungen und Organisation so fest, dass ihr Gewinn maximiert ist. Besonders naheliegend sind Massnahmen, welche Kosten reduzieren, ohne wesentliche Nachfragerückgänge auszulösen.

2.2 Status Quo: Grundversorgungsauftrag mit Postdiensten

Dieser Bericht behandelt ausschliesslich die Grundversorgung, die durch den Bereich Logistik-Services erbracht wird (exklusive Annahmernetz und Zahlungsverkehr). Entsprechend beschränken sich unsere Ausführungen auf folgende Elemente des Grundversorgungsauftrags für inländische Postdienste:³

- **Angebote für Briefe und Pakete bis 20 kg:**

³ Vgl. Art. 14ff PG und Art. 29ff. VPG.

- Mindestens je ein Angebot für Einzelsendungen mit Zustellung am Werktag nach Aufgabe («E+1») sowie dem dritten Werktag nach Aufgabe («E+3»);
- Mindestens ein Angebot für Massensendungen.
- **Angebote für Zeitungen:** Mindestens ein Angebot für die Zustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften in der Tageszustellung am Erscheinungstag («E+0»).
- **Anforderungen an die Gebietsabdeckung:** Flächendeckende Hauszustellung an alle ganzjährig bewohnten Häuser.
- **Anforderungen bezüglich Zustelltag und Laufzeiteinhaltung:**
 - Zustellung von Postsendungen (Briefe und Pakete) an mindestens 5 Wochentagen, Tageszeitungen an 6 Wochentagen;
 - Zustellung von abonnierten Tageszeitungen bis spätestens 12.30 Uhr (in Gebieten ohne Frühzustellung);
 - Einhaltung der Laufzeitvorgaben zu mindestens 97% für Briefe (Einzelsendungen GV), sowie 95% für Pakete (GV) und 95% für die Zustellzeit von Tageszeitungen.

Die relevanten Angebote der Post im Status Quo sind in **Anhang A** zusammengefasst.

2.3 Hypothetisches Szenario: Keine Grundversorgungsvorgaben

Im hypothetischen Szenario gelten keine Grundversorgungsvorgaben. Genauer wird angenommen, dass die Bestimmungen von Kapitel 2, zweiter Abschnitt, des Postgesetzes («Grundversorgung mit Postdiensten») und Kapitel 3 des Postgesetzes («Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs») sowie die entsprechenden Präzisierungen in der Postverordnung ersatzlos gestrichen werden.

Alle anderen regulatorischen Vorgaben bleiben unverändert bestehen, insbesondere die Bestimmungen zur Finanzierung der Grundversorgung (vgl. Box 1) und die gemeinsamen Bestimmungen für alle Anbieter im Postmarkt sowie zur Aufsicht über den Postmarkt.

Ebenfalls unverändert gültig bleiben die Vorgaben aus dem Kartellgesetz sowie dem Preisüberwachungsgesetz.

Box 1: Nettokosten der Grundversorgung und Wert des Monopols

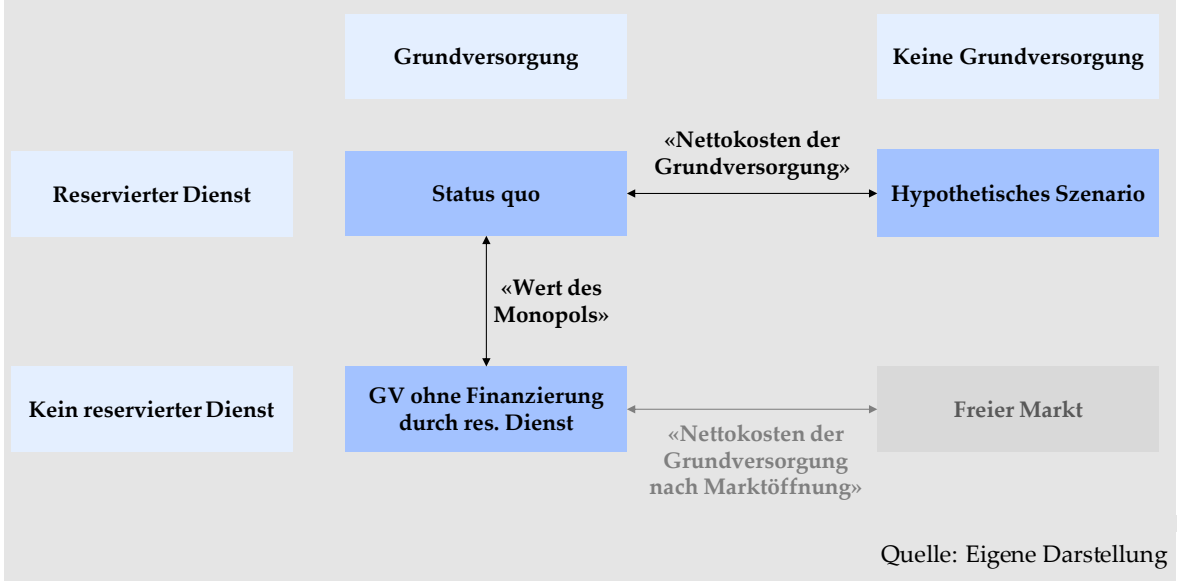
Gemäss Art. 49 Abs. 1 VPG ergeben sich die «Nettokosten der Verpflichtung zur Grundversorgung [...] aus dem Vergleich zwischen dem Ergebnis, das die Post und die Postkonzerngesellschaften mit dieser Verpflichtung erzielen, und dem Ergebnis, das sie ohne diese Verpflichtung erzielen würden.» Die Finanzierung der Kosten der Grundversorgung durch den reservierten Dienst ist im 3. Abschnitt von Kapitel 2 des PG geregelt.

Abbildung 2 nachfolgend zeigt, wie sich die Nettokosten der Grundversorgung und der «Wert des Monopols» (bzw. der reservierten Dienste) voneinander abgrenzen. Dabei wird jeweils vom faktischen Ergebnis im Status quo ausgegangen. Dies erleichtert nicht nur die Interpretation, sondern erhöht auch die Nachvollziehbarkeit einzelner Annahmen der beiden kontrafaktischen Szenarien

und deren Auswirkungen. Die dargestellte Logik entspricht der bisherigen Praxis der jährlichen Berichterstattung der Post an die PostCom und ist aus ökonomischer Sicht kohärent.

Das regulierte Monopol wird im hypothetischen Szenario bewusst beibehalten (vgl. oberer Teil der Abbildung). Dies ist im Kontext der Preisregulierung des Monopols (Art. 18 Abs. 3) in Verbindung mit dem Quersubventionierungsverbot nach Art. 19 PG sowie dessen Spezifizierung mittels Art. 49 VPG und Nettokostenausgleich nach Art. 51 VPG zu sehen. Konkret darf das Monopol neben seinen eigenen Kosten höchstens die Nettokosten der Grundversorgungsverpflichtungen mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs tragen. Detaillierte Ausführungen hierzu sind in Haller et al. (2020)⁴ nachzulesen.

Abbildung 2: Nettokosten der Grundversorgung und Wert des Monopols



⁴ Haller, A., Jaag, C., Trinkner, U. (2020). Funding the USO: Cross-Subsidization and Net Cost Balancing. In: Parcu, P.L., Brennan, T.J., Glass, V. (eds) The Changing Postal Environment. Topics in Regulatory Economics and Policy. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-34532-7_10.

3 Prüfung des geltenden hypothetischen Szenarios LS

Abschnitt 3.1 gibt einen Überblick über das aktuell gültige hypothetische Szenario LS. Die zwischenzeitlich eingetretenen Marktentwicklungen werden in Abschnitt 3.2 beschrieben. In Abschnitt 3.3 nehmen wir vor dem Hintergrund eine Würdigung des geltenden Szenarios vor.

3.1 Das geltende hypothetische Szenario

Das geltende hypothetische Szenario zur Berechnung der Nettokosten wurde von der Post-Com im Februar 2013 genehmigt und seither zweimal aktualisiert (2016 und 2021). Während das hypothetische Verhalten der Post im Bereich Postdienste im Jahr 2016 unverändert blieb, ist die jüngere Aktualisierung im 2021 auf die regulatorische Verschärfung des Zustellschlusses für abonnierte Tageszeitungen zurückzuführen. Bezüglich grundlegendem Verhalten der Post blieb das geltende Szenario seit 2013 allerdings unverändert. Das Szenario sieht folgende Abweichungen von der heute geltenden Grundversorgung vor:

- [✂].

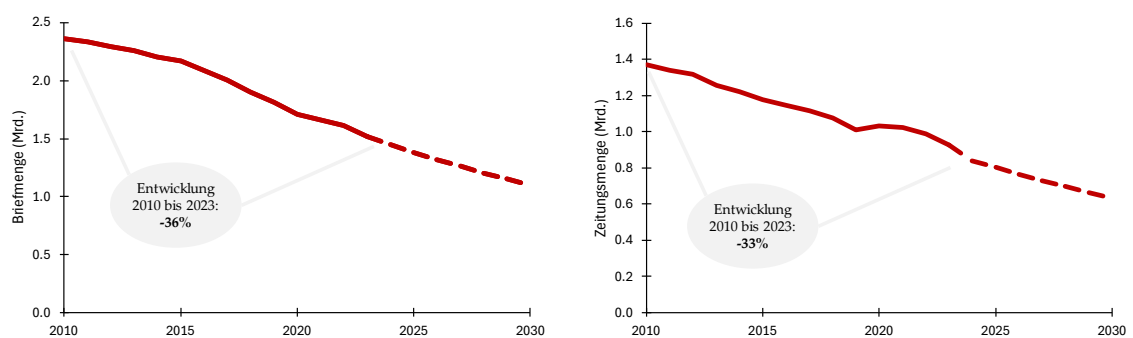
3.2 Marktentwicklungen und Anpassung Zustellorganisation Post

In den 15 Jahren seit der Entwicklung des aktuell gültigen hypothetischen Szenarios hat sich der Postmarkt signifikant verändert. In diesem Abschnitt beschreiben wir die wesentlichen Marktentwicklungen und zeigen auf, wie die Post darauf reagiert hat.

Marktentwicklungen seit 2010 und erwartete Tendenzen bis 2030

Die Digitalisierung führt zu Verhaltens- und Konsumveränderungen in der Gesellschaft. Insbesondere die Markteinführung des iPhones im Jahr 2008, welche den Beginn der Smartphones eingeläutet hat, führte zu einer verstärkten Veränderung des Kommunikations- und Informationsverhaltens. Dies zeigt sich in Rückgängen in der Nachfrage nach Briefen und Zeitungen. Seit 2010 sind die Brief- und Zeitungsmengen um jeweils ein Drittel oder mehr zurückgegangen, wie wir in **Abbildung 3** aufzeigen.

Abbildung 3: Entwicklung der zugestellten Brief- und Zeitungsmenge



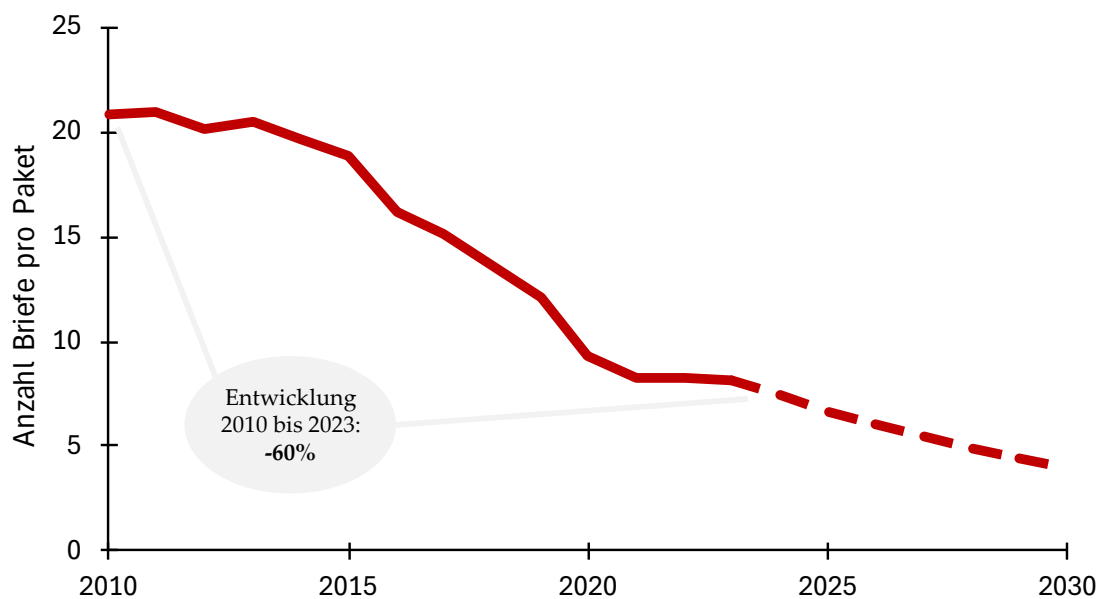
Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Daten der Post.

Es ist davon auszugehen, dass weitere Verschiebungen ins Digitale in den kommenden Jahren folgen:

- Dringende Briefsendungen werden zunehmend digital übermittelt;
- Wichtige Dokumente werden u.a. aufgrund der Verbreitung elektronischer Identifikationsmöglichkeiten vermehrt digital gesendet;
- Aktuelle News werden digital konsumiert.⁵

Während die Mengen von Briefen und Zeitungen zurückgingen, wuchs die Paketmenge seit 2010 insbesondere aufgrund der weiteren Verbreitung des Onlinehandels stark an, was sich u.a. in der Entwicklung des Mengenverhältnisses zwischen Briefen und Paketen niederschlägt, die wir in **Abbildung 4** zeigen. Während 2010 noch über 20 Briefe auf ein Paket anfielen, sank dieses Verhältnis bis 2023 um etwa 60% auf aktuell noch 8 Briefe pro Paket. In anderen Ländern ist dieser Trend bereits weiter fortgeschritten, bspw. lag das Verhältnis zwischen Briefen und Paketen in Dänemark bereits 2021 nur noch knapp über eins.⁶

Abbildung 4: Entwicklung des Mengenverhältnisses zwischen Briefen und Paketen



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Daten der Post.

⁵ Die Medienbranche erwartet einen weiteren Rückgang der Druckpresse, was sich u.a. in der kürzlich angekündigten Schliessung der Tamedia-Druckereien ausdrückt. Vgl. bspw. NZZ vom 25.02.2024 «Ende einer Ära: Die TX Group plant Schliessung ihrer Tamedia-Druckereien».

⁶ Vgl. Präsentation des Ministry of Transport «Postal reform: Organization of the postal sector in Denmark from 1 January 2024», online abrufbar unter <https://copenhageneconomics.com/wp-content/uploads/2024/04/Michael-Birch-Danish-Ministry-of-Transport.pdf>.

Anpassungen der Zustellorganisation an die Marktentwicklungen

Mit der abnehmenden Nachfrage nach Briefen und gedruckten Zeitungen sowie der gleichzeitig wachsenden Paketnachfrage gewinnt die gemeinsame Zustellung dieser unterschiedlichen Produkte an Relevanz für eine kosteneffiziente Zustellung.

Auf diesen Umstand hat die Post im Jahr 2021 mit der Zusammenlegung der Bereiche Post-Mail (Briefe und Zeitungen) und PostLogistics (Pakete) zum neuen Geschäftsbereich Logistik-Services (LS) reagiert. Dabei wurden insbesondere die beiden bisher getrennten Verarbeitungs- und Zustellorganisationen zu einer neuen Einheit verschmolzen. Unter dem Gesichtspunkt der Kostenoptimierung werden vermehrt «gemischte Touren» angestrebt, in welchen der gleiche Zusteller Briefe, Zeitungen und Pakete zugestellt.

Weitere operative Optimierungen ergeben sich insbesondere durch Möglichkeiten zur flexiblen Auslastung von Sortierungs- und Zustellkapazitäten und zur Nutzung von Skaleneffekten, etwa durch eine weitergehende Umsetzung der gemischten Zustellung und die Bündelung von Briefsendungen. Das Ausmass und die Realisierung dieser Optimierungspotenziale hängen in erster Linie von den Mengenentwicklungen und den verschiedenen regulatorischen Vorgaben ab.

3.3 Würdigung des geltenden Szenarios

In den Jahren 2010 bis 2013, als das heute gültige hypothetische Szenario zur Berechnung der Nettokosten erarbeitet wurde, wurde davon ausgegangen, dass [X]. Entsprechend wurde es aus heutiger Sicht eher vorsichtig festgelegt.

Die in den in Abschnitt 3.2 skizzierten Entwicklungen führen dazu, dass umfassendere Anpassungen betriebswirtschaftlich rentabler geworden sind. Wesentlich sind dabei einerseits die Mengenverhältnisse von Briefen und Paketen, andererseits aber auch geänderte Präferenzen der Bevölkerung. Folgende Berechnungen und Analysen von Swiss Economics belegen dies.

Simulation langfristiger Nettokosten 2019-2021

[X] haben in einer Simulation der langfristigen Nettokosten aufgezeigt, dass [X] im Vergleich zu [X] nicht optimal ist (vgl. **Abbildung 5**). Das bedeutet, dass ein hypothetisches Szenario mit [X] im Vergleich zum geltenden hypothetischen Szenario realitätsnaher ist bzw. ceteris paribus zu höheren Nettokosten führt. Die Differenz der Nettokosten zwischen den beiden Szenarien steigt mit jedem Jahr (aufgrund der stetig fallenden Briefmengen). Gemäss den Berechnungen ist somit das geltende hypothetische Szenario spätestens seit dem Jahr 2021 überholt, mit zunehmender Evidenz mit jedem weiteren Jahr seither.

In der Abbildung wird überdies ersichtlich, dass [X] auch künftig zu relevanten und weitgehend konstanten Wegzeitkosteneinsparungen führt (leicht höher im Jahr 2030), was das geltende hypothetische Szenario in dieser Hinsicht stützt. Gleiches gilt für [X].

Abbildung 5: Gewinnwirkung von Lockerungen ausgewählter GV-Vorgaben

[✂]

[✂].

Quelle: [✂].

Projekt [✂]

[✂]

Die [✂] bestätigt das geltende hypothetische Szenario mit Blick auf [✂] und [✂], legt aber nahe, dass das Produktangebot im hypothetischen Szenario nicht mehr zeitgemäss ist.

Neuberechnung Nettokosten 2024

Im Frühjahr 2024 beauftragte die Post Swiss Economics zunächst mit der Abschätzung, wie hoch die Nettokosten gemäss geltendem hypothetischem Szenario mit der neuen Zustellmodellierung liegen. Das Ergebnis ist in **Abbildung 6** dargestellt. [✂]

Abbildung 6: Geltendes hypothetisches Szenario und [✂]

[✂]

[✂].

Quelle: [✂].

Fazit

Das geltende hypothetische Szenario sieht bezüglich Paketangebot keine Abweichung von der Grundversorgungsverpflichtung resp. dem Status quo vor. Die Post bietet über die Grundversorgung hinaus auch für Privatkunden verschiedene Zusatzleistungen freiwillig an, weshalb sich diesbezüglich kein unmittelbarer Änderungsbedarf am hypothetischen Szenario ergibt.⁷

Dasselbe gilt umgekehrt für [✂]: die dadurch angestrebte Möglichkeit zur Reduktion der Wegzeitkosten besteht auch heute noch. Das hypothetische Szenario sieht dies vor und ist diesbezüglich aktuell.

Hingegen zeigen verschiedene Quantifizierungen zum geltenden hypothetischen Szenario und Vergleiche zu Alternativen, dass **die unterstellten Brief- und Zeitungsangebote nicht mehr dem optimalen Verhalten einer Post ohne Grundversorgungsauftrag** entsprechen.

⁷ Dies bedeutet nicht zwingend, dass das hypothetische Szenario beim Paketangebot annahmeseitig aktuell ist. Ebenfalls gibt es Hinweise, dass [✂]. Das Thema müsste ggf. zu einem späteren Zeitpunkt, insbesondere im Fall einer vollständigen Marktöffnung, geprüft werden.

4 Plausibilisierung des aktualisierten hypothetischen Szenarios LS

In diesem Kapitel plausibilisieren wir das aktualisierte hypothetische Szenario LS der Post. Dieses soll dem optimalen Verhalten des Bereichs Logistik-Services ohne Grundversorgung unter den aktuellen Marktbedingungen entsprechen und möglichst auch perspektivisch einsetzbar sein.

4.1 Aktualisiertes Szenario – Grundzüge und Einordnung

Grundzüge des aktualisierten hypothetischen Szenarios LS der Post

Tabelle 1 zeigt das aktualisierte hypothetische Szenario (letzte Spalte) im Vergleich zum Status quo (zweite Spalte) und dem geltenden hypothetischen Szenario (dritte Spalte). Die Details sind im nachfolgenden Abschnitt 4.2 beschrieben.

Tabelle 1: Geltendes und aktualisiertes hypothetisches Szenario LS

	Grundversorgung im Status quo	Geltendes hypothetisches Szenario LS	Aktualisiertes hypothetisches Szenario LS
Dringende und wichtige Dokumente	A-Post mit E+1 an 5 Wochentagen	[⊗]	[⊗]
Standarddokumente	B-Post mit E+3 an 5 Wochentagen	[⊗]	[⊗]
Abonnierte Tageszeitungen	Zustellung an 6 Wochentagen bis 12:30	[⊗]	[⊗]
Abdeckung Hauszustellung	An alle ganzjährig bewohnten Häuser	[⊗]	[⊗]
Laufzeiteinhaltung	97% für Briefe (GV-Einzelsendungen) 95% für Pakete (GV-Einzelsendungen) 95% für abonnierte Tageszeitungen (Zustellabschluss)	[⊗]	[⊗]

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Unterlagen der Post.

Einordnung

Wie in Abschnitt 3.2 dargelegt, bestehen im Postmarkt folgende wesentliche Entwicklungen:

- Die Briefmengen sinken kontinuierlich (vgl. Abbildung 3);
- Die Nachfrage nach gedruckten Zeitungen nimmt kontinuierlich ab (vgl. Abbildung 3 und Fussnote 5);
- Das Verhältnis von Briefen zu Paketen nimmt laufend ab (vgl. Abbildung 4).

Die Entwicklungen sind von der Digitalisierung getrieben, die noch nicht abgeschlossen ist. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass sie **anhalten** werden.

Wie in Abschnitt 3.3 gezeigt, entspricht das Brief- und Zeitungsangebot des geltenden hypothetischen Szenarios diesen Marktentwicklungen **nicht mehr ausreichend**. Eine Post ohne Grundversorgungsauftrag hätte bessere Möglichkeiten, ihr Leistungsangebot zu optimieren. Ansatzpunkte hierzu wurden in Abschnitt 3.3 gezeigt.

Das aktualisierte Szenario der Post weist aus strategischer Sicht **stimmige Stossrichtungen** auf insbesondere auch mit Blick auf die obigen Trends:

- Die **wesentlichen Kundenbedürfnisse** werden mit Ausnahme [☒] **weiterhin abgedeckt** (z.B. [☒]).
- Die [☒] ermöglicht es, in einem Umfeld weiterhin sinkender Briefmengen **möglichst grosse Dichteeffekte** zu realisieren. Dichteeffekte entstehen, wenn Briefe gebündelt werden können, um pro Zustellpunkt möglichst viele Briefe zeitgleich einzuwerfen. Die Wegzeit verteilt sich so auf mehr Sendungen, was auch bei sinkenden Mengen eine günstige Leistungserstellung ermöglicht. Langsamere Laufzeiten ermöglichen nebenbei weniger stark ausgebaute und besser genutzte Kapazitäten in der Sortierung.
- Die Folgetagzustellung von ausgewählten Briefen [☒] kann gleichwohl aufrechterhalten werden, wenn hierbei **Verbundeffekte mit Paketen** genutzt werden können. Die Nutzung des Paketkanals für Briefe erlaubt nebenbei eine kostengünstige Verbesserung des Angebots (insb. Track & Trace, ggf. Zustellnachweis).
- Die Qualitätsvorgaben in der Zustellung werden so angepasst, dass mit relativ geringen Einbussen des Kundennutzens hohe Kostenersparnisse erzielt werden können. Die bereits im geltenden Szenario vorgesehene Deregulierung des [☒] und [☒] sind naheliegende Ansatzpunkte, um **über alle Prozesse hinweg eine höhere betriebliche Flexibilität** zu erreichen, **geringere Kapazitätsreserven** vorzuhalten und einen **geringeren Zusatzaufwand** zur Sicherung der Qualität in Ausnahmesituationen zu erreichen.
- Die Zustellkosten werden prioritär dort optimiert, wo die **Auswirkungen auf die Erlöse** (d.h. die Mengenreaktionen) **gering** sind. Beispielsweise wird [☒] kaum zu Ertragseinbussen [☒] führen.

4.2 Plausibilisierung

In diesem Abschnitt plausibilisieren wir die einzelnen Bestandteile des aktualisierten hypothetischen Szenarios LS der Post. Nach der detaillierteren Beschreibung des Verhaltens der Post ohne Grundversorgungsauftrag plausibilisieren wir dieses wo möglich mit eigenen quantitativen Ergebnissen. Zudem präsentieren wir ausgewählte neuere Beispiele zum Verhalten ausländischer Postunternehmen.

4.2.1 Angebote für Briefe

Verhalten der Post im hypothetischen Szenario

Im Rahmen ihres Grundversorgungsauftrags bietet die Post drei Briefangebote an (siehe auch Tabelle 4 im Anhang). Im hypothetischen Szenario ohne Grundversorgungsauftrag

behält die Post diese Angebote bei, jedoch mit gewissen Änderungen in [X], wie aus **Tabelle 2** ersichtlich wird.

Tabelle 2: Briefangebote im hypothetischen Szenario

Angebot	Laufzeit	Verfügbarkeit, sonstiges Merkmal
A-Post Plus	[X]	[X]
A-Post	[X]	[X]
B-Post	[X]	[X]

Anmerkung: Rot hervorgehoben sind Änderungen gegenüber den aktuellen Grundversorgungsvorgaben.

Quelle: Eigene Darstellung.

Ökonomische Würdigung

Wie oben ausgeführt, hat Swiss Economics im Jahr 2023 zuhanden der Post [X] quantifiziert.⁸ Aus methodischer Sicht entspricht [X] den zugehörigen Nettokosten, wenn im hypothetischen Szenario einzig diese Anpassung zum Status quo erfolgen würde.

Abbildung 7 zeigt die geschätzten Bandbreiten. Daraus wird ersichtlich, dass [X] im Jahr 2022 die grösste [X] aufweist. Längerfristig, also im Jahr 2030, kann [X] angezeigt sein, wie es [X] vorgeschlagen hat. Wesentliche [X] weisen im Weiteren eine [X] sowie [X] auf, wobei diese Massnahmen mit [X] kombiniert werden können (für eine kombinierte Sicht vgl. **Abbildung 6**).

Abbildung 7: [X] der Grundversorgung

[X]
[X]

Quelle: Swiss Economics (2023). [X].

Evidenz aus dem Ausland

[X] widerspiegelt einen Trend, der in vielen europäischen Ländern bereits umgesetzt ist.⁹ Beispiele für ähnliche Annahmen in den hypothetischen Szenarien zur Berechnung der Nettokosten bzw. Vorgaben zur Grundversorgung umfassen:

- [X] geht davon aus, dass [X] ohne Grundversorgungsauftrag [X] und [X].¹⁰

⁸ Die vermiedenen Kosten in der Zustellung wurden gestützt auf die neue Zustellmodellierung, die in Abschnitt 3.3 ausgeführt ist, bestimmt. Parallel dazu wurden die entgangenen Erlöse gestützt auf Annahmen zum Kundenverhalten bestimmt. Die Auswirkungen in anderen Prozessschritten wurden in Zusammenarbeit mit Experten der Post geschätzt.

⁹ Für einen Überblick vgl. bspw. eine aktuelle Präsentation von WIK Consult für den Ausschuss für Verkehr und Tourismus des Europäischen Parlaments. Online abrufbar unter: https://www.wik.org/fileadmin/user_upload/Unternehmen/Vortraege/2024/Presentation_Alex-Dieke_Business_models_for_postal_and_delivery_services.pdf.

¹⁰ Europäische Kommission (2020). State Aid SA.50872 (2020/NN): USO compensation to Correos, 2011-2020. Online abrufbar unter: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202023/285568_2161389_54_2.pdf.

- [§] hat gar im Rahmen des Grundversorgungsauftrags im Jahr 2023 [§].¹¹

Dass die Post an [§] festhält, ist zunächst eine schweizerische Besonderheit. Gleichwohl gibt es ähnliche Dienstleistungen im Ausland. Als Beispiel bietet [§].

Fazit

Gestützt auf unsere Berechnungen ist das Angebot eines [§] im hypothetischen Szenario aktuell sowie in den nächsten Jahren plausibel. Nicht auszuschliessen ist mittel- bis längerfristig [§]. Die gezeigten Beispiele aus dem Ausland unterstützen die Stossrichtung.

4.2.2 Angebote für Zeitungen

Verhalten der Post im hypothetischen Szenario

Im Rahmen des aktuellen Grundversorgungsauftrags ist die Post verpflichtet, abonnierte Tageszeitungen an 6 Wochentagen am Erscheinungsdatum zuzustellen. In Gebieten ohne Frühzustellung gilt zudem der Zustellschluss 12:30, wobei ein Angebot für die Frühzustellung nicht Teil der Grundversorgungsvorgaben ist.

Im hypothetischen Szenario ohne Grundversorgungsauftrag ist [§] (vgl. **Abbildung 8**):

- [§]

Abbildung 8: Zeitungszustellungsangebot im hypothetischen Szenario

[§]

Quelle: Swiss Economics gestützt auf Angaben der Post

Ökonomische Würdigung

Abbildung 7 in Abschnitt 4.2.1 zeigt die geschätzte [§]. Die Einsparungen liegen deutlich unter [§]. Insofern [§] im hypothetischen Szenario den Gewinn gegenüber [§].

Wie Abbildung 8 zeigt, [§].

- [§].

Auch [§] führen zu einer Erhöhung des hypothetischen Ergebnisses gegenüber dem Defizit im Status quo, weil die eingesparten Kosten grösser ausfallen als die Erlöseinbussen. Dies insbesondere auch in Zusammenhang mit [§], weil die Zustellung dadurch flexibler organisiert werden kann und [§].

Evidenz aus dem Ausland

Die Annahme, dass [§], entspricht ähnlichen hypothetischen Szenarien im Ausland:

- [§].

¹¹ Arcep (2023). Décision n° 2023-1298 de l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse en date du 15 juin 2023 relative aux caractéristiques d’encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal sur la période 2024-2025. Online abrufbar unter: https://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/23-1298.pdf.

Zudem zeigen staatliche Abgeltungen von Nettokosten in der Zeitungszustellung, die in verschiedenen Staaten fliessen (bspw. [§]), dass [§].

Fazit

[§] im hypothetischen Szenario ist [§] plausibel. Beispiele aus dem Ausland untermauern diese Einschätzung.

4.2.3 Gebietsabdeckung

Verhalten der Post im hypothetischen Szenario

Gemäss der aktuellen Grundversorgungsvorlage ist die Schweizerische Post dazu verpflichtet, Zustellungen an sämtliche ganzjährig bewohnten Häuser vorzunehmen. Analog zum geltenden hypothetischen Szenario stellt die Post ohne Grundversorgungsauftrag an [§] zu. Wir illustrieren diese Annahme anhand eines Beispiels in **Abbildung 9**.

Abbildung 9: Zustellungsannahme im hypothetischen Szenario

[§]

Anmerkung: Illustratives Beispiel.

Quelle: Eigene Darstellung

Ökonomische Würdigung

Wie in Abschnitt 4.2.1 beschrieben, hätte eine [§] weiterhin eine [§] zur Folge (vgl. Abbildung 7 auf Seite 21).

Verschiedene Experten der Post sind sich dahingehend einig, dass [§] keinen signifikanten Mengenrückgang auslösen würde. Dies scheint plausibel, da [§] und [§] (vgl. Abschnitt 5.1.1). Falls die Wegzeiteinsparungen teilweise an die Absenderkunden weitergegeben werden, ergibt sich für diese gar ein Vorteil. Somit ist mit keinem wesentlichen Erlösrückgang zu rechnen. Das Potenzial zur Kostenreduktion ist allerdings hoch: Im Gegensatz zum neu formulierten, aktualisierten hypothetischen Szenario wurden beim [§] von [§] ausgegangen, nicht von Markttrends und operativen Optimierungsmöglichkeiten. [§]. [§]. Folglich unterschätzt das [§] das Kosteneinsparpotenzial [§].

Das Ergebnis stützt frühere Analysen von Swiss Economics hierzu. **Abbildung 10** zeigt den Zusammenhang zwischen [§]. Demnach führt [§].

Abbildung 10: Zusammenhang Abdeckung und benötigte Wegzeit

[§]

Hinweis: Die Szenarien illustrieren ausgewählte Abdeckungen, die damals relevant waren. Die gestrichelte Linie stellt den vermuteten nichtlinearen Zusammenhang dar.

Quelle: Trinkner und Haller (2012). «Nettokosten Zustellung, Einsparpotenzial je BZR». Bericht z.H. der Post
Die genannten Ergebnisse sind abhängig davon, [§]. In einem Projekt mit der Post im Zusammenhang mit einem möglichen Ausbau der Frühzustellung wurden im Jahr 2020 verschiedene Algorithmen hierzu getestet. Demnach lassen sich Einsparungen [§] von über

[X] Prozent erzielen. Dass sich substanzielle Einsparungen auch bei einer zunehmend gemischten Zustellung mit einem stets geringeren Anteil Briefen und Zeitungen realisieren lassen, zeigt Abbildung 7 oben. Die Einsparungen nehmen über die Zeit leicht zu, was bedeutet, dass [X] auf absehbare Zeit Teil des hypothetischen Szenarios bleiben wird.

Welche [X] aus betriebswirtschaftlicher Sicht optimal ist, hängt davon ab, wie gross die Nachfragewirkungen sind. [X] zeigen, dass [X] zu einer Gewinnsteigerung führt, da die Einnahmeverluste minimal und die Kosteneinsparungen überproportional sind. Im Rahmen der Studie stellen die Autoren fest, dass die Beibehaltung der Annahme zur Gebietsabdeckung [X] im (heute noch) geltenden hypothetischen Szenario gerechtfertigt ist. Die [X] sind gemäss verschiedenen Experten der Post als eher tief einzuschätzen in dem Sinne, dass auch die vermiedenen Kosten [X] die entgangenen Erlöse mutmasslich übersteigen würden. Hinweise darauf liefern unter anderem die Gebietsabdeckungen von anderen Zustellorganisationen [X].

Evidenz aus dem Ausland

Evidenz aus dem Ausland stützt das hypothetische Szenario:

- In einigen ausgewählten europäischen Ländern ist es bereits erlaubt, im Rahmen der Grundversorgungsverpflichtung [X]. Zum Beispiel sieht das österreichische Postmarktgesetz vor, dass [X].
- In anderen europäischen Ländern werden ähnliche bzw. oft auch bedeutend weitergehende kontrafaktische Szenarien zur Berechnung der Nettokosten der Grundversorgung im Postsektor verwendet. Zum Beispiel geht Dänemark davon aus, dass der Grundversorger Post Danmark ohne Grundversorgungsauftrag [X].¹² In Italien wird angenommen, dass der derzeitige Grundversorger Poste Italiane ohne Grundversorgungsauftrag vollständig aus dem Briefmarkt aussteigt, was [X] entspricht.¹³

Fazit

Die Anpassung [X] im hypothetischen Szenario ist weiterhin plausibel, da so ohne relevante Mengenwirkungen viele Kosten eingespart werden können. Dies zeigen sowohl die Resultate verschiedener Modellierungen als auch Beispiele aus dem Ausland.

¹² Europäische Kommission (2022). Commission Decision of 10.8.2022 on the State Aid SA-57991 – 2021/C implemented by Denmark for USO compensation to Post Danmark A/S for 2020. Online abrufbar unter: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202304/SA_57991_106AEE85-0000-CBF7-AD46-4F454195FCE3_193_1.pdf.

¹³ Europäische Kommission (2020). State Aid SA.55270 (2020/N): State compensations granted to Post Italiane SpA for the delivery of the universal postal service for the period 2020-2024. Online abrufbar unter: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202110/288817_2252302_118_2.pdf.

4.2.4 Laufzeiteinhaltung

Verhalten der Post im hypothetischen Szenario

Die aktuelle Grundversorgungsvorlage schreibt der Post folgende Laufzeiteinhaltungen für Einzelsendungen vor, die im Status quo bindend sind¹⁴:

- 97 Prozent für Briefe (Einzelsendungen GV),
- 95 Prozent für abonnierte Tageszeitungen und
- 95 Prozent für Pakete (GV).

Im hypothetischen Szenario ohne Grundversorgungsvorlage wird [x]. [x]. Wir verdeutlichen diese Annahme in **Abbildung 11**.

Abbildung 11: Laufzeiteinhaltung im hypothetischen Szenario

[x]

Quelle: Eigene Darstellung

Ökonomische Würdigung

Im Rahmen [x] wurde das Kosteneinsparpotenzial [x] zusammen mit Experten der Post geschätzt. Dabei resultierten insbesondere die dadurch entstehenden Möglichkeiten, situationsbedingt auf «Rettungsaktionen» an Extremtagen oder in Problemsituationen zu verzichten und Optimierungsmöglichkeiten entlang des Prozesses Annahme, Transport und Sortierung zu nutzen, in einer signifikanten jährlichen Kostenreduktion.

Zusätzlich wurde spezifisch für die Analyse des aktualisierten hypothetischen Szenarios die Zustellung einzelner Tage mit besonders hohen Paketvolumen simuliert und mit einer durchschnittlichen Woche verglichen. Verdoppelt sich während einzelner Tage die Paketmenge (so wie es um Black Friday der Fall ist), steigt die Grösse des benötigten Fuhrparks und als Konsequenz auch der Personalaufwand rasant, sofern die Laufzeiteinhaltung nicht punktuell gelockert werden kann. Unsere Modellierungsergebnisse zeigen, dass in urbanen Gebieten sowie in der Agglomeration der Bedarf an DXP sowie Zustellautos um [x] Prozent steigt. In ländlichen Gebieten sinkt zwar der Bedarf an DXP um [x] Prozent, derjenige an Zustellautos (die nicht durch Maximalgeschwindigkeiten des Fahrzeugs eingeschränkt werden) steigt jedoch um [x] Prozent. Alleine die zur Einhaltung der Laufzeitvorgaben benötigte Fuhrparkkapazität weist stark darauf hin, dass eine Post ohne Grundversorgungsauftrag keines oder ein tieferes bindendes Versprechen abgeben würde.

¹⁴ Aufgrund hoher Kundenbedürfnisse im Paketmarkt und operativen Gegebenheiten liegt das Potenzial zur Kosteneinsparung insbesondere in [x].

Evidenz aus dem Ausland

Wir können die Annahme zur Einhaltung von Laufzeiten im hypothetischen Szenario durch verschiedene aktuelle Anforderungen zur Laufzeitregelung im Ausland unterstützen. Ein Beispiel ist Deutschland, [§].¹⁵

Fazit

Der [§] adressiert die Kundenbedürfnisse der wichtigsten Absender. Zu erwarten ist eine hypothetische Laufzeiteinhaltung von mindestens [§] Prozent. Der differenzierte Ansatz entspricht gemäss Experten der Post den Qualitätsansprüchen der Kunden. Die gewonnene Flexibilität ermöglicht es der Post, ihre Kapazitätsvorhaltung zu optimieren, Rettungsaktionen an Extremtagen abzufedern und den Verarbeitungsprozess zu optimieren. Dies scheint auch in Anbetracht ausländischer Beispiele plausibel.

4.2.5 Gesamthafte Betrachtung des aktualisierten hypothetischen Szenarios

Das aktualisierte hypothetische Szenario setzt genau bei denjenigen Aspekten des bestehenden an, die nicht mehr dem optimalen Verhalten der Logistik-Services ohne Grundversorgungsauftrag entsprechen, namentlich beim Brief- und Zeitungsangebot.

Gestützt auf unsere Zustellmodellierung resultiert das aktualisierte hypothetische Szenarios LS zusammengenommen in relevanten Einsparungen, die [§] gemäss Abbildung 6. Die quantifizierten zustellseitigen Einsparungen beinhalten weder Einsparungen in Annahme, Transport und Sortierung noch allfällige Erhöhungen des Erlöses aufgrund der neuen Angebotspalette. Insofern gehen wir davon aus, dass das aktualisierte hypothetische Szenario LS näher am optimalen Verhalten der Post ohne Grundversorgung liegt als [§].

Dieses Resultat ist intuitiv nachvollziehbar, da:

- die [§] ausgehen als im hypothetischen Szenario vorgesehen und
- sich die [§] im hypothetischen Szenario ebenfalls positiv auf die Nettokosten auswirkt (im Vergleich zum [§]).

Somit sind die einzelnen Unterschiede des aktualisierten hypothetischen Szenarios LS gegenüber der bestehenden Grundversorgungsverpflichtung nicht nur in isolierter Betrachtung plausibel, sondern auch das gesamthafte Szenario.

¹⁵ Art. 2, Para. 3 Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV), Fassung von 07.07.2005. Online abrufbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/pudlv/BJNR241800999.html>.

5 Verhalten der Kunden im aktualisierten hypothetischen Szenario

In diesem Abschnitt gehen wir in ausgewählten Punkten detaillierter auf das Verhalten der Kunden im aktualisierten hypothetischen Szenario ein.

5.1 Angebote für Briefe

Beim [✂] stellt sich die Frage, wie die Kunden hierauf reagieren werden. Im Ergebnis erwarten wir, dass im Vergleich zum faktischen Szenario (Status quo):

- nur mit einer geringfügigen Reduktion der insgesamten Briefmenge zu rechnen ist,¹⁶
- es keine extremen Verschiebungen [✂] gibt.

Einen generellen Hinweis darauf liefert die geringe Preiselastizität, die von der Post in einer Kundenumfrage im Rahmen der Ergebnisüberprüfung der Preismassnahmen 2022 «Prime22»¹⁷ festgestellt wurde: In einer Kundenumfrage hat [✂].¹⁸

Im Folgenden wird das plausible Kundenverhalten im hypothetischen Szenario systematisch hergeleitet, wobei zwischen Geschäfts- und Privatkunden unterschieden wird.

5.1.1 Geschäftskunden

Die Entscheidungen von Geschäftskunden bezüglich ihrer Sendungswahl können mithilfe des Entscheidungsbaums in **Abbildung 12** veranschaulicht werden.

Abbildung 12: Verhalten der Geschäftskunden im hypothetischen Szenario

[✂]

Anmerkung: Dargestellt sind lediglich Angebote, bezüglich denen sich das Verhalten der Geschäftskunden im hypothetischen Szenario gegenüber dem Status quo unterscheidet. Beispielsweise ist das Angebot [✂] nicht aufgeführt, da es im hypothetischen Szenario unverändert besteht und keine Mengenverschiebung von einem anderen Angebot aus erfolgt.

Quelle: Eigene Darstellung.

(1) Entscheidung physisch oder digital

Die Nachfrage nach Briefsendungen von Geschäftskunden kann wie folgt entlang folgender Bestimmungsfaktoren beschrieben werden:

- Präferenzen der Geschäftskunden (Absender)
- Die Nachfrage der Endkunden der Geschäftskunden (Empfänger)

¹⁶ Wie in Abschnitt 3.2 dargelegt, wird der Rückgang der Briefmengen anhalten. Im hypothetischen Szenario erwarten wir, dass dieser Rückgang nur geringfügig verstärkt auftritt.

¹⁷ Vgl. [Einvernehmliche Regelung zwischen Preisüberwacher und Post vom 26.08.2021](#).

¹⁸ Grundsätzlich ist allerdings anzumerken, dass die Beschreibung des Kundenverhaltens im hypothetischen Szenario nicht als Reaktion auf [✂] zu interpretieren ist, da die Kunden nicht mit einer Änderung gegenüber dem Status quo konfrontiert werden, vielmehr kennen sie nur das hypothetische Angebot.

- Gesetzliche Vorgaben
- Notwendigkeiten

Tabelle 4 illustriert die Typisierung anhand von Daten der grössten Briefkunden der Post.

Tabelle 3: Typisierung der grössten Absenderkunden mit Beispielen

	Banken	Behörden	Versicherungen
Anzahl Top-15 Kunden	[☒]	[☒]	[☒]
Präferenzen Absender	Vorteile der physischen Zustellung eines Briefes gegenüber digitaler Übermittlung umfassen u.a. erhöhte Aufmerksamkeit, Zeichen der Wertschätzung, Zielgenauigkeit, graphische und haptische Darstellungsmöglichkeiten, höherer Anteil reagierender Empfänger (Reponse Rate).		
Nachfrage Empfänger	Kunden, die aus Sicherheits- oder technologischen Gründen auf E-Banking verzichten.	Sicherheitsbedürfnis, Wahlheimnis, technologische Barrieren	Endkunden mit Präferenz für physische Rechnungen und/oder Abneigung gegen die digitale Plattform
Gesetzliche Vorgaben und Richtlinien	Sendungen wie Authentifizierungscodes, die aus Sicherheits- und Datenschutzgründen physisch versendet werden müssen.	Abstimmungsunterlagen	Geeignete Form zur Erfüllung von Informationspflichten
Notwendigkeiten	Kreditkarten oder andere physische Gegenstände, die nicht digital zugestellt werden können. Nicht vorhandene Schnittstellen	Offizielle Dokumente wie Heimatschein, Anmeldebestätigung usw., die aufgrund ihrer Eigenschaften (z. B. offizieller Stempel) nicht digital zugestellt werden können.	Krankenversicherungskarten, die nicht digital zugestellt werden können.

Es stellt sich die Frage, ob das hypothetische Szenario stärker von E-Substitution betroffen ist als der Status quo.¹⁹ Entlang der vier Bestimmungsfaktoren kommen wir zu folgendem Ergebnis:

- **Präferenzen der Geschäftskunden:** Den für die Wahl einer physischen Sendung anstelle einer digitalen Übermittlung ausschlaggebenden Bedürfnissen von Geschäftskunden wie Aufmerksamkeit, Wertschätzung etc. wird das hypothetische Briefangebot gerecht.

¹⁹ Wie wir in Abschnitt 3.2 darlegen, prognostiziert die Post einen kontinuierlichen Rückgang der Briefmengen. Demnach erwarten wir auch im hypothetischen Szenario einen Rückgang der Briefmengen, jedoch in gleichem Masse wie im Status quo.

- **Nachfrage der Endkunden der Geschäftskunden:** Das Leistungsangebot bleibt preislich unverändert, sodass die Endkunden aufgrund von Portokosten nicht mehr zahlen müssen. [X] wird von den Endkunden nicht wahrgenommen, da [X].
- **Gesetzliche Vorgaben und Richtlinien:** Wenn sich die gesetzlichen Vorgaben ändern (zum Beispiel die Eröffnung ein elektronischen Patientendossiers zwingend wird), würde sich die dadurch ausgelöste Änderung der Briefmenge sowohl im Status quo als auch im hypothetischen Szenario zeigen – es gibt keine ökonomischen oder gesellschaftlichen Gründe, warum sich eine solche Änderung nur im hypothetischen Szenario auswirken sollte.
- **Notwendigkeiten:** Ähnlich wie bei den gesetzlichen Vorgaben würde ein technologischer Fortschritt (zum Beispiel, wenn Kreditkarten nur noch auf dem Smartphone verwendet werden) sowohl den Status quo als auch das hypothetische Szenario beeinflussen, sodass die Reaktion der Briefmengen in beiden Fällen gleich ist und es keine zusätzliche elektronische Substitution im aktuellen Zustand gibt.

Im Ergebnis erwarten wir im hypothetischen Szenario **nur eine geringfügige zusätzliche E-Substitution** verglichen mit dem Status quo. Demzufolge ist die E-Substitution für die Berechnung der Nettokosten von untergeordneter Bedeutung, vgl. Entscheidungsknoten (6) und (9).

(2) Beibehaltung [X]

Sendungen, die Geschäftskunden im Status quo über A-Post Plus versenden, senden diese auch im hypothetischen Szenario über A-Post Plus, da sich an diesem Angebot nichts ändert. Diese Beibehaltung bleibt über die Zeit konstant – auch wenn die absolute Anzahl an A-Post Plus Sendungen im Status quo sinkt, werden diese im hypothetischen Szenario **ebenfalls zu 100 Prozent mit der A-Post Plus** versendet.

(3) Verschiebung [X]

Basierend auf der obigen Auswertung von Daten der Post zu den versandten Dokumentenarten grössten Geschäftskunden erwarten wir, dass Geschäftskunden im hypothetischen Szenario einen [X]. Dabei handelt es sich um Sendungen, [X]. Aufgrund der Bedeutung dieser Sendungen und des zusätzlichen Vorteils [X] erwarten wir, dass [X].

Wir erwarten, dass der Anteil der Briefmengen im Status quo, die sich von [X] zu [X] verschieben, **im Laufe der Zeit zunimmt**. Dies liegt daran, dass nicht alle Sendungen gleichermaßen von der E-Substitution betroffen sind. [X].

(4) Beibehaltung [X]

Geschäftskunden werden im hypothetischen Szenario [X] versenden. Hierbei handelt es sich um Sendungen, die [X]. Empfänger, die sich explizit für eine physische Kommunikation entschieden haben, würden [X], sodass sich die Geschäftskunden auch im hypothetischen Szenario für die A-Post entscheiden dürften.

Da auch im hypothetischen Status quo eine Differenzierung der Laufzeit zur B-Post besteht und [X], erachten wir das untere Ende der Bandbreite ([X]) als eher zu vorsichtig, d.h. wir würden einen höheren Anteil erwarten, der erhalten bleibt.

(5) Verschiebung [X]

Ein kleinerer Anteil ([X]) der derzeitigen [X] würde im hypothetischen Szenario von den Geschäftskunden [X] verschickt. Diese Sendungen sind [X] und der Empfänger nimmt keine «Verschlechterung» des Services wahr (zum Beispiel [X]).

Wir erwarten, dass der Anteil der Briefe, die sich im hypothetischen Szenario von [X] verschieben, mit den Jahren abnimmt. Die Briefe, die von [X] wechseln, sind diejenigen mit [X] innerhalb der Standardsendungen und würden daher voraussichtlich als erste [X] werden.

(6) Verschiebung [X]

In seltenen Fällen ([X]) entscheiden sich Geschäftskunden resp. die entsprechenden Empfänger aufgrund [X] dafür, bestimmte [X] nicht mehr postalisch zu versenden.

Wir erwarten, dass der Anteil der Sendungen, die sich im hypothetischen Szenario ins Digitale verschieben, im Laufe der Zeit abnimmt. Der Grund hierfür liegt darin, dass es auch im Status quo eine anhaltende Verschiebung ins Digitale gibt. Das bedeutet, dass mit jedem weiteren Jahr nur noch diejenigen Briefsendungen physisch verbleiben, die schwieriger digitalisierbar sind. Folglich können immer weniger dieser verbleibenden Briefe im hypothetischen Szenario zusätzlich digitalisiert werden.

(7) Verschiebung [X]

Da das [X] ist, müssen Geschäftskunden die betroffenen Sendungen [X]. Da sie die Kosten für den physischen Versand typischerweise auf die Empfänger umlegen können, ist nur ein geringfügiger zusätzlicher Mengenrückgang zu erwarten (vgl. Ausführungen zu Entscheidung (9) unten). Der Anteil von [X] würde im hypothetischen Szenario als [X] versendet.

(8) Beibehaltung [X]

[X], die Geschäftskunden bislang [X] versenden, würden diese auch im hypothetischen Szenario [X] verschicken, da es dasselbe Angebot ist. Der Anteil der Beibehaltung bleibt über die Zeit konstant – auch wenn die absolute Anzahl an B-Post Sendungen im Status quo sinkt, wird der Anteil an [X] im hypothetischen Szenario zwischen [X] liegen.

(9) Verschiebung [X]

Wir erwarten aufgrund der weitgehend unelastischen Nachfrage nach Briefsendungen nur eine **vernachlässigbare Mengenreaktion** der Geschäftskunden resp. von deren privaten Empfängern. Der Verzicht auf einen Versand aufgrund der [X] des neuen Angebots dürfte die Ausnahme bleiben ([X]). Wie zu Entscheidung (6) erklärt, erwarten wir, dass der Anteil der [X], die sich im hypothetischen Szenario ins Digitale verschieben über die Zeit sinkt.

5.1.2 Privatkunden

Die Entscheidungen von Privatkunden bezüglich ihrer Sendungs- und Kommunikationswahl können mithilfe des Entscheidungsbaums in **Abbildung 13** veranschaulicht werden.

Abbildung 13: Verhalten der Privatkunden im hypothetischen Szenario

[✂]

Quelle: Eigene Darstellung.

(1) Entscheidung physisch oder digital

Im Vergleich zu den Geschäftskunden beobachten wir in der privaten Kommunikation seit Jahren einen noch stärkeren Trend in Richtung digitaler Kommunikation, der insbesondere durch soziale Medien und digitale Plattformen wie WhatsApp vorangetrieben wird. Beispielsweise ist die A-Post Menge von Privatkunden zwischen 2020 und 2023 um mehr als ein Drittel (36 Prozent) geschrumpft, während diejenige von Geschäftskunden um 14 Prozent gesunken ist. Daher ist unsere Annahme, dass Privatkunden, die im Status quo physische Briefe versenden, dies entweder bewusst tun (zum Beispiel, um eine Geburtstagskarte an Grosseltern ohne Emailadresse physisch zu versenden) oder sich dafür entscheiden, weil keine andere Option verfügbar ist (zum Beispiel, um einen unterschriebenen Vertrag zurückzusenden). Diese Privatkunden werden ebenfalls im hypothetischen Szenario aufgrund ihrer Präferenzen oder des Mangels an digitalen Alternativen physische Post versenden und nur in wenigen Fällen auf eine digitale Alternative umsteigen. Insofern hat das neue Angebot **keine Auswirkungen**.

(2) Entscheidung [✂]

Privatkunden, die heute Briefe mit der A-Post Plus versenden, werden daran auch im hypothetischen Szenario festhalten, da das A-Post Plus Angebot unverändert bleibt. Diese Verschiebung bleibt über die Zeit konstant – auch wenn die absolute Anzahl an A-Post Plus Sendungen im Status quo sinkt, werden diese im hypothetischen Szenario **ebenfalls zu 100 Prozent** mit der A-Post Plus versendet.

(3) Verschiebung [✂]

Analog zu Geschäftskunden erwarten wir, dass Privatkunden **einen geringen Anteil** [✂] versenden werden. Es handelt sich hierbei um [✂] sowie Sendungen, bei denen [✂] schafft.

(4) Beibehaltung [✂]

Im hypothetischen Szenario werden Privatkunden [✂]. Angesichts der bewussten Entscheidung der Privatkunden für physische Kommunikation haben sie im hypothetischen Szenario ebenfalls die Wahlmöglichkeit zwischen [✂]. Für [✂] werden Privatkunden [✂] bevorzugen. Wir erwarten, dass dieser Anteil der Briefe im Laufe der Zeit konstant bleibt, da die Anzahl [✂] in demselben Masse abnimmt wie die Gesamtzahl [✂].

(5) Verschiebung [☞]

In seltenen Fällen ([☞]) entscheiden sich Privatkunden aufgrund [☞] nicht mehr postalisch zu versenden. Mengenmässig hält sich diese Verschiebung in Grenzen, denn [☞] versandt. Es handelt sich also um Briefe, die zwar [☞]. Beispiele hierfür sind Sendungen, die im Status quo aus [☞].

Wir erwarten, dass der Anteil der Sendungen, die sich im hypothetischen Szenario ins Digitale verschieben, im Laufe der Zeit abnimmt. Der Grund hierfür liegt darin, dass es auch im Status quo eine anhaltende Verschiebung ins Digitale gibt. Das bedeutet, dass mit jedem weiteren Jahr nur noch die Briefsendungen physisch verbleiben, die schwieriger digitalisierbar sind (aus technologischen oder persönlichen Gründen). Folglich können immer weniger dieser verbleibenden Briefe im hypothetischen Szenario zusätzlich digitalisiert werden.

(6) Verschiebung [☞]

Privatkunden können [☞] versenden, da dieses Angebot [☞] verfügbar ist. Die Privatkunden haben [☞]. Wie wir oben erwähnen, nehmen wir angesichts der Digitalisierung an, dass Privatkunden entweder bewusst den physischen Versand wählen oder keine digitale Alternative haben. Dies bedeutet, dass die Nachfrage nach Briefsendungen von Privatkunden weitgehend unelastisch ist. Demzufolge erwarten wir, dass die **grosse Mehrheit der Sendungen von Privatkunden** [☞].

Im Laufe der Zeit wird sich dieser Anteil erhöhen, da aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung nur noch diejenigen Briefe gesendet werden, die nicht digitalisierbar sind.

(7) Verschiebung [☞]

Wir erwarten aufgrund der weitgehend unelastischen Nachfrage nach Briefsendungen nur eine **geringfügige Mengenreaktion** [☞] der Privatkunden. Der Verzicht auf einen Versand aufgrund des neuen Angebots dürfte die Ausnahme bleiben. Wie schon bei Punkt (5) erklärt, erwarten wir, dass der Anteil [☞], die sich im hypothetischen Szenario ins Digitale verschieben über die Zeit sinkt.

5.2 Angebote für Zeitungen

Wie in Abschnitt 4.2.2 beschrieben, stehen den Zeitungsverlegern resp. deren Abonnenten [☞] zur Verfügung. Für die Optimalität und damit Plausibilisierung des [☞] im aktualisierten hypothetischen Szenario hat das Verhalten der Kunden keinen Einfluss. Da es aber die jährliche Berechnung der Nettokosten beeinflusst, sind die Alternativen zum Status quo in **Abbildung 14** dargestellt.

Abbildung 14: Kundenverhalten Zeitungen im hypothetischen Szenario

[☞]

Quelle: Eigene Darstellung.

(1) Zustellung [☒]

Es wird erwartet, dass ein Teil der Tageszeitungen, die [☒], im hypothetischen Szenario durch [☒] aufgefangen werden:

- **(1a) Verschiebung [☒]:** Eine geringe Anzahl der Abonnenten von Tageszeitungen [☒] für eine physische Zustellung [☒]. Dabei handelt es sich einerseits um wenige Privatpersonen [☒] und andererseits um geschäftliche Empfänger [☒].
- **(1b) Verschiebung [☒]:** Bereits im Status quo erscheinen rund [☒]. [☒] diese Titel können ohne Qualitätseinbussen auf das Angebot [☒] ausweichen. Wir gehen davon aus, dass [☒] im Status quo in Zukunft abnehmen wird, da insbesondere [☒] heute schon vorwiegend und weiter zunehmend digital konsumiert werden, während Druckformate eher für Magazine und Wochenzeitungen relevant bleiben. Insgesamt rechnen wir mit einer Verschiebung [☒] der Menge im Status quo.

(2) Verschiebung [☒]

Da es im hypothetischen Szenario [☒] gibt, wird von einer teilweisen Verschiebung in [☒] ausgegangen:

- [☒].

(3) Wegfall [☒]

Da [☒] dazu führt, dass [☒] existieren, erwarten wir eine [☒].²⁰ Dieser Mengenrückgang ist auf die zumindest teilweise [☒] zurückzuführen: Da die Differenz [☒], ist davon auszugehen, dass [☒]. Allerdings erwarten wir, dass sich diese Menge im Laufe der Zeit verringert, da die Nachfrage nach [☒] im Status quo stark zurückgeht und somit [☒].

5.3 Gebietsabdeckung und Laufzeiteinhaltung

Wie im geltenden hypothetischen Szenario werden beim [☒] **keine relevanten Effekte** erwartet. Die Hauptgründe dafür sind:

- Einerseits haben bereits im Jahr 2011 mit weit geringerer Digitalisierungsgrad als heute nur 30 Prozent der Empfänger ihre Sendungen [☒].²¹ Der Trend dürfte inzwischen in Richtung [☒] entwickelt haben. Gleichzeitig wird ein Grossteil der betroffenen Empfänger regelmässig [☒].²²

²⁰ Die Einschätzung von [☒] Prozent umfasst auch [☒].

²¹ Vergleiche Ausführungen zum geltenden Szenario (2013), basierend auf IPC and BCG (2012) «Focus on the Future: Building a new compelling position for posts».

²² Für abonnierte Tageszeitungen trifft dies mutmasslich etwas weniger ausgeprägt zu, weshalb bei einer isolierten Betrachtung [☒] mit einem gewissen Mengenrückgang zu rechnen wäre. In vorliegender gesamthafter Betrachtung ist dieser Umstand im Kundenverhalten bezüglich hypothetischem Zeitungsangebot berücksichtigt (vgl. Abschnitt 5.2).

- Andererseits haben die Absenderkunden einen weit höheren Einfluss auf die Sendungsmenge als die Empfänger. Die Vorteile einer physischen Zustellung gegenüber einer digitalen Übermittlung wie etwa höhere Aufmerksamkeit und Signalisierung von Wertschätzung bleiben auch bei [§] bestehen (vgl. auch Tabelle 3).

Ebenfalls als vernachlässigbar erachtet werden die Effekte einer [§]: Auch im hypothetischen Szenario bestehen individuelle Vertragsvereinbarungen. Die grössere Flexibilität bei Kunden ohne solche Vereinbarungen würde weitere Möglichkeiten für ein kosteneffiziente Nutzung und Vorbehaltung der Kapazitäten schaffen (vgl. Ausführungen in 4.2.4). Die Optimierungsmöglichkeiten würden nach Angaben der Post so genutzt, dass die wahrgenommene Qualität nicht leidet und nicht mit zusätzlichen Mengenreaktionen zu rechnen ist.

5.4 Anzunehmendes Kundenverhalten in der Nettokostenrechnung

Für die Validität des hypothetischen Szenarios kommt dem Kundenverhalten eine wichtige Rolle zu, da dieses die (entgangenen) Erlöse bestimmt. Wie in den Kapiteln 4 und 5 aufgezeigt, ist das aktualisierte Szenario darauf ausgelegt, dass die Kosteneinsparungen gegenüber dem Status quo die entgangenen Erlöse durch Mengenverschiebungen übersteigen. Für diese Erkenntnis ist die Abstützung auf gut begründbare Spannbreiten zum Kundenverhalten ausreichend.

Hingegen muss der – separat zu erfolgenden – jährlichen Berechnung der Nettokosten eine genaue Annahme zu den Mengenverschiebungen zugrunde liegen. Die Einschätzung diesbezüglich wird sich über die Zeit ändern. Insofern wäre zu prüfen, diese Werte auf jährlicher Basis im Rahmen der Nettokostenrechnung festzulegen.

A Relevantes Leistungsangebot im Status quo

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die Angebote der Post innerhalb und ausserhalb der Grundversorgung, die für das hypothetische Szenario LS relevant sind.

Tabelle 4: Relevante Angebote für Briefe und Zeitungen im Status quo

Leistungsangebot	Segment	Beschreibung und aktuelle Listenpreise
[X]	[X]	[X]
[X]	[X]	[X]
[X]	[X]	[X]
[X]	[X]	[X]
[X]	[X]	[X]
[X]	[X]	[X]

Anmerkung: Wir beschränken uns bewusst auf die Angebote, die für die Ausarbeitung des hypothetischen Szenarios LS relevant sind. Angebote ausserhalb der Grundversorgung (GV) sind entsprechend gekennzeichnet.

Quelle: Eigene Darstellung

Das beschriebene hypothetische Szenario dient lediglich der Berechnung der Nettokosten der Grundversorgung stellt keine strategischen Absichten der Post dar.

AN UPDATE OF THE 'COMMERCIAL SCENARIO' USED FOR THE CALCULATION OF NET COSTS OF UNIVERSAL SERVICE FOR FY2023

Quality assurance report

Non-confidential version
Swiss Post
May 2024

Introduction and key findings

Changing communication habits of businesses and private individuals continuously shape commercial strategies adopted by postal operators across the postal markets in Europe. This also affects the commercial scenarios of operators with a legal obligation to provide universal postal services with nationwide coverage.

To ensure that a basic level of postal and payment services is provided on equal terms for all citizens, the Swiss government imposes a so-called universal service obligation (hereafter USO) on Swiss Post. The USO entails certain requirements for the postal and payment services provided as well as accessibility via the post office network. This constraint may give rise to a financial burden on Swiss Post. A burden which, absent the obligation, would not have existed.

Swiss Post does not receive compensation for the net costs of the USO. Nevertheless, Swiss Post regularly calculates USO net costs for two main purposes:

First, as an instrument to inform its management, the shareholder and other stakeholders.

Second, USO net costs function as a ceiling for the so-called net cost balancing mechanism. The mechanism allows Swiss Post to redistribute costs of USO products in the regulatory cost accounting.

To calculate USO net costs, Swiss Post must assume a *commercial scenario* for its services and operations in absence of the USO. Based on that scenario, Swiss Post determines the cost and revenue effects and ultimately derives the net cost of the USO.

The current commercial scenario used for the calculation of net costs was certified by PostCom in 2013, with only minor adaptations since then. The changes in the Swiss postal market and the company over recent years indicate that the assumptions may need to be revised.

In 2023, Copenhagen Economics assisted Swiss Post's revision of

the assumptions regarding the postal network and the payment services offered.¹ We understand that PostCom has welcomed the external expert evaluation by Copenhagen Economics but asked Swiss Post to evaluate the assumptions regarding the other postal services of the USO.²

For this task, Swiss Post has engaged Swiss Economics to conduct a detailed economic analysis of assumptions underpinning the commercial scenario for postal services. In addition, Swiss Post has asked Copenhagen Economics to provide an overarching assessment of the plausibility of the commercial scenario used for the calculation of net costs of the universal service obligation for the financial year 2023.

In this report, we critically evaluate Swiss Post's requested changes in the commercial scenario – covering both postal network and postal and payment services. **Based on an in-depth qualitative assessment of the market situation in Switzerland and other European postal markets, we find that Swiss Post's proposed commercial scenario is plausible.**

The main reasons for this are the fact that no commercial operator would supply services at a loss-making price and that the cost savings implied by the counterfactual are likely to outweigh the loss in revenue created by users of mail that will switch away from the Swiss Post due to a reduced service level. In addition, we observe that postal operators in other countries are moving in the same direction as Swiss Post's proposed strategy. Also, we note that the proposed changes in Switzerland, due to relatively higher mail volumes per capita than elsewhere, are less drastic than observed in other parts of Europe where mail volumes declines faster.

The report is structured as follows:

Chapter 1 presents our methodological approach used to assess the plausibility of commercial scenarios of the net cost of the USO calculations.

Chapters 2-4 present our assessment and conclusions regarding Swiss Post's proposed changes to the commercial scenario concerning postal services, accessibility via the postal network, and payment services, respectively.

This report was prepared by the postal expert team of Copenhagen Economics, consisting of Partner, *Henrik Ballebye Okholm*, Managing Economist, *Mindaugas Cerpickis*, Economist, *Marco Islam*, and Lead Analyst, *Stephanie Spahn*.

This report was commissioned by Swiss Post. All conclusions are our own.

Please note that this report does not indicate any strategic plans of Swiss Post. It only serves to scrutinize and improve the *hypothetical* commercial scenario to allow for an accurate net cost calculation.

Disclaimer: This document is a redacted version of the original report, prepared for publication to ensure the exclusion of confidential or sensitive information.

MINDAUGAS CERPICKIS
Managing Economist
Project Manager



The proposed commercial scenario by Swiss Post is plausible

Overview of our key conclusions

Our analysis is structured in line with the three key elements of the Swiss USO: (i) Requirements regarding the provided postal services, (ii) Requirements regarding the accessibility of services via the postal network, and (iii) requirements regarding the provided payment services (Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs).¹

USO element	Key assumptions in the commercial scenario	CE assessment
Postal services	[Redacted]	<p>Commercial scenario is plausible</p> <p>Cost savings linked to [Redacted] are likely to outweigh the loss in revenue created by users [Redacted] that will switch away from the Swiss Post due to the reduced service level. Proposed assumptions are in line with international trends towards [Redacted] and take into account constraints from parcel delivery competitors in the commercial scenario.</p>
Accessibility via the postal network	[Redacted]	<p>Commercial scenario is plausible</p> <p>Cost savings linked to [Redacted] are likely to outweigh the loss in revenue created by [Redacted] and customers switching away from Swiss Post [Redacted]. Proposed assumptions are in line with international trends towards [Redacted] and take into account constraints from both parcel delivery competitors and banks in the commercial scenario.</p>
Payment services	[Redacted]	<p>Commercial scenario is plausible</p> <p>Cost savings linked to [Redacted] are likely to outweigh the loss in revenue created by customers switching away from Swiss Post due to [Redacted].</p>

(1) The Swiss Postal Ordinance defines payment services ("Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs") as services including: (a) opening and managing a payment account, (b) credit transfers from one's account to another's, (c) cash deposits to another's account, (d) cash deposits to one's own account, and (e) withdrawing cash from one's own account.

Table of contents

1	Our approach	4
2	Commercial scenario: Postal services	7
3	Commercial scenario: Accessibility via the postal network	9
4	Commercial scenario: Payment services	11



The net cost of the USO is the difference in profit for Swiss Post with and without the USO; the latter is also called ‘commercial scenario’

Our approach

Mail volumes in all developed countries are on the decline. In Switzerland, domestic letter volumes declined by 36 per cent between 2010 and 2023.¹ Letter volume declines have important implications for postal operators. In particular, a large share of joint and common costs in mail delivery implies that unit costs increase disproportionately as letter volumes fall. In cases like this, postal operators have two alternative strategies to cut costs to reduce or limit increases in unit costs.

On the one hand, postal operators can aggregate volumes in order to maintain the number of items per drop. This can be done by reducing delivery frequency or via price incentives to increase the share of non-priority mail. On the other hand, operators can scale down the postal network, e.g., by reducing the geographical coverage or by shifting delivery to cluster mailboxes or post offices instead of home delivery.

The presence of a universal service obligation, however, can prevent the operator carrying this obligation from undertaking these types of changes.

The postal USO

In order to ensure that a basic level of postal services is provided on equal terms for all citizens, governments across the world impose a universal

service obligation on providers of postal services. The postal USO entails certain requirements, such as the obligation to collect and deliver specific types of postal items, collect and deliver mail a specific number of days per week, ensure that prices for sending mail are affordable and uniform across the country and that mailings arrive within a certain number of days after being posted.

The Swiss Government imposes certain requirements for the postal and payment services provided through Swiss Post's post offices and postal network. Specifically, these requirements are established in the *Postgesetz* and the *Postverordnung*.

The obligation to provide some postal services through the USO aims at covering a social need that would not be covered by the market on commercial terms, absent regulation. Covering this unmet need entails a benefit to the society. At the same time, supplying services that are not economically viable on their own comes at a cost for the regulated operator obliged to provide the service. This is the net cost of the USO.

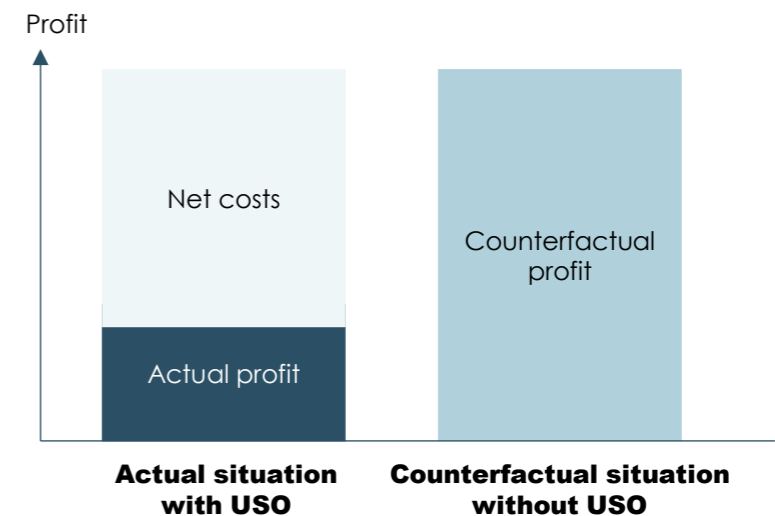
The net cost of the USO

The fact that the USO can force postal service providers to structure their business in a way which they would not have done without the USO, implies

that the profit earned with the USO may be lower than the profit which should have been earned without the USO. The difference in profit for the regulated operator with and without the USO is the so-called *USO net cost*.

In Switzerland, the net cost of the USO is calculated following the *Postverordnung* using the *net avoided cost approach*. Applying this method, the USO net cost corresponds to the difference in Swiss Post's profit with and without the USO, while maintaining Swiss Post's letter monopoly in both cases.²

Figure 1. The concept of USO net costs



(1) See Figure 3 in Swiss Economics' 2024 expert report on the Logistics Services commercial scenario for Swiss Post; (2) See, e.g., section 5.2 in Eidgenössische Finanzkontrolle (2022). Querschnittsprüfung der Aufsicht über die Grundversorgung – PostCom, ComCom, BAKOM, [Link](#). See also Box 1 in Swiss Economics' 2024 expert report on the Logistics Services commercial scenario for Swiss Post.

To test the plausibility of changes to the commercial scenario proposed by Swiss Post, we ask four questions

Our approach

Swiss Post's net cost calculation is based on two scenarios:

- The current situation where Swiss Post provides the USO services under the current legal framework. This includes Swiss Post's monopoly on domestic letters weighing up to 50 grams.
- A hypothetical, commercial scenario, where Swiss Post acts on a purely commercial basis, without any USO. The assumption of the letter monopoly is maintained.

The commercial scenario analysis starts with the postal operator's proposed alternative, which thereafter is tested and challenged using cross-checks, benchmarking, and an in-depth analysis of pros and cons of the proposed alternative.

We assess the plausibility of Swiss Post's commercial scenario by asking four questions. These questions help critically evaluate the key elements making up the USO net cost, see Table 1.

The purpose of the questions is to reveal if Swiss Post (partly or fully) would have provided any of the elements included in the net cost also in a situation without the USO. If this is the case, the element in question should not be part of the USO net cost and hence, the commercial scenario would be deemed not plausible.

Table 1. Questions to test the plausibility of the commercial scenario

Question	Interpretation
1. Do competitors offer more than required from Swiss Post by the USO?	If competitors deliver more than required from Swiss Post by the USO, the requirement is hardly restrictive and should not be part of the net cost as the market will provide the service for free.
2. Do postal operators in other countries offer more than required by the USO in Switzerland, even though the requirements in their own USO are lower?	If postal operators in comparable countries with lower requirements voluntarily offer a service, the obligation to offer such service is hardly a burden for Swiss Post as should not be part of the net cost.
3. Which constraints would Swiss Post in all events have as a dominant company under Swiss law and regulation?	If competition law poses certain constraints on Swiss Post as a dominant operator, only USO requirements exceeding those requirements should be considered a constraint and be part of the net cost.
4. What are the pros and cons of offering the service (level)?	The assessment of pros and cons provides a qualitative analysis of the benefits and drawbacks of voluntarily offering a USO service.

Table of contents

1	Our approach	4
2	Commercial scenario: Postal services	7
3	Commercial scenario: Accessibility via the postal network	9
4	Commercial scenario: Payment services	11



Swiss Post's proposed assumptions for postal services in the commercial scenario are plausible

Assessment of the counterfactual scenario: Postal services (4 pages)

Confidential information

Evaluation of the plausibility of (i) Swiss Post's hypothetical behaviour in the counterfactual scenario, (ii) the expected customer response, and (iii) cost and revenue implications taking into account experiences from other countries.

Table of contents

1	Our approach	4
2	Commercial scenario: Postal services	7
3	Commercial scenario: Accessibility via the postal network	9
4	Commercial scenario: Payment services	11



Swiss Post's proposed assumptions for the postal network in the commercial scenario are plausible

Assessment of the counterfactual scenario: Accessibility via the postal network (3 pages)

Confidential information

Evaluation of the plausibility of (i) Swiss Post's hypothetical behaviour in the counterfactual scenario, (ii) the expected customer response, and (iii) cost and revenue implications taking into account experiences from other countries.

Table of contents

1	Our approach	4
2	Commercial scenario: Postal services	7
3	Commercial scenario: Accessibility via the postal network	9
4	Commercial scenario: Payment services	11



Swiss Post's proposed assumptions for payment services in the commercial scenario are plausible

Assessment of the counterfactual scenario: Payment services (2 pages)

Confidential information

Evaluation of the plausibility of (i) Swiss Post's hypothetical behaviour in the counterfactual scenario, (ii) the expected customer response, and (iii) cost and revenue implications taking into account experiences from other countries.

CONTACT

Mindaugas Cerpickis
mic@copenhageneconomics.com

Copenhagen Economics
Langebrogade 3C
DK-1411 Copenhagen K

www.copenhageneconomics.com

Das beschriebene hypothetische Szenario dient lediglich der Berechnung der Nettokosten der Grundversorgung stellt keine strategischen Absichten der Post dar.

Copenhagen
Economics

CE

POSTAL NETWORK DESIGN IN THE COMMERCIAL SCENARIO IN ABSENCE OF THE USO

Economic assessment supporting Swiss Post's calculation of net costs of the USO

Non-confidential version
Swiss Post
October 2023

Preface

This report examines the financial burden born by Swiss Post due to the universal service obligations for payment and postal services. We assess a counterfactual scenario for Swiss Post without universal service obligations. We build on the counterfactual scenario developed in 2013 and propose several adjustments to the post office network composition while maintaining Swiss Post's commitment to high-quality commercial service provision.

Despite the continued downsizing of postal networks (in Switzerland and elsewhere), the universal service obligation still puts a strong constraint on many postal operators, preventing them from acting commercially. This constraint gives rise to a financial burden on the universal service provider. A burden which, absent the obligation, would not have existed.

Against this background, Swiss Post has asked Copenhagen Economics to evaluate the current commercial (hypothetical) scenario used in net cost calculations with a particular focus on the most important assumptions concerning network design which were not updated since 2013.

In this report, we identify the constraints of the current commercial scenario as well as the motivations that have led to the current commercial network design. Next, we assess the motivations from 2013 and scrutinize whether those are still valid in 2023. We propose an alternative, hypothetical network design based on current demand and supply characteristics in the financial and logistics services markets.

Finally, we estimate the net costs of the USO for our alternative scenario employing the Commercial Approach.

Our analysis is based on publicly available information, benchmarks from other countries, financial information from Swiss Post, and interviews with employees of different Swiss Post business units carried out between April and July 2023.

The report is structured as follows:

- Chapter 1 provides an executive summary of our findings.
- Chapter 2 provides a summary of the conditions of the status quo, recaps the regulations in place, which prevent Swiss Post from implementing a commercial scenario and examines the current commercial scenario, that is, its network size and its network elements.
- Chapter 3 analyses changes that emerged in the Swiss postal and banking markets over the last decade. Based on that analysis, we identify new demands for a commercial network and propose an alternative commercial scenario
- Chapter 4 presents the main findings of our net cost

estimation for the proposed alternative network. Those results are based on an Excel model we developed in parallel to this report. We compare the net costs of our alternative scenario to those of the current commercial scenario and show that provides a significant cost-saving potential which outweighs the negative impact on revenues.

Please note that this report does not indicate any strategic plans of Swiss Post. It only serves to scrutinize and improve the *hypothetical* commercial scenario to allow for an accurate net cost calculation.

Disclaimer: This document is a redacted version of the original report, prepared for publication to ensure the exclusion of confidential or sensitive information.

MINDAUGAS CERPICKIS
Managing Economist
Project Manager



1
Executive summary

2
Swiss Post's status quo and the counterfactual network as defined in 2013

3
Proposed changes to network assumptions in the counterfactual scenario

4
Impact on Swiss Post's costs and revenues

1 EXECUTIVE SUMMARY

The Universal Service Obligation in Switzerland entails certain requirements for the postal network which may constrain Swiss Post

In order to ensure that a basic level of postal and payment services is provided on equal terms for all citizens, governments across the world impose a so-called universal service obligation (hereafter USO) on providers of postal and payment services. The USO in Switzerland entails certain requirements for the postal network:

Postgesetz (postal law): General requirements

- Obligation to accept letters and parcels in the postal outlets
- Provision of a nationwide network of access points consisting of self-owned outlets, partner outlets and post boxes
- Nationwide provision of payment transaction services for all population groups in all regions

Postverordnung (Postal Directive): Specification of the accessibility criteria

- At least one (self-owned) postal outlet in every Raumplanungsregion
- Postal outlets and payment transaction services need to be accessible by foot or by public transport within 20 minutes for 90% of the population in each canton (30 minutes if there is Hausservice available)
- At least 1 access point in rural areas and agglomerations, another one if there are more than 15'000 people living or employees working in this area

The obligation to provide some services through the USO aims at covering a social need that would not be covered by the market on commercial terms, absent regulation. Covering this unmet need entails a benefit to society. At the same time, supplying services that are not economically viable on their own comes at a cost for the regulated operator obliged to provide the service. This is the net cost of the USO.

The concept of USO net costs

The fact that the USO can force postal service providers to structure their business in a way that they would not have done

without the USO, implies that the profit generated with the USO may be lower than the profit which should have been generated without the USO. The difference in profit for the regulated operator with and without the USO is the so-called *USO net cost*, (see Figure 1).

Swiss Post does not receive compensation for the net costs of the USO. Nevertheless, Swiss Post regularly calculates USO net costs for two main purposes. First, as an instrument to inform its management and the shareholder. Second, USO net costs function as a ceiling for the so-called net cost balancing mechanism. The mechanism allows Swiss Post to redistribute costs of USO products in the regulatory cost accounting. Swiss Post applies a widely recognised method to calculate USO net costs – the *Commercial Approach* – consisting of the following four steps:

1. *The hypothetical scenario without the USO*: What would the universal service provider do without the USO?
2. *Effects on costs and revenues*: What would the universal service provider save without the USO and what revenues would the universal service provider lose without the USO?
3. *Intangible benefits*: What are the intangible benefits derived from the USO?
4. *Eligibility for compensation*: Is the universal service provider eligible for compensation?¹

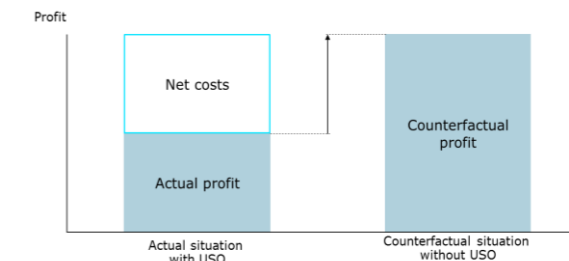
In this report, we focus on the first two steps of the analysis and, specifically, the post office network design.

The current counterfactual scenario

[Redacted text]



Figure 1. USO net costs: Difference between actual and counterfactual profit



Source: Copenhagen Economics

(1) Not relevant in Switzerland because there is no legal basis to claim compensation for the net cost of the USO.

The counterfactual scenario in absence of the USO is affected by changing conditions in the logistics and financial services markets mainly due to digitalization

[REDACTED]

Over the past decade, Swiss Post's postal and financial services have undergone significant transformations. Between 2013 and 2022, the postal sector witnessed a notable shift, with a decline in letter volume and a surge in parcel volume. The addressed letter volume fell from 2.2 billion to 1.7 billion letters per year, marking a 22% decrease (see Figure 2). Conversely, the parcel volume grew from 114 mio to 194 mio parcels per year, a 70% increase (see Figure 2). These changes reflect the changing communication and commerce patterns in an increasingly digital Swiss society.

Simultaneously, PostFinance experienced a decrease in the number of bank account openings, [REDACTED]

[REDACTED] This decline coincided with a surge in online banking services, which rose from 49% in 2014 to 73% in 2021.¹ The trend indicates a growing preference for digital banking solutions over traditional banking methods. Moreover, the role of cash in society has also evolved, especially during the Covid-19 pandemic, with cash transactions decreasing by 20 percentage points in Switzerland since 2018.² The decline in cash transactions and bank account openings has reduced the demand for physical banking infrastructure. [REDACTED]

[REDACTED]

In contrast, the rise in parcel volume has increased the demand for logistics services, incl. services provided at physical access points. Private customers use physical access points to pick up parcels and letters which could not be delivered to a home address as well as return parcels to their

senders. Business customers use physical access points to send their parcels and letters.

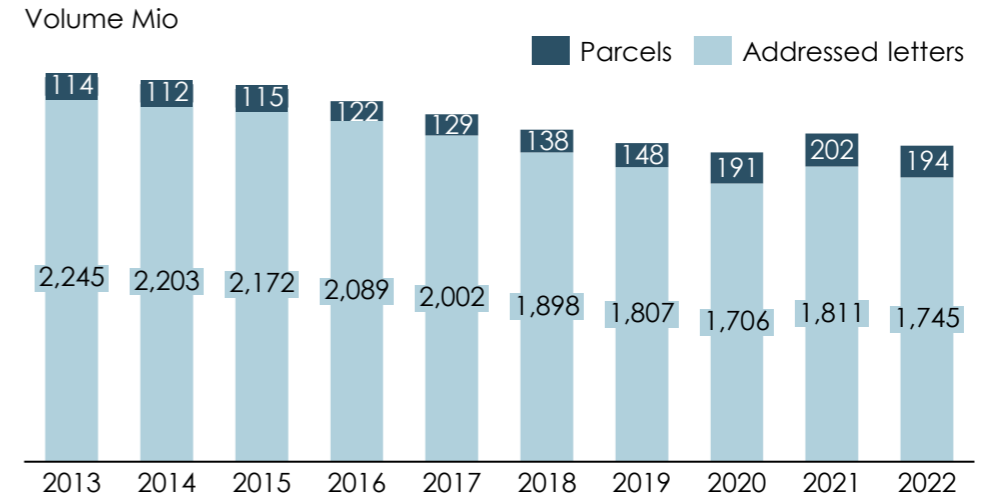
[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Based on the above, further we focus on the type of access points (network composition) in the commercial scenario.

Figure 2: Development of parcel and letter volume (Swiss Post)



Source: Swiss Post Annual Reports, 2013-2022, [Link](#).

Figure 3: [REDACTED]

[REDACTED]

Confidential information
Volume of Swiss Post's financial products over time.

(1) Bundesamt für Statistik (2023), [Link](#) // (2) Swiss Payment Monitor 2018, 2019, 2023. [Link](#), [Link](#).

Changes in demand and Swiss Post's competitive environment impact the design of the commercial scenario

Confidential information

Description of the key assumptions regarding the postal network design in the proposed alternative commercial scenario and how these assumptions align with changes in demand and the competitive environment.

This implies certain changes to the network composition and type of services offered in the commercial scenario underpinning calculations of USO net costs

Confidential information

Comparison of Swiss Post's composition and the services offered via the postal network in the status quo, the current, and the alternative commercial scenarios.

The proposed changes to the commercial scenario impact the net cost of the USO relative to the current commercial scenario

Confidential information

Summary of the additional foregone revenues and avoided costs in the proposed alternative commercial scenario relative to the current commercial scenario and the resulting change in the USO net cost.

2

SWISS POST'S STATUS QUO AND THE
COUNTERFACTUAL NETWORK AS DEFINED
IN 2013

Swiss Post maintains one of the densest postal networks in Europe and is adapting to changing consumer needs by expanding the network of partner-operated post offices, parcel lockers, and other types of access points

In this chapter, we first describe the Swiss Post network as it actually was in 2022, that is, the status quo. Then, we describe the requirements imposed on Swiss Post through the Universal Service Obligation and continue with a description of the current commercial scenario as defined in 2013.

Swiss Post maintains one of the densest postal networks in Europe and further increases its focus on service quality (see Figure 5)

The Swiss Post network as it currently exists has developed significantly over the previous years. In 2022, it consisted of 773 self-operated post offices, 1,254 partner-operated post offices, 554 PickPost points, 225 parcel lockers, 245 Geschäftskunden-Schalter located inside the self-operated post offices and 210 additional GK-Stellen.

As illustrated in Figure 6, the number of self-operated post offices has decreased consistently over the last years. Since 2013, it reduced by ca. 54%. The number of partner-operated post offices, on the other hand, has increased continuously, which is consistent with the developments of postal networks in most other European countries. Between 2013 and 2022, it increased by approximately 120%. This trend of increasing partner collaborations is further supported by a growing number of PickPost points which raised from 197 in 2018 to 554 in 2022 and is complemented by an increase in parcel lockers (from 111 in 2018 to 225 in 2022). It shows that similar to universal service providers in other European countries, Swiss Post faces a growing

need for more flexible access points in terms of opening hours and reduced demand for offices with a comprehensive service provision.

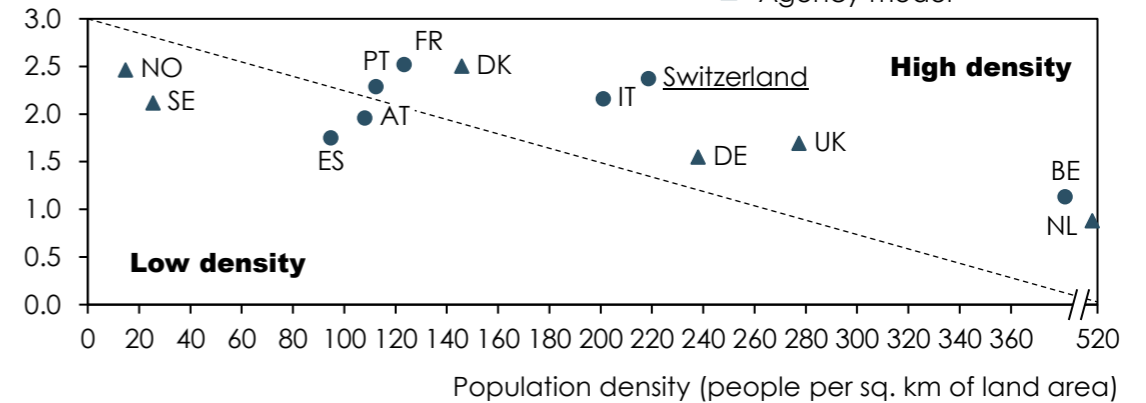
In an innovative move, Swiss Post recently opened its network to service companies and authorities (“Netzöffnung”). This collaborative approach allows other companies to leverage the services of Swiss Post, offering their customers local physical contact points. The ultimate aim is to transform regional, self-operated post offices into comprehensive service centres, thereby enhancing the value proposition for customers. The collaborating businesses for this initiative come from various sectors, including, banking, insurance and health. This strategic move not only strengthens the role of the Swiss Post as a key player in the service industry but also ensures that it continues to meet the evolving needs of its customers in the digital age.

Lastly, Swiss Post has also expanded its home service, (“Hausservice”), particularly in predominantly rural areas. This service allows customers to handle postal tasks directly at their doorstep with delivery personnel, such as sending letters and packages. In other areas, where a partner branch is typically operated simultaneously, Swiss Post offers home-based cash deposit and withdrawal services. This means customers can pay bills or withdraw cash right at their doorstep. For business customers, Swiss Post offers parcel collection at the company’s premises. This extension of services to the home environment further underscores Swiss Post’s commitment to customer convenience and accessibility, ensuring that essential postal services are within reach for all, irrespective of their location.¹

Figure 5: Postal network density

The number of post offices per 10.000 inhabitants

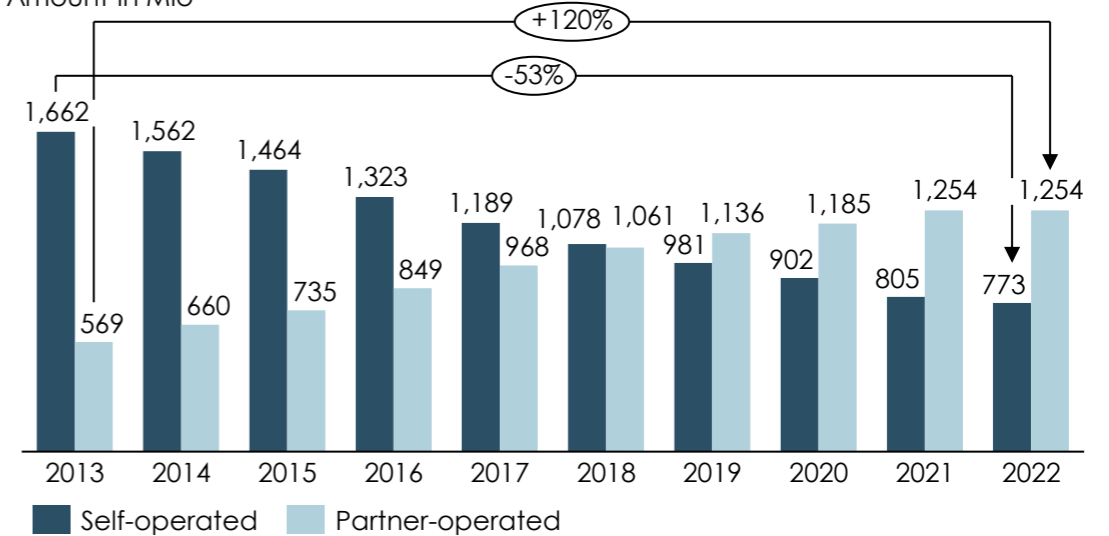
● (mainly) Self-run network
▲ Agency model



Source: Copenhagen Economics (2022) Main developments in the postal sector & World Bank statistics
Note: Post office networks in Belgium, France, and the UK are receiving government aid.

Figure 6: Development of self- and partner-operated post offices

Amount in Mio



Source: Swiss Post Yearly Reports from 2013 to 2022, [Link](#).

(1) Swiss Post Business Report (2022), [Link](#) // Sources for information on government funding specifically for maintaining a postal network: BE: [Link 2016-2020](#), [Link 2021](#), [Link 2022-2026](#); FR: [Link 2018-2022](#); UK: [Link 2015-2018](#), [Link 2018-2021](#).

Overview of Swiss Post's access points and their services

Table 2: Access points in the status quo and their service provision

Type of access point	Number of access points in 2022	Services PN	Services PF	Services LS
Self-operated post offices	773	1. Netzöffnung 2. Ergänzungsgeschäft 3. Philately	1. Retail banking 2. Transaction services in cash and with the PF card	Receipt and delivery of parcels for private and small business customers
Partner-operated post offices	1,254	Philately	Non-cash transaction services (payments to third party accounts using the PF card)	Receipt and delivery of parcels for private and small business customers
Parcel Lockers	225			Receipt and delivery of parcels mainly intended for private customers
PickPost points	554			Receipt and delivery of parcels mainly intended for private customers
GK-Stellen	210			Receipt and delivery of parcels for business customers
GK-Schalter	245			Receipt and delivery of parcels for business customers

Source: Swiss Post Finanzbericht 2022, [Link](#)

The postal and payment USO in Switzerland

To effectively evaluate the network assumptions of the counterfactual scenario, it's imperative to thoroughly comprehend the applicable Universal Service Obligation requirements imposed on Swiss Post as the universal service provider.

Swiss Post's obligations are defined in two legislative texts: the Swiss Postal Act and the Postal Directive

The Swiss Postal Act and the Swiss Postal Directive outline the mandate for the provision of basic postal and payment services and their financing.

The Postal Act stipulates that Swiss Post is responsible for ensuring the basic provision of postal and payment services, which includes the acceptance, collection, sorting, transportation, and delivery of postal items such as letters, packages, newspapers, and magazines. The services must be accessible to all population groups in all regions in an appropriate manner.

The Postal Directive further details the scope of these services. For instance, Swiss Post must ensure the nationwide basic provision of payment transaction services. The services must be accessible to all population groups in all regions in an appropriate manner, and the Post must ensure barrier-free access to electronic payment transactions for people with disabilities. The Federal Council determines these services in detail and sets the access requirements in consultation with the cantons and municipalities.

The Swiss Postal Act (Postgesetz)

The relevant requirements that follow from the Swiss Postal Act are defined in chapter 2, section 2 ("Grundversorgung") and section 3 ("Finanzierung der Grundversorgung").

In section 2 the legislator assigns Swiss Post to ensure the basic provision of postal services, including the transportation of letters, packages, newspapers, and magazines. Swiss Post accepts letters and packages for both domestic and international delivery at its access points. It delivers all postal items at least five days a week,

with subscribed daily newspapers delivered six days a week. Moreover, Swiss Post ensures a nationwide network of access points, including a comprehensive network of self-operated post offices, partner-operated post offices, and public letter boxes ("Briefeinwürfe") in sufficient numbers, with at least one per locality.

In Section 3 of the Postal Act, Swiss Post is mandated to ensure nationwide basic provision of payment transaction services. These services must be accessible in an appropriate manner for all population groups in all regions. For people with disabilities, the Post ensures barrier-free access to electronic payment transactions. The Federal Council, in consultation with the cantons and municipalities, determines these services in detail and sets the access requirements. The Post periodically reports to the Federal Council on compliance with legal obligations.

The Swiss Postal Directive (Postverordnung)

The requirements that follow from the Swiss Postal Directive are defined in chapter 3 ("Grundversorgung mit Postdiensten"), chapter 4 ("Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs") and chapter 5 ("Finanzierung der Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs").

In Chapter 3, the Swiss Postal Directive mandates a comprehensive provision of domestic postal services, including at least one offer for the transportation of addressed postal items such as letters up to 1 kg and packages up to 20 kg. Delivery must occur on the first or by the third working day following the day of posting, depending on the franking. The Post is obligated to deliver to all year-round inhabited houses, barring exceptional circumstances. The Post must meet delivery times for 97% of letters and 95% of packages. A nationwide network of self-operated and partner-operated post offices is maintained, with at least one self-operated post office in each spatial planning region. The network ensures that 90% of the

permanent resident population of a canton can reach a self-operated or partner-operated post office within 20 minutes (30 minutes if the affected houses are served by Swiss Posts home service) on foot or by public transport. Furthermore, in urban areas and agglomerations according to federal statistics, at least one serviced access point must be ensured. If the threshold of 15,000 residents or employees is exceeded, an additional serviced access point must be operated.

In Chapter 4 of the Swiss Postal Directive, the basic provision of payment transaction services in Swiss Francs for residents and businesses in Switzerland is outlined. This includes at least an offer for opening and managing a payment account, instructions for transactions from one's own payment account to a third party's account, instructions for cash credit to a third party's account, cash deposit into one's own payment account, and cash withdrawal from one's own payment account. Access to payment transaction services is deemed appropriate if 90% of a canton's permanent resident population can access the services within 20 minutes on foot or by public transport. In areas where only a partner-operated post office is available, Swiss Post offers a cash deposit at the residential address.

Lastly, in Chapter 5 of the Swiss Postal Directive, the financing of the basic provision of services is addressed. The basic provision is financed through Swiss Post's revenues. Swiss Post sets the prices for their services based on economic principles, taking into account the financing of the basic provision. Prices for postal items are set in a distance-independent manner and according to uniform principles. PostCom periodically checks whether the prices are set independently of distance. Cross-subsidization to products not covered by the USO is prohibited for Swiss Post and its entities. This refers to cases where a service's revenue outside the basic provision does not cover its incremental costs, and a service or business area in the reserved service generates revenue exceeding its stand-alone costs.

Description of the current commercial scenario

Confidential information

Description of the different type of access points and services offered via the postal network in the current commercial scenario.
Motivation for the current commercial scenario design.
(2 pages)

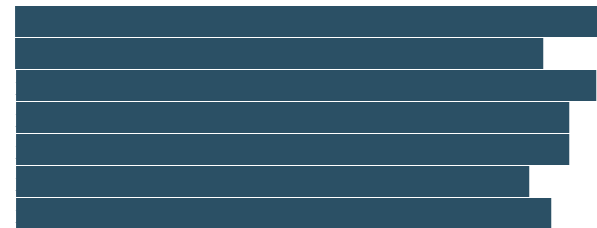
3

PROPOSED CHANGES TO NETWORK ASSUMPTIONS IN THE COUNTERFACTUAL SCENARIO

The digitalization of financial services in Switzerland is leading to a shift in customer behaviour towards increased digital consumption

This chapter summarises key developments and insights for the commercial scenario. We start with an overview of two major trends in the financial sector in Switzerland:

1. With the digitalisation process in Switzerland gaining speed, bank account users of all age groups engage more often in online banking services (see Figure 7).
2. Credit card transactions are on the rise, driving cash payment volumes down (see Figure 8).



Online banking gains importance relative to physical banking

Since 2014, the share of customers who report to actively engage in online banking has constantly increased.¹ While the total share of the population who engaged in online banking services in 2014 was only 49%, it grew to 73% in 2021. Importantly, the trend, which is mainly due to the digitalisation process in Switzerland, exists for all age groups (see Figure 7).

The trend is accompanied by an increased share of persons making online purchases (an increase of 10 percentage points since 2014) and using e-banking to make their payments (an increase of 9

percentage points since 2014).¹

The share of cash transactions is consistently decreasing

While the importance of digital banking increases, the relevance of cash payments in Swiss society decreases. The share of cash transactions relative to online or credit card transactions has continuously decreased since 2018 – from initially 49% to 29% at the end of 2022 (see Figure 8). At the same time, payments by credit card have increased (see following slides).



The abovementioned developments lead to decreasing volumes of financial and transaction services which in turn, erode economies of scale and put an upward pressure on prices.

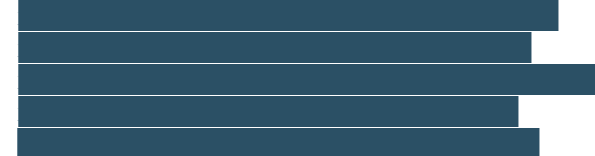
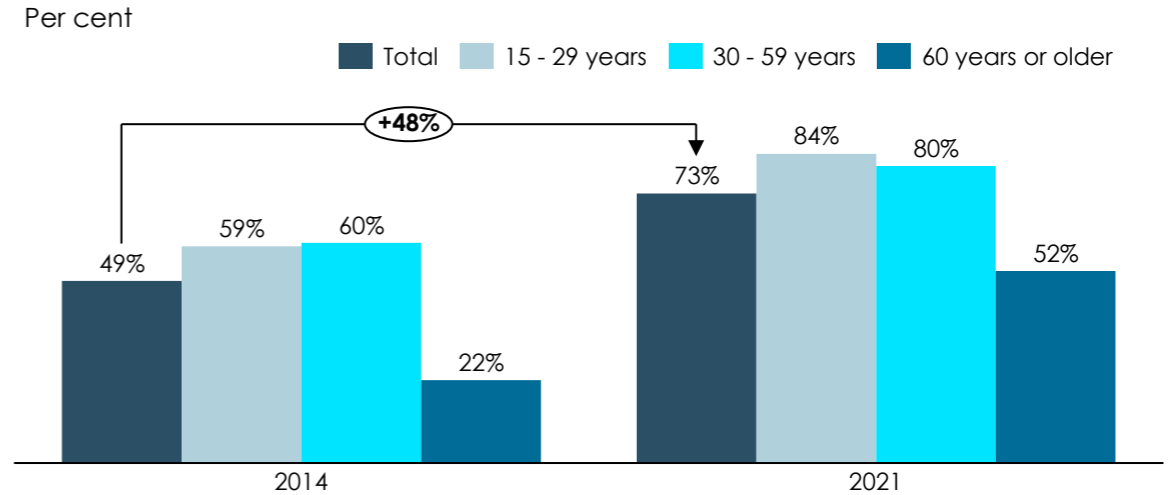
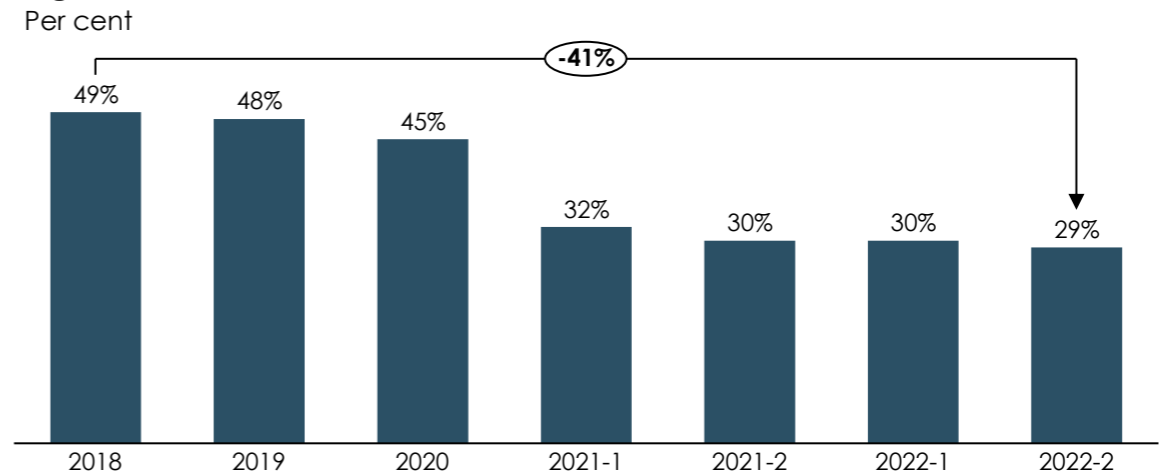


Figure 7: Share of population who engaged in online banking (by age group)



Note: The figure shows the population share who responded using online banking services in the last 3 months. Source: Bundesamt für Statistik (2023), [Link](#).

Figure 8: Share of transactions made in cash



Source: Swiss Payment Monitor 2018, 2019, 2023. [Link](#), [Link](#).

(1) Bundesamt für Statistik (2023), [Link](#).

The Swiss postal market exhibits a constant change in product mix with 3% p.a. declining letter volumes and 6% p.a. increasing parcel volumes

The logistics services market in Switzerland (as elsewhere) is transforming from a mainly letter-based market to a parcel-based market.

[Redacted text]

E-commerce presents growth opportunities

The Swiss postal market is undergoing significant changes characterised by the constant increase in parcel shipments and decreasing letter volume. During the period from 2013 and 2022, the parcel volume of Swiss Post increased by approximately 70% (see Figure 9) while the addressed letter volume decreased by 22% (see Figure 10). This indicates a substantial change in the product mix since the current commercial scenario was defined in 2013.

[Redacted text]

In terms of network capacity, our analysis suggests that [Redacted text]

[Redacted text]

Personal interaction at the counter

[Redacted text]

Today, Swiss Post handles a significant share of private customer parcels at the counter,

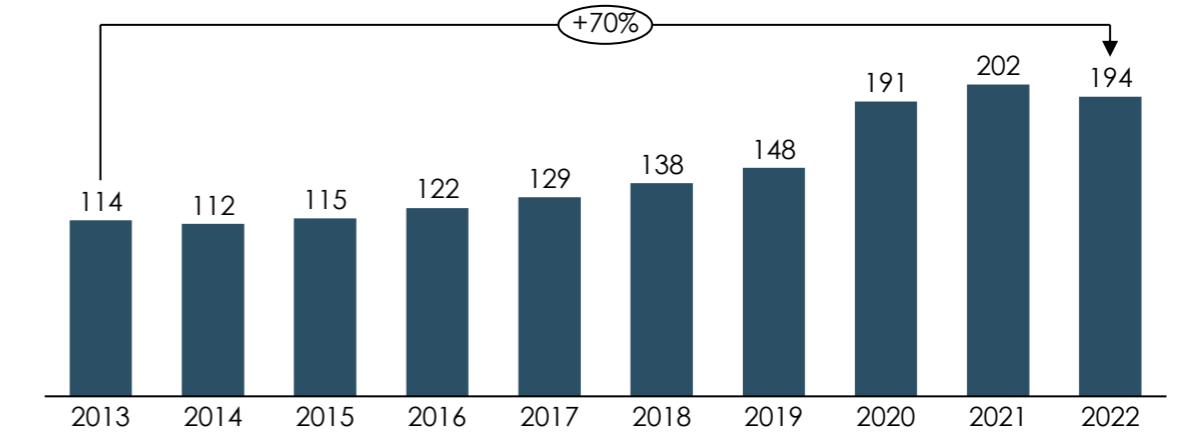
[Redacted text]

Postal & delivery services

[Redacted text]

Figure 9: Parcel volume of Swiss Post

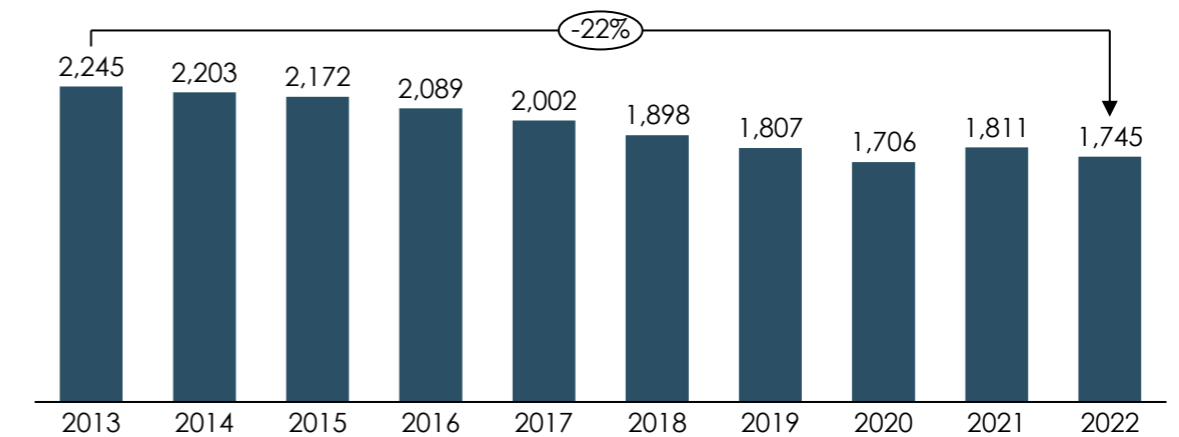
Volume, Mio



Source: Swiss Post Annual Reports, 2013-2022, [Link](#).

Figure 10: Addressed letter volume of Swiss Post

Volume, Mio



Source: Swiss Post Annual Reports, 2013-2022, [Link](#).

Summary of the proposed network and service changes in the commercial scenario based on market developments

Confidential information

Overview of the access points and services offered via the postal network, CE's proposed changes relative to the current commercial scenario, and the underlying motivation for these changes.

(2 pages)

SELF-OPERATED POST OFFICES

Changes in demand for Swiss Post's financial products over time require an adjustment of the alternative commercial scenario

Confidential information

Analysis of how demand for Swiss Post's different financial products has changed since the definition of the current commercial scenario in 2013 and implications for the alternative commercial scenario.

A digitally enabled Swiss population has implications for the services offered by Swiss Post via its network in the alternative commercial scenario

Confidential information

Assessment of key trends regarding the digitalisation of financial services in Switzerland. A shift away from cash payments towards cashless services requires an adjustment of the commercial scenario.

Box 1: Swiss Post's financial products: Why changes in market conditions justify an adjustment of the commercial scenario including cost-revenue considerations

Confidential information

Summary of key changes since the design of the current commercial scenario.
Implications of these changes for the commercial scenario and related cost-revenue considerations.

Changes in the logistics sector and implications for the commercial scenario

Confidential information

Analysis of the requirements for network density and composition in the commercial scenario from the perspective of Swiss Post's logistics activities. We assess this in the context of increasing e-commerce volumes and changes in competition in the logistics sector.

Implications of the changed requirements of Swiss Post's service units for self-operated post offices in the commercial scenario

Confidential information

Summary of findings and implications for the role of self-operated post offices in the alternative commercial scenario.

BOX 2: Sensitivity analysis: Cost and revenue assessment of a different commercial scenario

Confidential information

Assessment of a different commercial scenario than the one proposed by CE to test the impact of different assumptions regarding self-operated post offices on the USO net cost.

CE finds this commercial scenario to be less commercially attractive for Swiss Post than the main scenario proposed in this report.

Network composition and design required to provide banking services in the alternative commercial scenario

Confidential information

Overview of consumer preference changes since 2013 regarding banking services. As a result, an adjustment of the network composition, suggested in the 2013 commercial scenario, is necessary.

Self-operated post offices: Why changes in market conditions justify an adjustment of the commercial scenario including cost-revenue considerations

Confidential information

Summary of key changes since the design of the current commercial scenario.
Implications of these changes for the commercial scenario and related cost-revenue considerations.

PARTNER-OPERATED POST OFFICES

The role of partner-operated post offices in Swiss Post's pick-up and drop-off (PUDO) network in the commercial scenario

Confidential information

Various key changes in market conditions since 2013 justify reassessing the role of partner-operated post offices in the alternative commercial scenario. We complement this assessment with cost and revenue considerations regarding parcel lockers.

Case studies: International examples of the development of postal networks

Confidential information

Details on the development of postal networks in other European countries over time and consumers' responses.
(2 pages)

Partner-operated post offices: Feasibility assessment of different considerations for the commercial scenario

Confidential information

Analysis of the operational feasibility of assumptions regarding partner-operated post offices in the commercial scenario.
Assessment of the impact of the proposed assumptions on a “per post office” level.
(2 pages)

Partner-operated post offices: Why changes in market conditions justify an adjustment of the commercial scenario including cost-revenue considerations

Confidential information

Summary of key changes since the design of the current commercial scenario.
Implications of these changes for the commercial scenario and related cost-revenue considerations.

ADDITIONAL ACCESS POINTS

Additional access points: Conclusions about the commercial scenario

Confidential information

Overview of additional access points and how they are impacted by the commercial scenario.

4

IMPACT ON SWISS POST'S COSTS AND REVENUES

Summary of the cost and revenue impact of the alternative commercial scenario and the resulting USO net cost

Confidential information

Comparison of foregone revenues and avoided costs in the current and alternative commercial scenario and the resulting USO net cost.
Explanation of the main drivers of differences between scenarios.

Outline of Copenhagen Economics' method to deriving cost and revenue effects of the alternative commercial scenario

Confidential information

Cost effects: CE uses Swiss Post's USO cost model for the year 2022 and expands it to account for the additional network changes introduced by the alternative commercial scenario.

Revenue effects: For each product category, CE assesses the volume and revenue impact implied by Swiss Post's hypothetical business strategy in the alternative commercial scenario.

Box 3: The conceptual scheme of cost and revenue effects

Confidential information

Illustration of how the hypothetical USO removal would cause Swiss Post to change its behaviour, allowing it to save fixed costs. This in turn would cause Swiss Post's customers to change their behaviour, resulting in avoided variable costs and forgone revenues for Swiss Post.

Derivation of avoided costs in the alternative commercial scenario

Confidential information

Detailed description of cost calculations in CE's Excel model, developed in parallel to this report.
Explanation of the cost savings/additional costs facilitated by the proposed assumptions in the alternative commercial scenario and their derivation.
Comparison to cost savings/additional costs in the current commercial scenario.
(3 pages)

Derivation of foregone revenues in the alternative commercial scenario

Confidential information

Detailed description of revenue calculations in CE's Excel model, developed in parallel to this report.
Explanation of the foregone revenues as a result of the proposed assumptions in the alternative commercial scenario and their derivation.
Comparison of foregone revenues in the current commercial scenario.
(3 pages)

CONTACT

Mindaugas Cerpickis
mic@copenhageneconomics.com

Copenhagen Economics
Langebrogade 3C
DK-1411 Copenhagen K

www.copenhageneconomics.com