

STELLUNGNAHME

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie „Entwurf eines Gesetzes zur Optimierung und Absicherung des Ausbaus der Windenergie auf See“

Bearbeitungsstand: 6. August 2026
WAB e.V. – im Rahmen der Verbändeanhörung



Kurzbewertung der WAB e.V.

Die WAB begrüßt, dass der Referentenentwurf am Ausbauziel von mindestens 70 GW Offshore-Windenergie bis 2045 festhält und wesentliche strukturelle Verbesserungen für Netzintegration, Flächenoptimierung, Betriebsdauer, Resilienz und Verfahrenseffizienz vorsieht. Besonders positiv bewertet die WAB den flexiblen Ausschreibungskorridor, die Möglichkeit einer stärkeren Überbauung, die bessere Auslastung der Offshore-Netzanbindungen sowie die Verlängerung der Regellaufzeit neuer Offshore-Windparks von 25 auf 35 Jahre.

Beim neuen zweistufigen Ausschreibungsdesign sieht die WAB Chancen und offene Fragen. Positiv ist die Kombination von marktlicher Realisierung – ausdrücklich auch über PPAs – und einer Absicherung über zweiseitige Differenzverträge (CfD), wenn eine rein marktliche Realisierung nicht zustande kommt. Damit können unterschiedliche Geschäftsmodelle und Risikoprofile berücksichtigt werden. Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass die erste Stufe nicht nur rechtlich möglich, sondern wirtschaftlich und finanzierungsfähig ist. Der Entwurf verbessert das Sicherheitsnetz gegenüber dem bisherigen Modell erheblich, garantiert aber weiterhin weder einen Zuschlag noch die Realisierung jeder ausgeschriebenen Fläche.

Die WAB sieht darüber hinaus Handlungsbedarf bei der Stärkung langfristiger PPAs, bei der Planbarkeit und wirtschaftlichen Ausgestaltung des Absicherungsmechanismus sowie bei der Realisierung der bereits vergebenen Flächen. Für die Erreichung der Ausbauziele ist entscheidend, dass nicht nur neue Ausschreibungen erfolgen, sondern dass möglichst viele finanzierungs- und umsetzungsfähige Bieter gewonnen und bereits bezuschlagte Projekte tatsächlich in die Investitionsentscheidung und Umsetzung geführt werden.

1. Gesamteinschätzung

Die WAB e.V. begrüßt, dass das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie mit dem vorliegenden Referentenentwurf einen neuen ordnungspolitischen Rahmen für den weiteren Ausbau der Windenergie auf See vorlegt. Die Offshore-Windenergie ist für eine resiliente, wettbewerbsfähige und klimaverträgliche Energieversorgung von zentraler Bedeutung. Vor diesem Hintergrund ist es

aus Sicht der WAB besonders wichtig, dass der Gesetzentwurf das gesetzliche Ausbauziel von mindestens 70 GW bis 2045 ausdrücklich beibehält.

Der Entwurf enthält mehrere wichtige Verbesserungen gegenüber dem geltenden WindSeeG. Dazu gehören insbesondere die Flexibilisierung des jährlichen Ausschreibungspfads, Maßnahmen zur besseren Auslastung und Optimierung der Offshore-Netzinfrastruktur, die Möglichkeit einer Überbauung, die Verlängerung der Regellaufzeit neuer Offshore-Windparks auf 35 Jahre, die Stärkung von Resilienz und europäischen Lieferketten sowie die Vereinfachung und Digitalisierung von Verfahren. Auch die Möglichkeit kombinierter Strom- und Wasserstoffanbindungen eröffnet neue Perspektiven.

Beim Ausschreibungsdesign fällt die Bewertung differenzierter aus. Das neue zweistufige Modell stellt gegenüber dem bisherigen System einen Fortschritt dar, weil es die marktliche Realisierung – ausdrücklich auch über PPAs – mit einem Absicherungsmechanismus verknüpft. Zugleich ist die Konstruktion noch nicht so robust, dass ein Leerlaufen von Ausschreibungen oder eine unzureichende Realisierungsquote ausgeschlossen werden kann. Aus Sicht der WAB sollte die weitere Gesetzgebung deshalb darauf ausgerichtet werden, möglichst vielen finanzierungs- und umsetzungsfähigen Bietern eine Teilnahme zu ermöglichen, die Finanzierung unterschiedlicher Vermarktungsmodelle zu erleichtern und bei Nichtrealisierung einen schnellen Ersatz sicherzustellen.

2. Ausbauziel und Ausschreibungspfad

2.1 Festhalten am Ausbauziel von mindestens 70 GW bis 2045

Die WAB begrüßt ausdrücklich, dass der Entwurf das Ausbauziel von mindestens 70 GW Windenergie auf See bis 2045 nicht verändert. Für die Industrie ist die langfristige politische Zielsetzung ein entscheidender Anker für Investitionen in Produktions-, Planungs-, Hafen-, Logistik- und Dienstleistungskapazitäten. Gerade nach dem schwierigen Marktumfeld der vergangenen Jahre ist die Beibehaltung des langfristigen Ziels ein wichtiges Signal für die gesamte Wertschöpfungskette.

2.2 Jährlicher Ausschreibungskorridor von 2.000 bis 4.800 MW

Die Einführung eines jährlichen Ausschreibungskorridors von grundsätzlich 2.000 bis 4.800 MW ab 2027 bewertet die WAB positiv. Ein flexibler Korridor ist sachgerechter als starre Jahresmengen, weil der tatsächliche Ausbau mit den verfügbaren Netzanbindungen, der Flächenplanung, möglichen Überbauungsgraden und weiteren technischen Rahmenbedingungen synchronisiert werden kann.

Der Entwurf begründet den Korridor insbesondere damit, dass zur Erreichung des 70-GW-Ziels ab 2035 im Durchschnitt knapp 3 GW pro Jahr in Betrieb gehen müssen, während Offshore-Netzanbindungen im Regelfall in 2-GW-Schritten ausgelegt sind. Die Obergrenze von 4,8 GW soll unter anderem Raum für Überbauung schaffen. Der Korridor erlaubt zudem die flexible Anrechnung grenzüberschreitender Kooperationsprojekte.

Gleichzeitig weist die WAB darauf hin, dass ein Korridor von 2.000 bis 4.800 MW keine jährliche Mindestmenge von etwa 3 GW garantiert. Die Formulierung „grundsätzlich“ und der planerische Spielraum des BSH sind sinnvoll, dürfen aber nicht dazu führen, dass der tatsächliche Ausschreibungspfad dauerhaft unter dem für die Zielerreichung erforderlichen Niveau bleibt. Die Flexibilität sollte deshalb mit einem verlässlichen und transparenten Ausbaupfad verbunden werden.

Außerdem sollten die einzelnen ausgeschriebenen Flächen maximal einen jeweiligen Leistungsumfang von 1 GW haben. Eine solche Begrenzung dient dem Wettbewerb, reduziert das Klumpenrisiko sowie das Risiko im Falle einer Rückgabe einzelner Flächen. Zudem dient eine

Begrenzung dem Schutz der Zulieferer-Industrie sowie der Sicherung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze in Deutschland.

Die WAB regt zudem an, bei den Ausbauzielen langfristig stärker die tatsächlich anvisierte Leistung von Offshore-Windparks in den Fokus zu rücken. Es muss sichergestellt sein, dass eine jährliche Leistung in der Größenordnung um 4.000 Volllaststunden pro Windpark erreicht wird. Dies muss bei der Ausschreibung neuer Flächen berücksichtigt werden.

Die WAB spricht sich zudem für einen angemessenen Ausgleich aus, wenn durch einen späteren Zubau von Offshore-Windenergieanlagen die Erträge bereits errichteter Windparks durch Abschattungs- bzw. Wake-Effekte nachträglich und wesentlich gemindert werden. Die bestehende wirtschaftliche Grundlage bereits realisierter Projekte darf durch spätere Flächenfestlegungen nicht unvorhersehbar entwertet werden. Für die Onshore-Windenergie bestehen bereits Regelungen zur Berücksichtigung von Abschattungseffekten bei der Ertragsermittlung. Diese Grundsätze sollten für Offshore unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse entsprechend weiterentwickelt werden.

2.3 Ausschreibungen zentral voruntersuchter Flächen

Die WAB spricht sich dafür aus, künftige Ausschreibungen grundsätzlich auf zentral voruntersuchte Flächen zu konzentrieren. Die zentrale Voruntersuchung reduziert wesentliche Entwicklungs- und Projektrisiken bereits vor der Ausschreibung und schafft damit bessere Voraussetzungen für eine belastbare Finanzierung und eine zügige finale Investitionsentscheidung. Bei nicht zentral voruntersuchten Flächen müssen wesentliche Untersuchungen und vorbereitende Arbeiten erst nach dem Zuschlag durch den Projektierer erfolgen, wodurch zusätzliche Risiken und längere Entwicklungszeiträume entstehen können. Aus Sicht der WAB sollte daher nicht allein die frühestmögliche Ausschreibung, sondern die möglichst hohe Wahrscheinlichkeit einer tatsächlichen Projektrealisierung maßgeblich sein.

2.4 Ausschreibungsjahr 2026 und Übergang zu 2027

Kritisch bewertet die WAB, dass für 2026 keine Offshore-Ausschreibung stattfindet. Die für 2026 vorgesehenen Flächen wurden nach der Änderung des Flächenentwicklungsplans 2025 auf das Ausschreibungsjahr 2027 verschoben. Die Aussetzung ist damit inzwischen planerisch nachvollzogen, führt aber aus Sicht der Industrie zu einer zusätzlichen Lücke im kontinuierlichen Ausschreibungspfad.

Für die Wertschöpfungskette ist es deshalb entscheidend, dass nach Abschluss der gesetzlichen Anpassungen schnellstmöglich konkrete Ausschreibungstermine für 2027 festgelegt werden. Die WAB spricht sich dafür aus, die Ausschreibungen so früh wie rechtlich und organisatorisch möglich im ersten Quartal 2027 zu starten. Dies ist keine Frage der bloßen Mengenzuordnung, sondern der Aufrechterhaltung von Investitions-, Liefer- und Produktionsketten.

Der Zeitplan für 2027 hängt zusätzlich vom beihilferechtlichen Genehmigungsvorbehalt nach § 106 WindSeeG-E ab. Danach darf Teil 3 des WindSeeG erst nach Genehmigung durch die Europäische Kommission und nur nach Maßgabe dieser Genehmigung angewandt werden. Die Bundesregierung sollte die beihilferechtliche Notifizierung und die Abstimmung mit der Europäischen Kommission so frühzeitig einleiten, dass der Ausschreibungsstart 2027 nicht durch eine nachgelagerte Genehmigungsphase verzögert wird. Erforderlich ist ein transparenter Zeitplan, der Gesetzgebung, EEG-Regelungen, Ausschreibungsunterlagen und beihilferechtliche Freigabe zusammenführt.

3. Netzoptimierung, Überbauung und Flächenoptimierung

Die WAB bewertet die vorgesehenen Maßnahmen zur besseren Systemintegration der Offshore-Windenergie ausdrücklich positiv. Der Entwurf legt die rechtlichen Grundlagen für eine mögliche Steigerung der Übertragungsleistung der 2-GW-Offshore-Anbindungssysteme, eine Überbauung der Netzanbindung sowie eine Reduktion der Leistungsdichte und einen Flächenneuzuschnitt.

Die bessere Auslastung der bestehenden Netzinfrastruktur kann einen wesentlichen Beitrag zur Kosteneffizienz leisten. Der Entwurf weist darauf hin, dass Offshore-Anbindungsleitungen Investitionen von rund 5 bis 10 Mrd. Euro erfordern. Eine höhere Auslastung der vorhandenen Systeme kann deshalb relative Netzkosten erheblich senken und die Belastung der Stromkunden reduzieren.

Besonders begrüßenswert ist die Möglichkeit, die Überbauung flächenspezifisch im Flächenentwicklungsplan festzulegen. Der Entwurf sieht einen Ausschreibungskorridor vor, der im Einzelfall eine Überbauung von bis zu 20 Prozent ermöglicht. Entscheidend ist, dass der konkrete Überbauungsgrad an den jeweiligen Standort- und Systembedingungen ausgerichtet wird. Die Möglichkeit einer flächenspezifischen Überbauung darf nicht zu einer faktischen Verpflichtung der Vorhabenträger werden. Insbesondere bei Flächen mit niedrigen erwarteten Volllaststunden kann eine zusätzliche installierte Leistung die Investitions- und Betriebskosten erhöhen, ohne dass ihr ein entsprechender energiewirtschaftlicher Nutzen gegenübersteht. Eine Überbauung sollte daher nur auf Grundlage einer belastbaren Kosten-Nutzen-Analyse und mit ausdrücklicher Zustimmung des Vorhabenträgers vorgesehen werden.

Auch die geplante Anpassung von Flächenzuschnitten und eine standortspezifische Reduktion der Leistungsdichte können zu einer effizienteren Flächennutzung und höheren Volllaststunden beitragen. Zugleich ist sicherzustellen, dass diese Ziele mit einer etwaigen Überbauung der Netzanbindung und den begrenzten Flächenressourcen vereinbar bleiben. Die WAB unterstützt daher einen integrierten, ertrags- und systemorientierten Ansatz bei der weiteren Flächenplanung.

Die geplante Optimierung der Offshore-Netzanbindungen sollte mit einer klaren technischen Risikoordnung verbunden werden. Die Streichung des sogenannten 2K-Kriteriums soll eine höhere, temporäre oder dauerhafte Übertragungsleistung der Kabel ermöglichen. Für Betreiber, Zulieferer und Versicherer müssen deshalb Anforderungen an Temperaturüberwachung, Auslegung, Lebensdauer, Wartung, Gewährleistung, Verfügbarkeit und Haftung frühzeitig feststehen. Die höhere Auslastung darf nicht zu nachträglichen und nicht kalkulierbaren Risiken für die Projektfinanzierung oder die technische Betriebsführung führen.

4. Verlängerung der Regellaufzeit von 25 auf 35 Jahre

Eine Verlängerung der Laufzeit von 25 auf 35 Jahre ist kein Selbstläufer und wird aktuell nicht ausreichend begleitet. Die ONAS Design Grundlage ist bislang nicht für diesen langen Zeitraum vorgesehen, sodass Ertüchtigungen, Ersatzmaßnahmen oder Reinvestitionen erwartbar sind. Die bisherige Entschädigung für eine betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer ist auf 20 Jahren im § 17e EnWG angelegt. Ferner ist auch nicht sichergestellt, dass eine technische Betriebsdauer eines OWP für die 35 Jahre auch wirtschaftlich immer die beste Lösung darstellt. Somit kann die verlängerte Laufzeit begrüßt werden, gleichzeitig braucht deren Ausgestaltung weitere Regelungen, die im Dialog mit den Industrievertretern gestaltet werden müssten.

5. Grenzüberschreitende Kooperationen

Die Möglichkeit, grenzüberschreitende Kooperationsprojekte auf das Ausbauziel und den Ausschreibungspfad anzurechnen, bewertet die WAB positiv. Sie trägt der zunehmenden

europäischen Integration der Strommärkte und Offshore-Netze Rechnung und schafft zusätzliche Flexibilität bei der Erreichung der nationalen Ausbauziele.

Aus Sicht der WAB sollte diese Flexibilität jedoch nicht dazu führen, dass nationale Ausschreibungsmengen auf Dauer ersetzt oder reduziert werden. Grenzüberschreitende Projekte sollten vielmehr ergänzend zur Stabilisierung des europäischen Offshore-Ausbaus beitragen.

6. Ausschreibungsdesign: zweistufiges Modell zwischen Marktintegration und Absicherung

6.1 Grundsätzliche Einordnung

Die WAB nimmt gegenüber dem neuen zweistufigen Ausschreibungsdesign eine differenzierte Bewertung vor. Aus Sicht der WAB enthält der Ansatz überzeugende Elemente, gleichzeitig bestehen offene Fragen hinsichtlich der tatsächlichen Finanzierbarkeit und der zu erwartenden Teilnahme an der ersten Stufe.

Die erste Stufe fragt ab, ob ein Projekt ohne Marktpremie und ohne Refinanzierungsbeitrag marktlich realisiert werden kann. Als Beispiel für eine solche marktliche Realisierung nennt die Begründung ausdrücklich PPAs. Erst wenn kein Bieter zur rein marktlichen Realisierung bereit ist, wird die zweite Stufe mit einem Absicherungsmechanismus in Form eines zweiseitigen CfD durchgeführt.

Die WAB begrüßt an diesem Ansatz insbesondere die Möglichkeit, unterschiedliche Geschäftsmodelle nebeneinander bestehen zu lassen. Sie setzt sich seit Langem sowohl für eine verlässliche Absicherung von Offshore-Projekten als auch für die Fortentwicklung und eine starke Rolle von PPAs ein. Ein Modell, das PPA-basierte und andere marktliche Vermarktungsmodelle nicht durch ein Fördermodell verdrängt, sondern neben einem CfD als Option erhält, entspricht daher grundsätzlich den Interessen der WAB und ihrer Mitgliedsunternehmen. Positiv bewertet die WAB zudem, dass PPAs im neuen Ausschreibungsdesign ausdrücklich als Instrument der marktlichen Realisierung benannt werden. Damit wird ein Vermarktungsweg anerkannt, der für die Verbindung von Offshore-Windenergie und industrieller Stromnachfrage von erheblicher Bedeutung sein kann.

Gleichzeitig ist zu beachten, dass die erste Stufe kein staatliches PPA-Modell darstellt. Die Finanzierung und Stromvermarktung muss der Projektierer selbst organisieren. Ein PPA kann beispielsweise mit einem Industrieunternehmen, Energieversorger oder Vermarkter geschlossen werden. Daraus folgt die zentrale Frage, ob ein langfristiges PPA unter den gegenwärtigen Markt- und Finanzierungsbedingungen tatsächlich ausreicht, um ein kapitalintensives Offshore-Projekt bankfähig zu machen.

Die bloße rechtliche Möglichkeit zum Abschluss von PPAs reicht aus Sicht der WAB daher nicht aus. Wenn die erste Stufe tatsächlich einen relevanten Beitrag zur Projektrealisierung leisten soll, müssen langfristige PPAs für Projektierer, finanzierende Banken und industrielle Abnehmer praktisch handhabbar und bankfähig sein. Dazu gehören belastbare Vertragslaufzeiten sowie ein angemessener Umgang mit Mengen- und Profilirisiken, Bonitäts- und Ausfallrisiken sowie verbleibenden Marktpreis- und Basisrisiken. Die WAB spricht sich daher dafür aus, die praktischen Voraussetzungen für langfristige, bankfähige PPAs weiter zu verbessern. Die Bundesregierung sollte insbesondere prüfen, mit welchen Instrumenten verbleibende Risiken gezielt begrenzt werden können, ohne PPAs unnötig zu verstaatlichen oder den Marktmechanismus zu verdrängen.

Besondere Aufmerksamkeit verdient dabei die Wechselwirkung der ersten Ausschreibungsstufe mit der weiteren Entwicklung der energiepolitischen Rahmenbedingungen für industrielle Stromabnehmer. Die erste Stufe setzt voraus, dass Projekte ohne Absicherungsmechanismus marktlich realisiert werden können; der Entwurf nennt hierfür ausdrücklich PPAs als möglichen Vermarktungsweg. Die Attraktivität und Finanzierbarkeit dieses Weges hängen jedoch wesentlich von den Rahmenbedingungen und der Nachfrage auf Seiten industrieller Stromabnehmer ab. Werden staatliche Instrumente zur Begrenzung von Industriestrompreisen dauerhaft und in einem Umfang ausgestaltet, der langfristige PPAs für Abnehmer wirtschaftlich weniger attraktiv macht, könnte dies die Nachfrage nach solchen Verträgen und damit zugleich die Funktionsfähigkeit der ersten Ausschreibungsstufe beeinträchtigen.

Die WAB spricht sich ausdrücklich für eine starke Rolle von PPAs aus und setzt sich nicht gegen Maßnahmen zur Sicherung wettbewerbsfähiger Industriestrompreise ein. Vielmehr sollten beide Ziele zusammen gedacht und so ausgestaltet werden, dass staatliche Entlastungsinstrumente den Markt für langfristige erneuerbare Strombezugsverträge nicht unbeabsichtigt verdrängen. Gerade vor diesem Hintergrund sollte die Bundesregierung die Voraussetzungen für einen dauerhaft attraktiven und finanzierungsfähigen PPA-Markt gezielt weiterentwickeln.

Mit Blick auf die finanziellen Anforderungen des neuen Ausschreibungsdesigns weist die WAB ergänzend auf die erhöhten Sicherheitsleistungen hin: Für nicht zentral voruntersuchte Flächen steigen sie von 100 auf 200 Euro/kW, für zentral voruntersuchte Flächen von 200 auf 250 Euro/kW. Die Hinterlegungsfristen bleiben unverändert; bei einem Zuschlag auf der ersten Stufe kommt eine zusätzliche Sicherheit von 5 Prozent des Zahlungsgebots hinzu. Dies erhöht Kapitalbindung und Finanzierungskosten, insbesondere für fremdkapitalabhängige Bieter. Die WAB fordert daher angemessene Freigaberegeln, die Anerkennung verschiedener Sicherheiteninstrumente sowie eine verhältnismäßige Berücksichtigung von Verzögerungen, höherer Gewalt und behördlich oder netzseitig verursachten Umständen. Die WAB geht davon aus, dass diese zusätzlichen Sicherheitsleistungen über Bürgschaften hinterlegt werden.

6.2 Absicherung über den zweiseitigen CfD

Die zweite Stufe des Ausschreibungsdesigns ist aus Sicht der WAB ein wichtiger Fortschritt gegenüber dem bisherigen Modell. Wenn kein Bieter bereit ist, eine Fläche vollständig marktlich zu realisieren, kommt ein Absicherungsmechanismus zum Einsatz. Damit wird dem derzeit schwierigen Kosten-, Zins- und Finanzierungsumfeld Rechnung getragen.

Der Höchstwert für die Ausschreibungen auf nicht zentral voruntersuchten Flächen wird im Entwurf mit 9,487 ct/kWh festgelegt. Bei einer erheblichen Abweichung der prognostizierten Stromerträge kann die BNetzA für einzelne Flächen einen abweichenden Höchstwert festlegen; hierfür sieht der Entwurf eine Abweichungsmöglichkeit von bis zu 35 Prozent vor. Für zentral voruntersuchte Flächen gelten aufgrund der NZIA-Systematik eigene Höchstwertregeln; für die betreffende Ausschreibung kann der Höchstwert durch den vorgesehenen 15-prozentigen NZIA-Zuschlag auf 9,6715 ct/kWh steigen.

Die flächenspezifische Anpassbarkeit bewertet die WAB positiv, weil unterschiedliche Ertragsbedingungen nicht mit einem einheitlichen Referenzwert abgebildet werden können. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass die Höchstwerte die tatsächlichen Investitions- und Finanzierungskosten realistisch abbilden. Eine rein ertragsbezogene Anpassung ersetzt keine sachgerechte Berücksichtigung von Kostenentwicklungen.

6.3 Inflationsausgleich und regelmäßige Überprüfung

Die WAB hält einen verlässlichen Inflations- und Kostenanpassungsmechanismus für die Ausgestaltung des CfD für zwingend erforderlich. Zwischen Zuschlag, Investitionsentscheidung, Bau und jahrzehntelangem Betrieb eines Offshore-Windparks liegen lange Zeiträume, in denen weder die Entwicklung von Investitions-, Betriebs- und Finanzierungskosten noch die allgemeine Inflation verlässlich vorhersehbar sind. Ein statischer CfD würde damit erhebliche, über Jahrzehnte nicht sinnvoll absicherbare Risiken auf die Projektierer verlagern und könnte die Finanzierbarkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Projekte beeinträchtigen. Der CfD sollte daher grundsätzlich inflationsindexiert ausgestaltet werden. Darüber hinaus sollte die zugrunde liegende Kosten- und Risikobasis regelmäßig, beispielsweise alle fünf Jahre, überprüft und bei wesentlichen Veränderungen angepasst werden. Internationale Erfahrungen zeigen, dass eine solche Indexierung grundsätzlich mit CfD-Modellen vereinbar und in der Praxis etabliert ist. Im Vereinigten Königreich werden die Strike Prices von CfDs über die Vertragslaufzeit an den Verbraucherpreisindex (CPI) angepasst; für Offshore-Wind gelten inzwischen 20-jährige CPI-indexierte CfDs.

6.4 Refinanzierungsbeitrag und Upside-Risiko

Kritischer bewertet die WAB die Konstruktion der Erlösabschöpfung innerhalb des Absicherungsmechanismus. Der erfolgreiche Bieter erhält auf der zweiten Stufe eine Marktprämie, ist zugleich aber zur Zahlung eines Refinanzierungsbeitrags verpflichtet, wenn der Marktwert des Stroms oberhalb des maßgeblichen Wertes liegt. Damit wird das Preisrisiko nach unten reduziert, zugleich aber die Möglichkeit hoher Mehrerlöse begrenzt.

Die WAB erkennt an, dass diese Konstruktion die öffentliche Hand und Stromkunden vor Überförderung schützen kann. Gleichwohl sollte geprüft werden, ob die konkrete Ausgestaltung die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Offshore-Projekten und die Bereitschaft von Investoren zur Übernahme weiterer Projekte beeinträchtigt. Gerade bei langfristigen Investitionen ist die Gesamtbalance aus Absicherung, Risiko und unternehmerischer Upside entscheidend.

Positiv ist, dass der Entwurf innerhalb der ersten zehn Jahre einmalig einen Wechsel aus dem CfD in die sonstige Direktvermarktung bzw. PPA-Vermarktung ermöglicht. Dies unterstützt grundsätzlich die Koexistenz von CfD und PPA. Die Möglichkeit sollte jedoch so ausgestaltet werden, dass die eigenständige Vermarktung des Projekts auch nach einem Wechsel aus dem CfD wirtschaftlich attraktiv bleibt.

6.5 Keine Garantie gegen eine erneute Nullrunde

Das neue Ausschreibungsdesign ist aus Sicht der WAB erfolgversprechender als das bisherige System und reduziert das Risiko einer erneuten Nullrunde wie im Jahr 2025 deutlich.

Anders als im bisherigen Verfahren führt ein fehlendes Interesse an der rein marktlichen Realisierung künftig grundsätzlich direkt in die zweite Stufe des Absicherungsmechanismus. Das ist ein wesentlicher Fortschritt. Auch die zweite Stufe gewährleistet allerdings keine garantierte Projektrealisierung. Ein Zuschlag kann auch hier ausbleiben, wenn kein Bieter bereit ist, das Projekt zu den vorgesehenen Absicherungsbedingungen zu realisieren.

Die WAB regt deshalb an, den Mechanismus weiter zu stärken. Wenn für eine Fläche kein wirksames Gebot abgegeben wird, sollte die Fläche nicht lediglich erneut unter im Wesentlichen unveränderten Bedingungen ausgeschrieben werden. Vielmehr sollte ein verbindlicher Fallback vorgesehen werden: wirtschaftliche Rahmenbedingungen prüfen, Flächen- und Netzanbindung optimieren und – wenn eine Fläche strukturell nicht tragfähig ist – zeitnah eine alternative Fläche zur Ausschreibung bringen. Ziel sollte weniger eine formale Zuschlagsgarantie für jede einzelne Fläche als vielmehr eine möglichst hohe Realisierungsquote des gesamten Ausbaupfads sein.

Der im Entwurf vorgesehene Grundsatz, bei fehlenden wirksamen Geboten einer Ausschreibung die zugrunde liegende Fläche im nächsten Gebotstermin nach dem jeweils anderen Ausschreibungsdesign neu auszuschreiben, ist dabei ein sinnvoller Ansatz. Die WAB hält jedoch eine noch stärkere zeitliche Verbindlichkeit für erforderlich.

7. Fokus auf die Realisierung bereits vergebener Flächen

Eine zentrale Lücke des Entwurfs besteht aus Sicht der WAB darin, dass die Situation bereits bezuschlagter Offshore-Projekte mit noch ausstehender finaler Investitionsentscheidung nicht ausreichend adressiert wird.

Dies betrifft Projekte der Jahre 2023 bis 2025 mit zusammen bis zu rund 16 GW, für die noch keine finale Investitionsentscheidung getroffen wurde. Für diese Projekte braucht es eine tragfähige Lösung, die ihre Realisierung sicherstellt. Um weitere Verzögerungen zu vermeiden, regen wir einen Branchendialog mit der Politik an, in dem kurzfristig Lösungen für die Umsetzung bereits bezuschlagter Projekte entwickelt und zugleich verlässliche Rahmenbedingungen für künftige Projekte geschaffen werden.

Für die Offshore-Wertschöpfungskette ist dies von erheblicher Bedeutung: Entscheidend ist nicht allein, wie viele Gigawatt vergeben wurden, sondern wie viele Gigawatt tatsächlich in die finale Investitionsentscheidung, Beschaffung, Bau und Inbetriebnahme überführt werden.

8. Resilienz, europäische Wertschöpfungsketten und Cybersecurity

Die WAB begrüßt die Umsetzung der Vorgaben des Net-Zero Industry Act im Offshore-Windbereich. Für einen Teil der Ausschreibungen werden qualitative Kriterien zu Resilienz und Nachhaltigkeit vorgesehen; das Kriterium Cyber- und Datensicherheit wird auf sämtliche Offshore-Ausschreibungen ausgeweitet.

Die Stärkung resilienter und europäischer Wertschöpfungsketten ist aus Sicht der WAB von strategischer Bedeutung. Offshore-Windenergie ist ein Baustein kritischer Energieinfrastruktur. Abhängigkeiten von einzelnen Drittstaaten können die Versorgungssicherheit, der verlässliche Betrieb und letztlich die energiepolitische Resilienz beeinträchtigen.

Gleichzeitig sollte bei der Umsetzung auf Verhältnismäßigkeit, klare Nachweispflichten und praktikable Übergangsfristen geachtet werden. Kriterien dürfen nicht dazu führen, dass ansonsten tragfähige Projekte aufgrund schwer kalkulierbarer oder kurzfristig veränderter Nachweis- und Lieferkettenanforderungen unnötig verteuert oder verzögert werden. Es braucht deshalb klare und langfristig stabile Definitionen, verhältnismäßige Nachweis- und Prüfprozesse, praktikable Übergangsfristen sowie Rechtssicherheit für Wartungs-, Software- und Cloud-Dienstleister. Die Anforderungen sollten so ausgestaltet werden, dass sie die Resilienz kritischer Infrastruktur stärken, ohne tragfähige Projekte durch nachträglich veränderte oder nicht kalkulierbare Nachweispflichten zu verzögern.

Auch die Resilienzvorgaben nach § 51a WindSeeG-E können die Beschaffung von Windenergieanlagen und wichtigen spezifischen Bauteilen beeinflussen. Je nach Feststellung der Europäischen Kommission gelten Herkunfts- und Mengenbeschränkungen für Anlagen und Komponenten aus einzelnen Drittländern. Für Dauermagnete ist zusätzlich ein freiwilliges Bewertungskriterium mit einem wirtschaftlichen Multiplikator vorgesehen. Die WAB unterstützt das Ziel resilienter Lieferketten, fordert aber eine frühzeitige Veröffentlichung der maßgeblichen Feststellungen, einheitliche Ursprungs- und Nachweisregeln sowie ausreichende Vorlauf- und Übergangsfristen. Lieferkettenanforderungen müssen mit den realen Produktions-, Transport- und Austauschzyklen der Offshore-Industrie vereinbar sein.

9. Wasserstoff und hybride Anbindung

Die WAB begrüßt die vorgesehene rechtliche Grundlage für kombinierte Anlagenkonzepte aus Offshore-Windenergie und Elektrolyse sowie für eine kombinierte direktelektrische und leitungsgebundene Anbindung. Dies kann langfristig neue Systemoptionen für die Nutzung von Offshore-Windenergie eröffnen und die Sektorkopplung zwischen Strom- und Wasserstoffsystmen voranbringen.

Die praktische Bedeutung dieser Regelung hängt allerdings davon ab, dass auch die nachgelagerte Wasserstoffinfrastruktur und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für den Wasserstoffhochlauf zeitnah entwickelt werden. Die WAB unterstützt daher die rechtliche Öffnung, sieht darin aber vor allem eine Grundlage für weitere konkrete Umsetzungsschritte.

Die WAB spricht sich dafür aus, die Begrenzung der zulässigen Speicherkapazität auf die in 15 Minuten maximal einspeisbare Strommenge zu streichen (§ 69 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 WindSeeG-E). Sie stellt eine unnötige Einschränkung der Entwicklung und Erprobung von Speicherlösungen dar und kann perspektivisch gerade die effizientere Nutzung der Offshore-Netzanbindung begrenzen. Der Entwurf selbst erkennt das erhebliche Potenzial von Speichern für eine effizientere Auslastung der Netzanbindung an.

10. Umweltmonitoring und Bürokratieabbau

Die zentrale Koordination von Umweltuntersuchungen ist aus Sicht der WAB ein konkreter und begrüßenswerter Beitrag zum Bürokratieabbau. Durch eine zentrale Beauftragung können redundante Untersuchungen vermieden und Synergien genutzt werden.

Das zentrale Umweltmonitoring nach § 91a WindSeeG-E ist grundsätzlich ab dem 1. Juli 2028 für erforderliche Umweltuntersuchungen im Zulassungs- und Vollzugsverfahren vorgesehen. Das BSH koordiniert die Untersuchungen, die Kosten werden den Vorhabenträgern als Auslagen zugeordnet; ein Vorschuss bis zum 1,2-Fachen der zu erwartenden Auslagen ist möglich. Die WAB unterstützt die Bündelung, fordert aber transparente Regeln zur Kostenverteilung, zum Datenzugang, zur Qualitätssicherung, zu Untersuchungszeiträumen und zur Abgrenzung der weiterhin beim Vorhabenträger verbleibenden Untersuchungen. Bereits beauftragte Untersuchungen müssen ohne Doppelbelastung zu Ende geführt oder sachgerecht in das zentrale System überführt werden können.

Auch die weitere Digitalisierung und Vereinfachung von Verfahren wird begrüßt. Gerade bei Offshore-Projekten mit langen Planungs- und Genehmigungszeiträumen können standardisierte und digitalisierte Verfahren zu mehr Planbarkeit und geringeren Transaktionskosten beitragen.

11. Übergreifende Forderung: Mehr Gewicht auf tatsächliche Projektrealisierung

Die WAB hält es für erforderlich, die Perspektive der Novelle noch stärker auf die tatsächliche Realisierung von Offshore-Windprojekten auszurichten. Die vergangenen Ausschreibungsrunden haben gezeigt, dass hohe ausgeschriebene Mengen und hohe Zuschlagsvolumina allein keine Garantie für einen schnellen Baufortschritt darstellen.

Die zentrale Frage sollte daher lauten: Welche Auktions- und Investitionsbedingungen führen zu einer möglichst großen Zahl ernsthafter, finanzierungsfähiger Bieter und anschließend zu einer hohen Realisierungsquote?

Daraus ergeben sich aus Sicht der WAB vier Leitlinien für die weitere Ausgestaltung:

- Die Marktstufe muss so ausgestaltet sein, dass PPA- und andere marktliche Geschäftsmodelle tatsächlich finanzierbar werden.

- Die CfD-Stufe muss ein belastbares Sicherheitsnetz mit realistischen Höchstwerten und bankfähigen Bedingungen bilden.
- Bei einem Leerlaufen muss ein schneller und verbindlicher Fallback greifen, damit keine mehrjährige Verzögerung entsteht.
- Für bereits bezuschlagte, aber nicht tragfähige Projekte muss zeitnah eine Lösung gefunden werden, um eine Realisierung dieser Flächen zu ermöglichen

12. Zusammenfassende Bewertung und zentrale Empfehlungen

Zusammenfassend bewertet die WAB den Referentenentwurf als wichtigen und in wesentlichen Teilen begrüßenswerten Schritt. Besonders positiv sind das Festhalten am Ausbauziel von mindestens 70 GW bis 2045, der flexible Ausschreibungskorridor, die stärkere Systemintegration der Offshore-Netzanbindungen, die Möglichkeit der Überbauung, die Optimierung von Leistungsdichte und Flächenzuschnitt, die Verlängerung der Regellaufzeit auf 35 Jahre, die Möglichkeit grenzüberschreitender Kooperationen sowie die Fortschritte bei Resilienz, Lieferketten, Wasserstoff, Umweltmonitoring und Verfahrensvereinfachung.

Das zweistufige Ausschreibungsdesign bewertet die WAB als grundsätzlich tragfähigen Ansatz, der gegenüber dem bisherigen System eine deutliche Verbesserung darstellt. Es verbindet marktliche Realisierung, einschließlich PPAs, mit einer notwendigen Absicherung über CfDs. Die WAB sieht darin die Chance, unterschiedliche Geschäftsmodelle und Risikoprofile abzubilden. Gleichzeitig sollte der Gesetzgeber die erste Stufe praktisch stärken und die zweite Stufe so ausstatten, dass sie bei fehlender Marktfinanzierung tatsächlich als belastbares Sicherheitsnetz funktioniert.

Die WAB empfiehlt insbesondere folgende Anpassungen bzw. weitere Maßnahmen:

1. Den Ausschreibungspfad ab 2027 verlässlich und kontinuierlich gestalten und konkrete Ausschreibungstermine so früh wie möglich festlegen; aus Sicht der WAB sollten Ausschreibungen möglichst im ersten Quartal 2027 erfolgen.
2. Die erste Stufe durch verbesserte Rahmenbedingungen für langfristige PPAs stärken und prüfen, wie verbleibende Mengen-, Profil-, Basis- und Bonitätsrisiken begrenzt werden können.
3. Den CfD-Absicherungsmechanismus so ausgestalten, dass Höchstwerte und Laufzeiten die tatsächlichen Investitions- und Finanzierungskosten angemessen berücksichtigen und die Finanzierungssicherheit über die lange Projektlaufzeit gewährleistet ist.
4. Das Risiko eines Leerlaufens durch einen verbindlichen Fallback weiter reduzieren: Nach einer erfolglosen ersten Stufe muss die CfD-Stufe zuverlässig greifen; bei einem Scheitern auch dort sollten wirtschaftliche und planerische Anpassungen oder ein schneller Flächenersatz vorgesehen werden.
5. Eine zügige Klärung der bereits bezuschlagten, aber noch nicht final investitionsentschiedenen Projekte ermöglichen
6. Die Flexibilität des BSH bei Ausschreibungsmengen, Flächenzuschnitt und Überbauung beibehalten, zugleich aber für die Projektierer frühzeitig verbindliche und nachvollziehbare Planungsperspektiven schaffen.
7. Bei der Umsetzung der NZIA-, Resilienz- und Cybersecurity-Anforderungen auf Verhältnismäßigkeit und praktikable Nachweisprozesse achten, damit industriepolitische Ziele nicht durch unnötige Projektverzögerungen konterkariert werden. Zudem braucht es eine umfassendere Einbeziehung des Schutzes der kritischen Infrastruktur sowie die Schaffung notwendiger gesetzlicher Regelungen.

Die WAB begrüßt, dass mit dem Referentenentwurf nun eine Grundlage für die weitere Reform des WindSeeG vorliegt. Entscheidend ist aus Sicht der WAB, dass die Novelle nun zügig weiterentwickelt und verabschiedet wird und anschließend die beteiligten Stellen schnell in die konkrete Umsetzung gehen können. Die Offshore-Windbranche benötigt nach der Aussetzung der Ausschreibungen 2026 möglichst frühzeitig wieder einen verlässlichen Ausschreibungspfad. Gleichzeitig sollte die

Bundesregierung die nun anstehenden Reformen nutzen, um nicht nur neue Flächen auszuschreiben, sondern auch die bereits vergebenen Flächen und die gesamte Projektpipeline konsequent auf tatsächliche Realisierbarkeit auszurichten.