

Förderung zurückgedreht

Spanien bricht seine eigenen Solar-Gesetze

Von Sarah Sommer

Wenn Unternehmen in politisch instabile Regionen investieren, sichern sie sich vorab oft gegen die Folgen von Enteignungen ab. Dass müssen sie jetzt wohl selbst in Europa: Bei der Solarförderung bricht Spanien seine eigenen Gesetze.

Köln - Es ist noch gar nicht so lange her, da galt Spanien nicht als eines der Sorgenkinder der europäischen Union - sondern als eines der aufstrebenden, wachstumsstärksten europäischen Länder. Der kreditgetriebene Immobilienboom sorgte für ordentliche Wachstumswahlen, und die spanische Sonne lockte nicht nur Urlauber, sondern auch unzählige Unternehmer und Investoren, die in spanische Solaranlagen investieren wollten.

Viele deutsche Unternehmen waren dabei: Warum in deutsche Solaranlagen investieren, wenn in Spanien doch sehr viel mehr Sonnenstunden eine deutlich bessere Ausbeute versprechen? Zudem lockte der Staat ausländische Investoren mit großzügigen Subventionen: Bis zu 45 Cent pro Kilowattstunde Solarstrom garantierte die spanische Regierung den Anlagenbetreibern.

Scheinbar eine sichere Sache mit stolzen Renditen: So warben Solarfonds und Betreiberfirmen für Investments in Spanien. Deutsche Energieunternehmen wie die Münchener Stadtwerke, der Kölner Versorger Rheinenergie und der Essener Energiekonzern RWE, Anlagenbauer wie Ferrostaal und Versicherungskonzerne wie die Munich Re: Sie alle schätzten eine Investition in spanische Solaranlagen als sicher und rentabel ein und steckten viel Geld in spanische Sonnenenergie.

Insgesamt floss ein zweistelliger Milliardenbetrag in spanische Solaranlagen. Selbst als die Wirtschafts- und Finanzkrise in Europa nach dem Lehman-Crash bereits voll zugeschlagen hatte, warb etwa der Solarfondsanbieter Voigt & Kollegen aus Düsseldorf noch mit den soliden Renditen bei "vertretbarem Risiko", die Solaranlagen in Spanien versprechen. "Das war ja auch der Fall", sagt Hermann Klughardt, Geschäftsführer des Düsseldorfer Asset Managers, der Anlagen mit einer Leistung von rund 30 Megawatt in Spanien gebaut hat.

"Jeder hat gedacht, die staatlich garantierte Vergütung sei sicher"

"Noch bis zum 24. Dezember 2010 hat jeder selbstverständlich gedacht, die staatlich garantierte Vergütung sei sicher. Die Banken, die Betreiber, wir als Asset Manager, unsere Investoren." Der spanische Staat garantierte schließlich auch im Jahr 2008 noch 30 Cent Vergütung pro Kilowattstunde für neue Anlagen. Und für die zuvor in Betrieb genommenen Anlagen galt sogar noch ein Vergütungssatz von 45 Cent - garantiert für 25 Jahre Betriebszeit.

Doch nach Weihnachten 2010 war dann plötzlich gar nichts mehr sicher in Spanien. Zunächst kürzte die spanische Regierung die Solarförderung noch nur begrenzt: Ein Teil der Anlagenbetreiber, nämlich jene, die vor Ende September 2008 Anlagen errichtet hatten, sollten drei Jahre lang nur noch für eine bestimmte Menge von Kilowattstunden die garantierte Vergütung erhalten, den Rest zum Marktpreis von rund sechs Cent verkaufen. "Schon das war ein klarer Rechtsbruch und hatte Folgen für einen Teil unserer Investments", sagt Klughardt.

Anlagen des Asset Managers mit einer Leistung von vier Megawatt erzielten plötzlich deutlich geringere Erträge - Ausschüttungen konnten die Fonds, die für diese Anlagen aufgelegt worden waren, für diese drei Jahre nicht mehr leisten, die Einnahmen reichten nur noch für Zins und Tilgung.

Politische Willkür - wie ein System garantierter Vergütungen gekippt wurde

Ähnlich ging es vielen Anlagenbetreibern: Die Münchener Stadtwerke bangten um mehr als 60 Millionen Euro, Rheinenergie gab 17 Millionen Euro verloren, auch andere Investoren berichteten von "erheblichen Abschreibungen".

Für die neueren, ab 2008 ans Netz gegangenen Anlagen fielen die Kürzungen geringer aus. "Die Situation war deshalb gerade noch so tragbar, der größte Teil unserer Anlagen erwirtschaftete noch Ausschüttungen", berichtet Klughardt. Die Hoffnung der Investoren: Ab 2014 sollten laut Gesetz die ursprünglich garantierten Vergütungen für alle Anlagen wieder fließen.

Doch auch auf diese staatliche Zusage war kein Verlass: Im Sommer 2013 kündigte die spanische Regierung an, das System garantierter Vergütungen ganz zu kippen. Ab 2014 sollen Investoren nur noch einen "angemessenen Return" von 7,5 Prozent auf die Anfangsinvestition garantiert bekommen. Dabei wird allerdings nicht die tatsächliche Investition der Maßstab sein - sondern ein staatlich festgelegter Durchschnittswert.

Entsprechend sauer sind die Investoren: "Ein Gesetz komplett für nichtig zu erklären und willkürliche Investitionssummen staatlich festzulegen - das hätte ich in Europa nicht für möglich gehalten", sagt Klughardt. Die Risikoanalysen, die Banken und Investoren vor der Investitionsentscheidung durchgeführt haben, sind damit obsolet.

Spezielle Versicherungen für politische Risiken

Mit solcher politischer Willkür rechnen Unternehmen innerhalb Europas normalerweise nicht. Wer Geschäfte in Ländern macht, die für ihre willkürlich agierenden oder systematisch korrupten Beamten bekannt sind, in denen Behörden häufig von vereinbarten Preisen plötzlich nichts mehr wissen wollen oder Zahlungen verschleppen, der rechnet durchaus mit plötzlichen Änderungen der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen.

Enteignungen, Verstaatlichung von Produktionsstätten, rückwirkende Änderungen von Gesetzen zählen außerhalb Europas zu bekannten Länderrisiken. Unternehmer kalkulieren dann bewusst mit diesen Risiken, preisen sie in ihr Geschäft ein oder sichern sich gezielt ab. Spezielle Versicherungen gegen politische Risiken decken zum Beispiel Zahlungsverpflichtungen von Ministerien und staatlichen oder halbstaatlichen Unternehmen ab.

Möglich sind auch Versicherungen gegen Schäden durch unerwartete Handelsbeschränkungen beim Export von Waren oder den willkürlichen Entzug von Lizenzen bei Projektgeschäften. Die Kalkulation ist einfach: Sind Wachstums- und Renditechancen groß genug, um die Risiken und die Absicherungskosten der Investition auszugleichen, lohnt sich der Markteintritt trotzdem. Ganz ohne Versicherung gegen politische Risiken macht aber kaum ein Unternehmen dort Geschäft.

Versicherungen auch für die europäische Union?

Innerhalb der europäischen Union jedoch wäre in den vergangenen Jahren kaum ein Unternehmen oder Finanzinvestor auf die Idee gekommen, sich gegen politische Risiken wie Enteignung und rückwirkende Gesetzesänderungen gezielt abzusichern.

Und so bleibt Unternehmern und Fonds, die in spanische Solaranlagen investiert haben, jetzt nur noch der Weg vor die internationalen Schiedsgerichte, um Ausgleich für ihre Verluste durch Schadenersatzklagen einzufordern. Dabei berufen sich die Investoren auf den internationalen Energiechartavertrag (ECT) - ein Abkommen, das ursprünglich Unternehmen schützen sollte, die in Infrastrukturprojekte in unzuverlässigen Schurkenstaaten investierten.

"Die Charta soll ausländische Investoren vor Enteignungen schützen, wenn sie etwa an einem Infrastrukturprojekt beteiligt waren, der Staat aber schließlich die Rechnung nicht zahlt", erklärt Christoph Himmelskamp, Rechtsanwalt bei der Kanzlei Rödl & Partner in Barcelona.

"Damit die Investoren sich in einem solchen Fall nicht auf die womöglich politisch beeinflussbare Rechtsprechung im jeweiligen Land verlassen müssen, gibt ihnen die Charta die Möglichkeit, vor einem internationalen Schiedsgericht zu klagen."

Dessen Verhandlungen sind in der Regel nicht öffentlich, meist einigt man sich schließlich im Einzelfall auf einen Vergleich und vereinbart anschließendes Stillschweigen, auf dass kein Präzedenzfall geschaffen wird. So wollen die wortbrüchigen Staaten vermeiden, dass Nachahmer sie ebenfalls verklagen.

Langwierige Schiedsverfahren

Dass das Schiedsverfahren nun gegen einen europäischen Staat zum Einsatz kommt, ist ungewöhnlich, konstatiert Himmelskamp. "Aber die spanischen Gesetzesreformen entsprechen einer Enteignung der ausländischen Investoren. Also ist das Verfahren gerechtfertigt, auch wenn es sonst eher gegen instabile Entwicklungsländer zum Einsatz kommt."

Zudem hätten sich spanische Gerichte bisher auf die Seite der Regierung gestellt und Kürzungen der Einspeisevergütung zunächst für rechtens erklärt. "Die Erfolgsaussichten einer Klage vor spanischen Gerichten sind eher gering", sagt Himmelskamp. Dass in Spanien nur einzelne Unternehmen oder Investoren klagen werden, kann sich der Anwalt nicht vorstellen. "Wir reden hier über 50.000 bis 60.000 installierte Solaranlagen, die von der Gesetzesänderung betroffen sind. Das summiert sich auf einen zweistelligen Milliardenbetrag, der investiert wurde."

Ein Großteil der Investitionssumme stammt aus dem Ausland - spanischen Investoren ist der Weg vor das Schiedsgericht aufgrund des ECT verwehrt. Nur ausländische Investoren können also hoffen, auf diesem Wege Entschädigung für ihre Verluste zu erlangen.

Allerdings sind die Schiedsverfahren aufwändig und teuer - um gegen einen Staat zu klagen, sind mehrköpfige spezialisierte Juristen-Teams notwendig, die Verfahren sind langwierig und kompliziert. Die Kosten könnten schnell sechsstelligen Summen erreichen. Lukrativ für die Anwälte, allerdings kaum finanzierbar für kleinere Investoren. "Wir bereiten daher gerade eine Sammelklage vor", sagt Himmelskamp. Tut sich eine Reihe von Investoren zusammen, das ist möglich nach den Regeln des Schiedsgerichts, dann lohnt sich das Verfahren, ist Himmelskamp überzeugt. "Wie man hört, bildet der spanische Staat bereits Rückstellungen für Prozesse."

Schiedsverfahren auch gegen Deutschland - Vattenfall klagt wegen Atomausstiegs

Auch gegen Deutschland läuft indes ein Verfahren vor dem Schiedsgericht: Der Energiekonzern Vattenfall klagt wegen seiner Verluste aufgrund des deutschen Atomausstiegs auf Schadensersatz.

Auch wenn Spanien als Sonderfall gilt: Unternehmer sollten ihre Risikolandkarten für Auslandsgeschäfte überarbeiten, sagt Daniel Eisermann, Berater und Analyst beim Berlin Risk Institute: "Die politischen Risiken innerhalb Europas haben sich durch die Eurokrise verändert."

Speziell in Branchen, die besonders stark politisch beeinflusst seien, wie etwa die Energiebranche, sollten Unternehmer in Europa Investitionen daher sorgfältig abwägen. "Eine Branche mit vielen staatlichen Eingriffen bringt immer ein spezifisches politisches Risiko mit sich", sagt Eisermann. "Wenn dann noch ein erhöhtes Länderrisiko hinzukommt, etwa weil der Staat finanziell massiv unter Druck gerät, kumulieren sich diese Risiken."

In Umbruchsituationen, und in einer solchen befinde sich die Europäische Union noch immer, sei die Wahrscheinlichkeit häufiger Änderungen bei den rechtlichen Rahmenbedingungen eben höher als in ruhigen Zeiten. "Für Unternehmen bedeutet das immer ein erhöhtes Risiko, weil häufige gesetzliche Änderungen ihre Planungssicherheit reduzieren."

So gelte in Europa inzwischen, was zuvor schon vor allem bei Geschäften auf neuen Märkten außerhalb Europas gegolten habe: "Kein Geschäft ohne eine eingehende Risikoanalyse, die auch politische Risiken einbezieht."

Quelle: Manager Magazin online 2013 / 15. November 2013

URL: <http://www.manager-magazin.de/politik/weltwirtschaft/solarfoerderung-in-spanien-a-931667.html>