

Lukas D. Schuchardt/Andreas Hoffjan/Hendrik Finger*

Strategisches Regulierungsmanagement in der anreizregulierten Netzwirtschaft**

Zusammenfassung

In vielen Branchen stellen regulatorische Vorgaben eine wesentliche Erfolgsdeterminante für Unternehmen dar. Dies gilt durch den direkten Einfluss auf die erzielbaren Erlöse insbesondere in Netzindustrien, wie etwa den deutschen Strom- und Gasnetzen. Diese waren in den vergangenen Jahren nicht nur einem verstärkten Effizienzdruck ausgesetzt, sondern müssen den durch die „Energiewende“ induzierten Herausforderungen, wie einem wachsenden Anteil regenerativer dezentral fluktuierender Einspeisungen und einem stark gestiegenen Investitionsbedarf in die Netzinfrastruktur begegnen. Der vorliegende Beitrag analysiert daher mittels einer empirischen Untersuchung die individuelle Ausgestaltung von Organisation und Aufgaben des an Bedeutung gewinnenden strategischen Regulierungsmanagements sowie dessen Wandlung von der primären Erfüllung einer Informationsfunktion hin zu einem zentralen Steuerungselement im Unternehmen.

JEL-Classification: L51, L95, M10, M40.

Keywords: Energy Industry; Management Accounting; Network Industry; Regulation; Strategic Management.
Energiewirtschaft; Netzindustrien; Regulierung; Rechnungswesen; Strategisches Management.

1 Einleitung

Regulatorische Vorgaben sind in vielen Branchen eine wesentliche Einflussgröße des Unternehmenserfolgs und wirken sich insbesondere in Netzindustrien direkt auf die erziel-

* Dr. *Lukas D. Schuchardt*, BET GmbH, Alfonsstraße 44, 52070 Aachen; Prof. Dr. *Andreas Hoffjan*, Dr. *Hendrik Finger*, beide: Technische Universität Dortmund, Lehrstuhl Unternehmensrechnung und Controlling, Vogelpothsweg 87, 44227 Dortmund.

** Die Autoren danken den anonymen Gutachtern für die wertvollen und konstruktiven Anmerkungen

baren Erlöse aus. Diesbezüglich wurde in den letzten Jahren in der deutschen Energiewirtschaft ein Paradigmenwechsel vollzogen: Die Entflechtungsvorschriften im Jahr 2005 zielten zunächst auf eine Heraustrennung der Netze aus den vertikal integrierten Energieversorgungsunternehmen. Der Netzbetrieb wurde mit der Einführung der Anreizregulierung im Jahr 2009 zudem unter verstärkten wirtschaftlichen Effizienzdruck gesetzt.¹ *Jamasb/Pollitt* (2005) beschreiben diesen Trend der politisch-regulatorischen Einflussnahme und die daraus folgenden neuen Herausforderungen und erweiterten Handlungsfelder für das betriebliche Regulierungsmanagement bereits im Jahr 2005 auf europäischer Ebene.² Im Zuge dessen gewann das Regulierungsmanagement an Bedeutung für die Netzbetreiber und übt heute in der Regel einen starken Einfluss auf die Unternehmenssteuerung aus, was in der Vergangenheit meist nicht der Fall war.

Obwohl politischer Einfluss also ein wesentlicher Treiber unternehmerischen Handelns in regulierten Branchen ist und trotz eines Aufrufs von *Picot/Burr* (1996) Mitte der Neunziger Jahre, regulierungsrelevante Fragestellungen verstärkt aus einer betriebswirtschaftlichen Perspektive zu betrachten, existieren bislang keine umfassenden wissenschaftlichen Untersuchungen zum Forschungsgegenstand. Die Diskussion findet im Wesentlichen praxisnah statt³; Ausnahmen sind lediglich die auf die Telekommunikationsbranche bezogenen Studien von *Siemen* (1999), *Landgrebe* (2006) und *Picot/Landgrebe* (2009).⁴ Diese betrachten das Regulierungsmanagement allerdings primär unter lobbyistischen Gesichtspunkten, so dass weiterer Forschungsbedarf besteht. Auch international fehlen generalisierbare betriebswirtschaftliche Auseinandersetzungen zu Ausgestaltung und Bedeutung des Regulierungsmanagements. In der angelsächsischen Literatur existieren zwar Studien, die sich mit den betriebswirtschaftlichen Auswirkungen von regulatorischen Fragestellungen befassen, allerdings beleuchten diese jeweils nur Themenausschnitte und beziehen sich nicht auf die spezifische Situation des Regulierungsmanagements entflochtener Energienetzbetreiber. So analysiert *Vietor* (1989) im Rahmen von multiplen, historisch-deskriptiven Fallstudien die Notwendigkeit des (strategischen) Regulierungsmanagements ohne jedoch näher auf dessen Ausgestaltung einzugehen.⁵ *Egan* (1991) untersucht dagegen die Auswirkungen einer Umweltschutzregulierung auf betroffene Unternehmen und leitet daraus Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Regulierungsbehörden ab.⁶

- 1 Weltweit führen Regulierungsreformen in der Energiewirtschaft verstärkt zu einem Fokus auf Anreizregulierungssysteme, die regelmäßig auf die Netzinfrastruktur beschränkt sind. Damit steigt gleichzeitig auch das Interesse der Unternehmenspraxis an einer betriebswirtschaftlichen Steuerung dieser Thematik. Siehe dazu u.a. die empirische Untersuchung von *Haney/Pollitt* (2009), S. 5814. Aktuelle Herausforderungen liegen z.B. in der Einführung von smart Metern, vgl. bspw. *Haney/Jamasb/Pollitt* (2009).
- 2 Vgl. *Jamasb/Pollitt* (2005), S. 12.
- 3 Beispielhaft ist das umfangreiche Praxishandbuch von *PricewaterhouseCoopers* (2008) zu nennen.
- 4 Vgl. *Siemen* (1999), *Landgrebe* (2006) und *Picot/Landgrebe* (2009).
- 5 Vgl. *Vietor* (1989), S. 23ff. Explizit untersucht wird der Zusammenhang zwischen Änderungen im Regulierungsumfeld und den Folgen in der Wettbewerbssituation und damit in der Strategie der einzelnen Unternehmen. Daraus ergeben sich allgemeine Schlussfolgerungen über die Wirkung von (De-)Regulierung auf die Unternehmensstrategie.
- 6 Vgl. *Egan* (1991), S. 3ff. Empirische Ergebnisse aus den USA liefern zwar einige Möglichkeiten zum effektiven Umgang mit Regulierungsbehörden, eine umfassende Betrachtung fehlt jedoch.

Anders als die Ausgestaltung des betrieblichen Regulierungsmanagements werden sowohl die Bedeutung der Regulierung für regulierte Wirtschaftszweige, die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen unterschiedlicher Regulierungssysteme beziehungsweise die Reaktionen der regulierten Unternehmen aus makroökonomischer Perspektive in der Literatur umfassend diskutiert. Unter dem Aspekt des grundsätzlichen Einfluss staatlicher Regulierung auf Branchen und Unternehmen sind bspw. die Studien von *Otley* (1980), *Newberry* (2000), *Jamasb/Pollitt* (2005), *Picot/Wernick* (2007) und *Rodriguez Pardina/Rapti/Groom* (2008) anzuführen.⁷ In anreizbasierten Regulierungssystemen ist dabei regelmäßig die Schaffung eines Investitionsklimas welches notwendige Investitionen nicht verzögert, aber unnötige Investitionen verhindert von Interesse. Dies gilt besonders im kapitalintensiven Bereich der Netzinfrastruktur und umfasst nicht nur zu geringe Investitionen in die Netzsubstanz, sondern in letzter Zeit verstärkt auch Aufwendungen für Forschung & Entwicklung. Aktuellere Studien im Bereich der Netzindustrien befassen sich daher z.B. mit Möglichkeiten die Einführung intelligenter Messsysteme (smart meter) zu fördern.⁸

Trotz volkswirtschaftlicher Studien mangelt es dem Thema Regulierungsmanagement somit insgesamt an übergreifenden wissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit betriebswirtschaftlichem Fokus, wie auch *Picot/Landgrebe* (2009) im Jahre 2009 feststellten.⁹ Der vorliegende Beitrag nimmt sich dieses Forschungsdefizits an und versucht, durch die beispielhafte Analyse des Regulierungsmanagements in der anreizregulierten Netzwirtschaft einen grundlegenden Beitrag zum theoretischen Diskurs zu leisten. Dazu wird mithilfe einer vergleichenden Feldstudie in einem ersten Schritt die organisatorische Integration des Regulierungsmanagements im Netzbetreiber erfasst. Darauf aufbauend erfolgt die Identifikation und Strukturierung der Aufgaben des strategischen Regulierungsmanagements. Die Daten wurden in semi-strukturierten Experteninterviews mit Vertretern von zehn Netzbetreibern, vier Beratungsunternehmen sowie einem Zusammenschluss kommunaler Unternehmen erhoben, kommunikativ validiert und anschließend mit einem Vertreter der Bundesnetzagentur (BNetzA) und zwei Verbandsvertretern plausibilisiert.

Zur strukturierten Analyse erfolgt im weiteren Verlauf des Beitrages zunächst die Vorstellung und Erläuterung grundlegender Begrifflichkeiten und Einflussfaktoren. Danach werden zwei Forschungsfragen hergeleitet, bevor im vierten Abschnitt die vergleichende Feldstudie als gewählte Forschungsmethode begründet wird. Der fünfte Abschnitt stellt die empirischen Ergebnisse der Studie dar, um darauf aufbauend eine Einordnung in vier Wettbewerbsstrategietypen vorzunehmen. Der Beitrag endet schließlich mit einer Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse, wobei auch Implikationen für die Unternehmenspraxis sowie den weiteren Forschungsbedarf abgeleitet werden.

7 Vgl. *Otley* (1980), *Newberry* (2000) *Jamasb/Pollitt* (2005), *Picot/Wernick* (2007) und *Rodriguez Pardina/Rapti/Groom* (2008).

8 Umfangreiche Lösungen entwickeln bspw. *Bauer* (2009), *Haney/Jamasb/Pollitt* (2009) oder *Pollitt* (2009).

9 Vgl. *Picot/Landgrebe* (2009), S. 129. *Monsen* (2004), S. 43 fasst diesen Umstand ebenfalls sehr treffend zusammen: „Little is done, however, on regulations influence on the organization“.

2 Grundlagen

Die individuelle Ausgestaltung des Regulierungsmanagements ist abhängig von den jeweils geltenden regulatorischen Rahmenbedingungen. Grundlegend für das Verständnis des Regulierungsmanagements in dieser Untersuchung ist das regulatorische Umfeld der Energiewirtschaft in Deutschland, welches sich mit den Entflechtungsvorgaben und der Einführung der Anreizregulierungsverordnung (ARegV) nachhaltig verändert hat und den unternehmensorganisatorischen Wandel wesentlich beeinflusst. Die Auseinandersetzung mit diesem Wandel erfordert neben der Berücksichtigung der regulatorischen Grundlagen zudem eine Anpassung der verschiedenen Wettbewerbsstrategietypen der Unternehmensführung an die regulierte Netzwirtschaft.

2.1 Definition Regulierungsmanagement

Unter dem Begriff Regulierungsmanagement versteht man allgemein die Führung und Anpassung eines Unternehmens im Hinblick auf den Umgang mit administrativ regulierenden Eingriffen.¹⁰ Hierbei lässt sich zwischen Maßnahmen gegenüber der Regulierungsbehörde und konzerninternen Fragestellungen unterscheiden, die es jeweils zu beachten gilt. In der praktischen Umsetzung erfolgt häufig eine weitere Differenzierung dieser Schnittstellenfunktion in *operatives* und *strategisches Regulierungsmanagement*.¹¹ Ersteres dient der Ausgestaltung des Informationssystems nach regulatorischen Vorgaben, sodass die technische Erfüllung der Vorgaben der Regulierungsbehörde gewährleistet ist.¹² Insbesondere das interne Daten- und Informationsmanagement rücken hier in den Fokus, um eine langfristige Konsistenz der Daten und damit die Erfüllung der regulatorischen Berichtspflichten gewährleisten zu können.¹³

Beim strategischen Regulierungsmanagement hingegen geht es um die Entscheidungsunterstützung im Rahmen der Strategiefindung, die Identifikation von Chancen und Risiken und die Erstellung eines übergreifenden Handlungsrahmens.¹⁴ In der Literatur wird es insgesamt auch als kaufmännische Funktion mit dem Ziel der optimalen Anpassung des Netzbetreibers an das Regulierungsumfeld verstanden und sollte der Geschäftsführung entsprechend (hierarchisch) nah zugeordnet sein.¹⁵

Insgesamt obliegt dem Regulierungsmanagement die Zusammenstellung der notwendigen Informationen im Hinblick auf die Vorgaben der Regulierungsbehörde, wozu die Datensammlung, die Erstellung wirtschaftlicher Szenarien und die Entwicklung einer Regulie-

10 Vgl. Büdenbender/Rosin (2005), S. 12ff.

11 Vgl. PricewaterhouseCoopers (2008), S. 306ff.

12 Vgl. Pedell (2008), S. 683; PricewaterhouseCoopers (2008), S. 311.

13 Vgl. Busch (2005), S. 68; Evers (2005), S. 235; Laue (2005), S. 330; Cohnen/Laue (2006), S. 16; Fenn (2006), S. 7; Poggemann (2006), S. 17ff.; Zielke/Höhn (2006), S. 27ff.

14 Vgl. Ansoff (1975), S. 21ff.; Stender (2008), S. 45; Ehlers/Wernau (2008), S. 70.

15 Vgl. Roß/Kalbofer (2007), S. 145; Ehlers/Wernau (2008), S. 70.

rungsstrategie gehören.¹⁶ Die Umsetzung einer solchen Strategie sorgt dann für die optimale betriebswirtschaftliche Anpassung des Unternehmens an das Regulierungsumfeld.¹⁷ Organisation und Aufgaben des strategischen Regulierungsmanagements sind daher auch Kern dieser empirischen Untersuchung, weshalb der Terminus Regulierungsmanagement in den folgenden Kapiteln lediglich den Teilbereich der strategischen Aufgaben umfasst.

2.2 Entflechtungsvorgaben und Anreizregulierung

Die gesellschaftsrechtliche Entflechtung des Netzbetriebes geht auf zwei Richtlinien der Europäischen Union zurück, die in Deutschland zur Neufassung des Energiewirtschaftsgesetzes im Jahr 2005 führten.¹⁸ Durch eine klare Abtrennung der Netzinfrastruktur von anderen Bereichen der Energiewirtschaft sollten mögliche Diskriminierungen oder Quersubventionierungen verhindert und Wettbewerb auf den vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen erleichtert werden. Dabei unterscheidet sich die Umsetzung in den einzelnen Netzgesellschaften teils deutlich, wovon letztlich auch die Ausgestaltung des Regulierungsmanagements betroffen ist (vgl. 5.2).

Im Jahr 2009 trat mit der ARegV erstmals ein anreizorientiertes Regulierungssystem für die deutschen Strom- und Gasnetze in Kraft. Im Gegensatz zu traditionellen, kostenorientierten Regulierungssystemen, wo ein direkter, jährlicher Zusammenhang zwischen der Entwicklung von Kosten beziehungsweise Bilanzgrößen und den zulässigen Gesamterlösen des regulierten Unternehmens besteht, entkoppeln anreizorientierte Regulierungssysteme Kosten und Erlöse prinzipiell für einen bestimmten Zeitraum (*Abbildung 1*). Diesbezüglich findet im Vorfeld der Regulierungsperioden, im sogenannten Basisjahr (in *Abbildung 1* jeweils 2011 und 2016) eine Kostenprüfung statt, welche über die Anwendung einer Erlösformel und die Einbeziehung gewisser Effizienzvorgaben zu einer individuellen Erlösobergrenze für die regulierten Unternehmen überleitet.¹⁹ Diese Erlösobergrenze bestimmt dann unabhängig von den tatsächlichen Kosten die regulatorisch zugestandenen Erlöse der nächsten Regulierungsperiode (in *Abbildung 1* gilt das Basisjahr 2011 für die Periode von 2014 bis 2018).

Der entscheidende Anreiz ergibt sich dadurch, dass die Erlösobergrenze (hier als Linie dargestellt) jeweils nur zu Beginn der Periode festgelegt und später nicht verändert wird. Ist das Unternehmen in der Lage, die Effizienz zu steigern und die Kosten (hier als Balken dargestellt) stärker zu senken als von der Regulierungsbehörde vorgegeben, dürfen die dadurch erzeugten Gewinne im Unternehmen verbleiben.²⁰ Falls dieses Vorhaben misslingt sind jedoch auch finanzielle Nachteile denkbar, so etwa in *Abbildung 1* im Jahr 2010.²¹

16 Vgl. Weidler/Schwarz (2008), S. 106; Reiß/Kalhofer (2007), S. 145f.

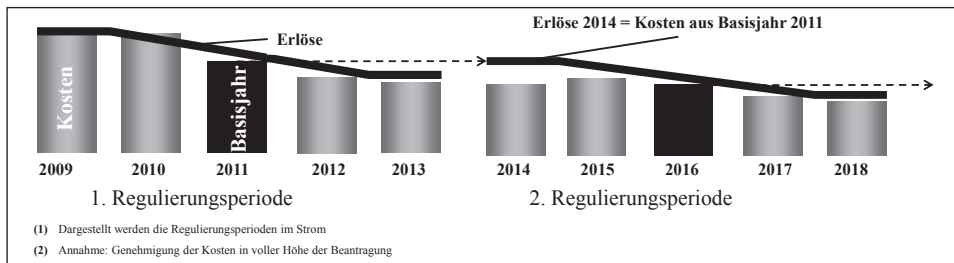
17 Vgl. Kreikebaum (1997), S. 40; Sonnenschein (2001), S. 1; Landgrebe (2006), S. 2; Welge/Al-Laham (2007), S. 289.

18 EU-Richtlinie 96/92/EG und EU-Beschleunigungsrichtlinie 2003/54/EG. Siehe auch Bardt (2005), S. 35.

19 Siehe dazu § 6 ARegV in Verbindung mit § 7 ARegV.

20 Vgl. Baldwin/Cave (1999), S. 226; Borrmann/Brunekreeft (2009), S. 39; Haubrich/Fritz/Mauer (2008), S. 288.

21 Vgl. Büchner/Katzfey (2006), S. 45.

Abbildung 1: Systematik der Regulierungsperioden am Beispiel Strom

Die Ergebnisse der Kostenprüfung im Basisjahr wirken sich maßgeblich auf die Erlöse nachfolgender Jahre aus und sind damit von großer Bedeutung für die Netzbetreiber.²² Folglich ist die Optimierung gestaltbarer Parameter der Kostenprüfung im Hinblick auf das Basisjahr mittlerweile eine zentrale Aufgabe des strategischen Regulierungsmanagements. Diesbezüglich spielen etwa die Unternehmens- und Kostenstruktur²³, der Effizienzvergleich zwischen einzelnen Netzbetreibern²⁴, das Qualitätsniveau des Netzes²⁵ sowie die Nutzung vorhandener Kostendurchleitungselemente²⁶ eine Rolle für die Kalkulation der Erlösobergrenze. Darüber hinaus ist die zeitliche Steuerung von Aufwand und Investitionen eine wesentliche Aufgabe in der Anreizregulierung, da aus dem zeitlichen Auseinanderfallen von Auszahlung (bei Beginn der Investition) und Erlöswirksamkeit (erst in der dem nächsten Fotojahr folgenden Regulierungsperiode) zahlreiche betriebswirtschaftliche Probleme für die Umsetzung kapitalintensiver Netzinfrastrukturinvestitionen entstehen.²⁷

2.3 Wettbewerbsstrategietypen

Ein Schwerpunkt der Untersuchung liegt nachfolgend in den Reaktionen und Anpassungsprozessen der Netzbetreiber auf die veränderten Rahmenbedingungen sowie in Beschreibung und Erklärung dieses unternehmensorganisatorischen Wandels. Im Rahmen der theoretischen Weiterentwicklung werden die identifizierten Vorgehensweisen entsprechenden Strategietypen zugeordnet, wozu die Auswahl einer geeigneten Typisierung

22 Eine ausführliche Übersicht bieten z. B. *BNetzA* (2006); *Schaefer/Schönefuß* (2006).

23 In der ARegV werden nach § 11 drei verschiedene Kostenarten unterschieden und differenziert in der Kalkulation der Erlösobergrenze berücksichtigt. Vgl. dazu Anlage 1 zu § 7 ARegV.

24 Neben der Brancheneffizienz, die in § 9 ARegV festgelegt wird, gibt es ein individuelles Benchmarking nach §§ 12 bis 15 ARegV, welche ebenfalls Erlösabschmelzungen zur Folge hat.

25 Nach § 19 ARegV wurde mit Beginn der 2. Regulierungsperiode ein Qualitätselement in die Erlösformel integriert, so dass verschiedene Qualitätsniveaus auch die Erlöse des Netzbetreibers beeinflussen.

26 Um positive Investitionsanreize zu setzen beinhaltet die Anreizregulierung Instrumente, die eine Anhebung der Erlösobergrenze auch während laufender Regulierungsperioden ermöglichen. Siehe dazu die §§ 10, 23 und 25 ARegV.

27 Vgl. *Agne et al.* (2012), S. 66.

erforderlich ist. Da nach *Ghobadian et al.* (1998) die vier Strategietypen von *Miles/Snow* (1978) die höchste Anwendbarkeit für den regulierten Bereich aufweisen, wird nachfolgend auf eine leicht adaptierte Version dieses Rahmenwerks zurückgegriffen.

Im Grundmodell von *Miles/Snow* (1978) gibt es vier verschiedene Strategietypen. Der *Reactor* verfolgt keinen bestimmten Plan und reagiert passiv auf Umweltveränderungen. Neuerungen werden nur adaptiert, wenn absolute Notwendigkeit dazu besteht. Der *Defender* ist sich hingegen seiner guten Stellung im Markt bewusst und versucht diese zum Beispiel durch Kosteneffizienz zu verteidigen. Bewährte Neuerungen werden vom Defender adaptiert. Der *Analysier* ist ein klassischer Follower, der bewusst in seiner Position verbleibt, bis sich die Chance ergibt, einem Pionier zu folgen, um so das Geschäftsfeld auszuweiten. Diese drei Formen entsprechen der Urform von *Miles/Snow* (1978) und sind nach *Ghobadian et al.* (1998) grundsätzlich auf teilregulierte Energieversorgungsunternehmen übertragbar.²⁸ Lediglich der *Prospector* wird als unpassend erachtet, da dieser Strategietyp zu stark auf Innovationen fokussiert ist. *Ghobadian et al.* (1998) entwickelten daher den *Cautious Prospector*.²⁹ Dieser sucht aktiv nach neuen Möglichkeiten, um sich so von seinen Konkurrenten abzusetzen, geht aber weniger Risiken ein als der klassische *Prospector*. Er entspricht damit eher den branchenspezifischen Charakteristika der Energiewirtschaft. Diese vor dem Hintergrund der britischen Regulierungssystematik entwickelte Typologie erscheint auch 15 Jahre später auf die deutsche Energienetzwirtschaft anwendbar. Dies erklärt sich insbesondere aus den unterschiedlichen Entwicklungsstadien der Anreizregulierung in Deutschland und Großbritannien, wo die regulierungspraktische Anwendung früher begonnen hat.³⁰ Der heutige Status Quo in Deutschland ist daher gut mit der damaligen Situation in Großbritannien vergleichbar. Gleichzeitig spricht auch der Vorbildcharakter der britischen Anreizregulierung für die Konzeptionierung der ARegV für eine grundsätzliche Anwendbarkeit der durch *Ghobadian et al.* weiterentwickelten Typologie von *Miles/Snow* (1978).

Der komplette Beitrag kann unter

https://www.genios.de/document/ZFBF__021507006?partnerURL=http%253A%252F%252Fwww.zfbf.de%252Fvolltext_db.html%253Fgen_q%253DStrategisches%2520Regulierungsmanagement%2520in%2520der%2520anreizregulierten%2520Netzwirtschaft%2526gen_page%253D1&token=QDC88HM64K1M4M35U4QTD5DXC&ZG_PORTAL=PP_39

kostenpflichtig abgerufen werden.

28 Vgl. *Ghobadian et al.* (1998), S. 74 und S. 80f.

29 Vgl. *Ghobadian et al.* (1998), S. 81.

30 Im Zuge der Privatisierung des Gas- (1986) und Elektrizitätssektors (1989) wurden schrittweise Anzelelemente in die Regulierungsform eingebaut. Als wesentlicher Baustein ist die erste Preiskontrolle im Jahr 1997 für Elektrizität zu nennen, vgl. dazu ausführlich Ofgem (2009).