Bundesverband Windenergie
Offshore e.V.
Spreeufer 5, 10178 Berlin
www.bwo-offshorewind.de

Positionspapier

Zur Stärkung der Akteursvielfalt im Windenergie-auf-See-Gesetz (WindSeeG)

Stand: 23.11.2026

Der Bundesverband Windenergie Offshore (BWO) ist die politische Interessenvertretung der Offshore-Wind-Branche in Deutschland. Er bündelt die fachliche Expertise der Unternehmen entlang der gesamten Wertschöpfungskette, von den Herstellern über die Entwickler und Betreiber bis hin zu den Dienstleistern der Offshore-Windenergie. Für Politik und Behörden auf Bundes- und Landesebene ist der BWO zentraler Ansprechpartner zu allen Fragen der Windenergie auf See.

Der BWO ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung sowie im europäischen Transparenzregister für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen eingetragen.
Bei der Interessenvertretung legt er den anerkannten Verhaltenscodex nach § 5 Absatz 3 Satz 1 LobbyRG, dem Verhaltenskodex nach dem Register der Interessenvertreter (europa.eu), im Sinne einer professionellen und transparenten Tätigkeit zugrunde. Registereintrag national: R000252. Registereintrag europäisch: 296004739705-29

Akteursvielfalt & Wettbewerb erhalten

Der BWO strebt ein Ausschreibungsdesign an, das Akteursvielfalt, wirksamen Wettbewerb und eine hohe Realisierungswahrscheinlichkeit sicherstellt. Ein indexiertes, einstufiges CfD-Only-Design, anstelle des bisher diskutierten Zwei-Stufen-Verfahren ist dafür eine Kernvoraussetzung, die noch in die laufenden Windenergie-auf-See-Gesetzesnovelle aufgenommen werden sollte. Auch die CfD-Höchstwerte und dahinterliegende Annahmen sollten kritisch überprüft und anpasst werden. Wichtige vorgesehene Änderungen wie die Erweiterung der Betriebsgenehmigung auf 35 + 5 Jahre müssen zudem beibehalten werden. Durch ein attraktives und investitionssicheres Auktionsdesign steigt auch das Bieterinteresse und der Wettbewerb im deutschen Offshore-Windmarkt.

Gleichzeitig sollten weitere Maßnahmen zur Stärkung von Akteuersvielfalt und Reduzierung von Klumpenrisiken in die WindSeeG-Novelle aufgenommen werden. Das reduziert die Abhängig von einzelnen Marktakteuren, senkt das Ausfallrisiko, stärkt die Realisierungsorientierung und verschafft Sicherheit und Planbarkeit für die Wertschöpfungskette in Deutschland und Europa.

1. Sicherheiten sollten für CfD-Vergaben auf den internationalen Standardwert von 100 Mio. €/GW begrenzt werden. Eine Erhöhung der Sicherheitsleistung führt zu höheren Gebots- und Projektkosten, was die Akteursvielfalt und den Wettbewerb deutlich einschränken kann.
2. Gleichzeitig sollte noch dringend eine Zuschlagsbegrenzung („one-lease-per-bidder") im laufenden Verfahren ins WindSeeG aufgenommen werden. Konkret sollten Bieter und mit ihnen verbundene Unternehmen in einem Ausschreibungsjahr höchstens eine Fläche erhalten können. Ziel einer solche Regelung ist die Stärkung der Vielfalt der Marktakteure sowie Realisierungssicherheit von Projekten. Sie wirkt einer zunehmenden Marktkonzentration entgegen, die zu einer Abhängigkeit von einigen wenigen Entwicklern bei der Erreichung der gesetzlichen Offshore-Ausbauziele führen kann.

1. Sicherheiten für mindestens CfD-Vergaben auf 100 Mio. €/GW begrenzen

Anpassung in: § 18 Abs. 1 und Abs. 2; § 52 Abs. 1 und Abs. 2

Durch den Gesetzesentwurf soll die Höhe der Sicherheit für nicht zentral voruntersuchte Flächen von 100 auf 200 Mio. €/GW und für zentral voruntersuchte Flächen von 200 auf 250 Mio. €/GW erhöht werden.

Sicherheiten erfüllen eine wichtige Funktion: Sie sollen spekulative und unrealistische Gebote verhindern und damit die Realisierungswahrscheinlichkeit bezuschlagter Projekte erhöhen. Allerdings führen höhere Sicherheiten nicht zwangsläufig zu einer höheren Realisierungswahrscheinlichkeit. Insbesondere rechtfertigen gestiegene Projektkosten nicht automatisch eine entsprechende Erhöhung der Sicherheiten. Entscheidend ist vielmehr, dass diese ausreichend hoch sind, um spekulative Gebote wirksam einzudämmen, ohne die Projektrealisierung durch übermäßige Kapitalbindung zu erschweren.

Zu hohe Sicherheiten erhöhen die Finanzierungs- und damit auch die Stromgestehungskosten. Zugleich benachteiligen sie kleinere und weniger kapitalstarke Entwickler, schränken Wettbewerb und Akteursvielfalt ein und begünstigen eine weitere Marktkonzentration. Dabei ist die Unternehmensgröße allein kein verlässlicher Indikator für die Realisierungswahrscheinlichkeit eines Projekts. Darüber hinaus können überhöhte Sicherheiten die Attraktivität des deutschen Offshore-Windmarktes im internationalen Wettbewerb beeinträchtigen, zumal in anderen Märkten häufig Sicherheiten von 100 Mio. €/GW üblich sind.

Der BWO spricht sich daher für eine risikogerechte Differenzierung der Sicherheiten nach Zuschlagsstufe aus. CfD-Zuschläge bieten durch die langfristige Absicherung der Stromerlöse eine höhere

Confidentiality: C2 - Internal

Finanzierungs- und Planungssicherheit und weisen entsprechend geringere Realisierungsrisiken auf. Bei marktlichen Zuschlägen in der ersten Stufe bestehen hingegen höhere Vermarktungs- und Finanzierungsrisiken, die eine höhere Sicherheitsleistung rechtfertigen können.

Konkret wird eine einheitliche Basissicherheit von 100 Mio. €/GW für beide Flächentypen vorgeschlagen. Sollte entgegen der expliziten Empfehlung des BWO für eine einheitliche Vergabe nur mit CfDs das Zweistufenmodell beibehalten werden, fordert der BWO bei einem Zuschlag in der ersten, Stufe diese um 150 Mio. €/GW auf insgesamt 250 Mio. €/GW erhöht werden; um den damit erhöhten Vermarktungs- und Finanzierungsrisiken gerecht zu werden. Die zusätzliche Sicherheit von 5 % des bezuschlagten Zahlungsgebots bleibt unverändert bestehen.

Darüber hinaus sollten die bislang vorgesehenen 25 % der Sicherheitsleistung nicht bereits vor der Auktion hinterlegt werden müssen. Diese Vorabhinterlegung bindet Kapital auch bei Bietern, die keinen Zuschlag erhalten, und kann dadurch die Teilnahme am Wettbewerb erschweren. Der BWO spricht sich daher dafür aus, die vollständige Sicherheitsleistung erst nach Zuschlag fällig werden zu lassen. § 18 Absatz 2 sollte entsprechend angepasst werden.

Änderungsantrag 1 – § 18 WindSeeG
§ 18 Absatz 1 Neufassung

„(1) Die Höhe der Sicherheit nach § 31 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes bestimmt sich aus der Gebotsmenge multipliziert mit 100 Euro pro Kilowatt zu installierender Leistung und ist nach Maßgabe des Absatzes 2 zu hinterlegen. Sofern der Zuschlag auf der ersten Stufe des Zuschlagsverfahrens erfolgt, erhöht sich die Sicherheit nach Satz 1 um einen Betrag, der sich aus der Gebotsmenge multipliziert mit 150 Euro pro Kilowatt zu installierender Leistung ergibt. Die Sicherheit erhöht sich in diesem Fall zusätzlich um einen Betrag in Höhe von 5 Prozent des bezuschlagten Zahlungsgebots.

Änderungsantrag 2 – § 52 WindSeeG
§ 52 Absatz 1 – Neufassung

„(1) Die Höhe der Sicherheit nach § 31 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes bestimmt sich aus der Gebotsmenge multipliziert mit 100 Euro pro Kilowatt zu installierender Leistung und ist nach Maßgabe des Absatzes 2 zu hinterlegen. Sofern der Zuschlag auf der ersten Stufe des Zuschlagsverfahrens erfolgt, erhöht sich die Sicherheit nach Satz 1 um einen Betrag, der sich aus der Gebotsmenge multipliziert mit 150 Euro pro Kilowatt zu installierender Leistung ergibt. Die Sicherheit erhöht sich in diesem Fall zusätzlich um einen Betrag in Höhe von 5 Prozent des bezuschlagten Zahlungsgebots.“

2. Fehlende Zuschlagsbegrenzung im WindSeeG gefährdet Akteursvielfalt

Anpassung v.a. in: § 3; § 17; § 20; §51; § 54

Nach § 17 Abs. 2 WindSeeG kann ein Bieter ausdrücklich Gebote auf mehrere unterschiedliche nicht zentral voruntersuchte Flächen abgeben. Für zentral voruntersuchte Flächen gilt nach § 51 Abs. 2 WindSeeG dasselbe. Dadurch bleibt grundsätzlich möglich, dass ein einzelnes Unternehmen mehrere Flächen derselben Ausschreibungsrunde erhält.

Stattdessen sollte eine korrespondierende Begrenzung in § 20 WindSeeG und in § 54 WindSeeG eingeführt werden, nach der ein Bieter beziehungsweise mit ihm verbundene Unternehmen nur einen Zuschlag über beide Flächentypen hinweg pro Ausschreibungsjahr erhalten kann. In § 17 und § 51 WindSeeG sollte geregelt werden, dass die Möglichkeit mehrere Angebote für unterschiedliche Flächen ab zugegeben davon unberührt bleibt. In § 3 WindSeeG sollte die Definition geregelt werden, wie mit verschiedenen Typen verbundener Unternehmen umgegangen wird.

Confidentiality: C2 - Internal

2.1 Klumpenrisiken im Ausbaupfad verhindern – Realisierung in den Fokus nehmen

Ohne Zuschlagsbegrenzung bleibt grundsätzlich möglich, dass ein einzelnes Unternehmen mehrere große Flächen in einem Ausschreibungsjahr erhält. Dies schwächt die Akteursvielfalt und konzentriert zugleich einen erheblichen Teil des Realisierungsrisikos des Offshore-Ausbaupfades auf einzelne Unternehmen. In den Ausschreibungsjahren 2023 bis 2024 konnte in Deutschland beispielsweise eine starke Konzentration von Flächen bei einzelnen Marktakteuren beobachtet werden. Allein 7 Flächen wurden auf nur zwei Entwickler verteilt.

Dadurch steigt die Gefahr von Klumpenrisiken. In der aktuellen Situation, bei der eine Vielzahl von Projekten der Ausschreibungsjahre 2023 bis 2025 vor unklaren finalen Investitionsentscheidungen stehen, wird das nochmal eindrücklich unterstrichen. Ein Ausfall eines solchen Portfolios an Flächen kann ohne Zuschlagsbegrenzung mehrere Gigawatt vergebener Kapazität, Netzanbindungen und große Teile der Lieferkette gleichzeitig treffen. Für die Industrie droht der Verlust von Auftragsvolumina für Hersteller, Häfen und Installationsdienstleister. Auf Systemebene besteht ein Risiko durch fehlende Grünstrommengen für die Dekarbonisierung sowie steigender Großhandelspreise aufgrund des Merit-Order-Effektes.

Bei Beschränkung auf nur einen Zuschlag pro Bieter und Jahr haben mehr Entwickler die Chance zu gewinnen, was zusätzlich eine wettbewerbsorientiertere und marktbasiert gesteuerte Auktion schafft. Die Regel trägt dazu bei, dass die Flächen zu ihrem tatsächlichen Marktwert bezuschlagt werden, indem sie intensiven Wettbewerb für jedes einzelne Gebiet fördert.

Maßgeblich für die Einführung einer solchen Zuschlagsbegrenzung ist also die Stärkung der Akteursvielfalt und Realisierungssicherheit, durch die Streuung von Risiken und Reduzierung von Marktkonzentration. Entscheidend ist nicht nur, wie viele Unternehmen in Auktionen bieten, sondern wie viel Realisierungsrisiko bei wenigen Unternehmen konzentriert wird. Die Zahl der Bieter misst zwar Wettbewerb, nicht jedoch die Realisierungssicherheit.

Zudem kann eine Zuschlagsbegrenzung die Lieferkette durch mehr potenzielle Kunden stärken. Auch Innovation werden durch den gesteigerten Wettbewerb zwischen Entwicklern gefördert.

2.2 Internationale Beispiele existierender Mechanismen

Zuschlagsbegrenzungen sind international keine regulatorische Besonderheit. Bei den New York Bight Offshore Wind Auktionen 2022 sicherte eine "One-Lease-Per-Bidder“-Begrenzung bereits die Entwicklervielfalt und sorgte bei 14 Bietern für insgesamt sechs Zuschläge für verschiedene Marktakteure. Auch die aktuelle Ausschreibungsrunde AO10 in Frankreich, bei der die Auswertung der Gebote derzeit läuft, nutzt für Flächen mit bodenverankerten Fundamenten einen Zuschlagsbegrenzungsmechanismus.

2.3 Umgang mit verschiedenen Akteursstrukturen

Für eine funktionierende Zuschlagsbegrenzung ist es wichtig den Umgang mit verbundenen Unternehmen klar zu regeln, also beispielweise im Offshore-Windbereich häufiger vorkommende Formen wie Zweckgesellschaften und Joint Ventures. Auch ist der Zeitpunkt für die Zuordnung zu solchen Formen von verbundenen Unternehmen entscheidend. Dies ist wichtig, um Umgehungsmöglichkeiten für die Zugangsbegrenzung zu schließen, die sich bestimmten Beteiligungskonstruktionen bei den bietenden Firmen ergeben.

Confidentiality: C2 - Internal

Zwei Sicherungen verhindern Umgehungen. Erstens bestätigt jeder Bieter mit seinem Gebot schriftlich, zu welchen Unternehmen er gehört. Falsche Angaben führen zum Ausschluss. Zweitens darf ein gewonnener Zuschlag vor Beginn des Projekts nur mit Zustimmung der Bundesnetzagentur an einen anderen Akteur übertragen werden.

Wer bei einer Ausschreibung bietet, muss offenlegen, zu welchen Unternehmensgruppen er gehört. Als Maßstab dient das bestehende Aktiengesetz (§15 AktG), das Konzerne und Abhängigkeiten regelt. Es wird um Fälle ergänzt, in denen jemand ohne Mehrheit über Vetorechte, Besetzungsrechte oder Stimmbindungen maßgeblichen Einfluss hat. Gemeinsam kontrollierte Unternehmen, etwa Gemeinschaftsunternehmen, gelten als verbunden. Eigens gegründete Projektgesellschaften gelten als verbunden mit dem Unternehmen, das sie steuert. Und wenn ein Investor an mehreren Bietern beteiligt ist und auf deren Angebote Einfluss nehmen kann, gelten diese Bieter ebenfalls als verbunden.

Für die Prüfung zählen vier Fragen: Wer bestimmt die Entscheidungen? Wer trägt Gewinn und Verlust? Wer finanziert das Projekt? Wer hat mehr als nur formalen Einfluss? Maßgeblich ist der Stand zum Zeitpunkt der Gebotsfrist und der Zuschlagserteilung. Unternehmen, die gemeinsam bieten, gelten als ein einziger Bieter. Damit lässt sich die Regel nicht durch Aufteilung auf mehrere Firmen umgehen.

3. Kombination mit der Durchführung von Auktionsrunden

In einer Auktion mit Zuschlagsbegrenzung sollten die Flächen gleichzeitig ausgeschrieben werden. Dabei ist wichtig, dass die Möglichkeit des Wechselns zwischen einzelnen Flächen in einer Auktionsrunde gegeben ist. Dadurch wird ein optimaler Wettbewerb um die Flächen erreicht.

In der Praxis bedeutet das: In einem simultanen dynamischen Modell werden alle Flächen einer Auktionsrunde gleichzeitig verauktioniert. Beispielsweise stehen drei Flächen zur Ausschreibung fest. Sie gehen gleichzeitig in eine Auktionsrunde. Jede Auktionsrunde mit einer Vergabe über einen CfD beginnt mit dem im WindSeeG festgelegten Höchstwert auf allen Flächen. Die Auktion endet, wenn nur ein Bieter auf jeder Fläche bleibt.

Jeder Bieter darf pro Runde höchstens ein Gebot auf eine Fläche abgeben. Werden in einer Bieterrunde auf eine Fläche mindestens zwei Gebote abgegeben, sinkt der Gebotswert für den CfD in der folgenden Runde für diese Fläche. Bei nur einem Bieter bleibt der Gebotswert für eine Fläche gleich.

Jeder teilnehmende Bieter sieht vor jeder Runde die Zahl der Gebote je Fläche und den zu bietenden Wert. Bieter entscheiden dann, ob sie:

- bei ihrem bisherigen Gebot auf eine Fläche bleiben;
- auf eine andere Fläche wechseln oder;
- aus einer Auktionsrunde ausscheiden.

Die Wechselmöglichkeit ist dabei begrenzt. Liegt auf einer Fläche nur ein Gebot vor, bleibt ihr Wert unverändert und der entsprechende Bieter ist an diese Fläche gebunden und darf auf keine andere Fläche bieten. Nur wenn ein zweiter Bieter auf die gleiche Fläche bietet, dürfte der erste Bieter wieder auf eine andere Flächen wechseln.

Die Auktion endet, wenn auf jeder Fläche höchstens ein Gebot von einem Bieter vorliegt. Der Zuschlag erfolgt zum zuletzt gültigen Wert der Fläche.

Confidentiality: C2 - Internal

Der Vorteil eines solchen Umsetzungsmechanismus ist, dass er die Förderkosten senken kann. Der Gebotswerte für eine Fläche sinkt, solange Wettbewerb besteht, und der Zuschlag liegt nahe dem Mindestpreis des letzten verdrängten Konkurrenten. Wechselnde Bieter halten den Wettbewerb auch auf Flächen aufrecht, auf denen sonst ein einzelner Bieter verbliebe. Dieser Effekt setzt voraus, dass für jede Fläche mindestens zwei Bietende vorhanden sind. Das kann den Wert für den Staat minimieren und zu niedrigeren CfDs führen. Der Wettbewerb wird gleichmäßiger verteilt, auch weniger attraktive Flächen interessant und effizientere Auktionsergebnisse werden möglich. Dieses System sollte für zentral- und nicht-zentral-voruntersuchte Flächen angewendet werden.

Der BWO spricht sich klar für eine zukünftige Vergabe von Flächen nur über CfDs aus. Sollte entgegen dieser Forderung ein Zweistufenmodell eingeführt werden, könnte eine Zuschlagsbegrenzung auch in einer ersten Stufe umgesetzt werden. Dabei würden umgekehrt zur oben mit CfDs dargelegten Variante, die Gebote auf eine Fläche sukzessiv steigen.

Kontakt

Bundesverband der Windenergie Offshore e.V.
Spreeufer 5
10178 Berlin
info@bwo-offshorewind.de

Lobbyregister: R000252

Confidentiality: C2 - Internal