

## Zum Zusammenhang zw. energiepolitischem Ausschreibungsdesign und den industriepolitischen Folgewirkungen

# Die Ausschreibungsregeln für Offshore-Wind-Flächen in Deutschland führen zu erheblichen industriepolitischen Kollateralschäden und ignorieren dabei die gemachten Fehler bei den UMTS-Auktionen

Vergangenes Jahr hat der deutsche Staat unter einem neuen Auktionsregime Flächen in Nord- und Ostsee versteigert. In dem zweigeteilten Auktionsdesign wurden sowohl Flächen vergeben, die zentral durch die zuständige Bundesbehörde BSH voruntersucht wurden, wie auch solche, bei denen die Boden- und Umweltuntersuchungen durch die erfolgreichen Bieter zu erfolgen haben. Bei den erstgenannten Flächen erfolgt die **Vergabe** in einer Kombination aus **Bieterwettbewerb** und qualitativen Kriterien. Im zweiten Fall ausschließlich über einen **Bieterwettbewerb**.

**Anders als in der Vergangenheit lag der Fokus damit primär darauf, den Erlös für den Staat zu maximieren. Ergebnis: Einnahmen in Höhe von 13,4 Mrd. Euro.** Die diesjährigen Auktionen sollen unter denselben Regeln stattfinden. **Gleichzeitig stockt der Offshore Windausbau weltweit, Projekte** werden unter Inkaufnahme teils hoher Abschreibungen **gestoppt**, die **Lieferkette** steuert sehenden Auges auf den „**perfekten Sturm**“ zu. Die **Lehren aus den UMTS-Auktionen** in Deutschland, welche ebenfalls auf die Maximierung staatlicher Einnahmen ausgerichtet waren, werden **ignoriert**.

Mit den **Sorgen** bezüglich der Auswirkungen eines rein preisbezogenen Bieterwettstreits ist die **deutsche Offshore-Windbranche** nicht allein. Die **Europäische Kommission teilt diese in ihrem Europäischen Windkraft-Aktionsplan** aus Oktober 2023 nahezu vollumfänglich.

### Problemlage und Folgewirkungen

- Der **Auktionsmechanismus** für die nicht zentral voruntersuchten Flächen basiert auf spieltheoretischen Konzepten und ist **maximal simpel: es gewinnt derjenige, der am meisten bietet**
- Im Sommer 2023 wurden so erstmalig vier Flächen mit 7 GW zu installierender Leistung (also ungefähr der Leistung von sieben mittleren AKWs) an die zwei siegreichen Bieter TotalEnergies und BP gegen eine Zahlung von 12,6 Mrd. € vergeben (800 Millionen wurden über das andere Regime Erlöst)
- Der Staat erzielte damit Rekordeinnahmen in Höhe von 13,4 Mrd. Euro
- 10% der Erlöse werden sofort fällig (5% für nachhaltige Fischerei und 5% für den Meeresschutz)
- Die restlichen 90 % werden über die 20jährige Lebensdauer des Offshore-Windparks gezahlt und dienen der Reduzierung der Netzausbaukosten
- Auch die 2024 geplanten Auktionen für fast 9 GW sollen unter denselben Regeln stattfinden
- Die Windparks sollen 2029/2030 ans Netz gehen
- Die Entwickler haben noch mindestens 24 Monate Zeit (ab Auktionsende), die Genehmigung für Bau und Betrieb des Offshore-Windparks zurückzunehmen. **Strafzahlungen/Verluste** bei Nicht-Realisierung: die bereits gezahlten 10% + eine „Teilnahmegebühr“ i.H.v. 100 Mio. € pro Gigawatt
- **Mögliche Verlustsummen** werden den **Staat** dennoch **nicht davor schützt**, dass **Projekte bei fehlender Rentabilitätsprognose nicht realisiert werden**
- Markteintritt zweier neuer Akteure auf dem deutschen Offshore-Wind-Spielfeld begrüßenswert, kritisch sind jedoch:

- die Folgewirkungen einer hohen „Flächenpacht“ auf die Rentabilität eines Projektes und
- der Konzentration von Verhandlungsmacht auf der Seite von wenigen Entwicklern

### Folgen der hohen „Flächenpacht“: deutlich teurerer Strom für Wirtschaft und Gesellschaft oder ein ruinöser Preiswettbewerb zwischen Projektierern und Zulieferern

#### ➤ Vermarktung des Stroms zu Premiumpreisen

- **Veranderthalbfachung der Investitionskosten** führt dazu, dass die **Rendite eines Offshore-Wind-Projektes erheblich schwieriger zu erreichen** sein wird
- Eine mögliche Strategie ist die **Vermarktung des Offshore-erzeugten Stroms über Direktabnahmeverträge** (Power Purchase Agreements, PPAs) **zu Premiumpreisen**
- In Summe ist hieraus also **kein günstiger Industriestrompreis** zu erwarten

#### ➤ Bedarf an massiven Kostensenkungen im Einkauf der Komponenten

- Die Lieferanten stehen für die zur Disposition stehenden Fertigungsjahre einer massiven „**Einkaufsmacht**“ gegenüber
- Die Einkäufer haben bei rein preisgetriebenen Verhandlungen inzwischen das **glaubwürdige Argument** an der Hand, dass der **Liefervertrag an chinesische Lieferanten** gehen werde, die, unterstützt durch den chinesischen Staat, **Konditionen außerhalb des regulären Wettbewerbs** bieten können
- Einige internationale Beispiele aus 2023 führen deutlich vor Augen, dass **selbst Abschreibungen im dreistelligen Millionen- oder sogar Milliardenbereich kein wirksames Hindernis** darstellen, dass Projekte gestoppt werden; auch unter Inkaufnahme massiver kurzfristiger Nachteile

#### ➤ Lessons Learned? UMTS-Lizenz-Auktionen als warnendes Beispiel

- Mit der Fortführung der Ausschreibungen unter dem derzeitigen Auktionsdesign droht Deutschland, die **Fehler der Vergangenheit zu wiederholen**
- Die UMTS-Lizenz-Auktionen 2000/2010 konzentrierten sich ebenfalls ausschließlich auf die Maximierung staatlicher Einnahmen
- Das Ziel der Maximierung wurde zum Preis einer der **schlechtesten Netzabdeckungen** in Europa erreicht, da viele der **erfolgreichen Bieter** anschließend **nicht in der Lage** waren, die **hohen gezahlten** Summen in ein rentables Geschäftsmodell zu übersetzen:
  - In der Konsequenz wurden Lizenzen in den Folgejahren wieder zurückgegeben oder
  - an Qualität und Ausbau gespart
- Andere Länder hingegen hatten alternative Ausschreibungssysteme implementiert, die zwar rückblickend mit geringeren Einnahmen verbunden waren, jedoch zu einer schnelleren Entwicklung von Netzinfrastrukturen in besserer Qualität führten

## Befund der Stiftung Offshore Windenergie

- Das **Auktionsdesign maximiert den theoretisch erzielbaren staatlichen Erlös**, auch wenn durch die maximalen Gebotshöhen pro Gebotsschritt ein Versuch unternommen wurde, eventuelle „Gebots-Ausreißer nach oben“ einzuhegen
- Durch diese **Maximierung erhöht** der Staat jedoch auch **aktiv die Wahrscheinlichkeit**, dass **Projekte** (aufgrund von fehlender Wirtschaftlichkeit) hinterher doch **abgesagt werden**
- Dem **kurzfristigen politischen Erfolg** stehen **mittelfristig ein massiver industrie- und wettbewerbspolitischer Kollateralschaden** und **langfristig ein erheblich gesteigertes Risiko von erhöhten Strompreisen sowie von fehlenden Strommengen** gegenüber

### Zusätzlich erschwerende Faktoren:

- **Keine flankierende industriepolitische Strategie** zur Umsetzung der Offshore-Wind-spezifischen Ausbauziele mit konkreten Maßnahmen zur Stärkung einer resilienten und regionalen Lieferkette
- **Fehlende Kenntnis der Bedeutung von Finanzierungspässen in der Lieferkette** und der Bedeutung von Finanzierungsbedingungen zur Absatzsteigerung, wie es in anderen Ländern üblich ist; entsprechend bisher keine passenden, ausreichend ausgestatteten KfW-Programme

## Politische Handlungsempfehlungen: 2024 braucht es einen Notfalleingriff, 2025 eine Generalüberholung des Ausschreibungsregimes

Solange sich keine politische Mehrheit für die Einführung von **qualitativen Kriterien auch im Bereich der Ausschreibung von nicht voruntersuchten Flächen** oder sogar für die **Einführung eines Förderregimes mit Differenzverträgen** (Contracts for Differences, CfDs) findet, welches zu deutlich geringeren Finanzierungskosten führen würde, sollten zumindest kurzfristige Maßnahmen ergriffen werden, um den unmittelbaren negativen Auswirkungen des aktuellen Ausschreibungssystems entgegenzuwirken:

- Aufteilung der 2-GW-Flächen auf kleinere Losgrößen, z. B. 1 GW
- Ein **Deckel pro Teilnehmer** nach dem Vorbild der New-York-Bight-Auktionen
- **Ausschreibungen nacheinander und nicht zeitgleich**
- **5 – 10 % der Erlöse aus den Offshore-Wind-Auktionen** (zumindest temporär) an das Bundesverkehrsministerium zum Zwecke des **erforderlichen Auf- und Ausbaus der Hafeninfrastruktur**
- Ein **Mandat für die KfW für das Aufsetzen eines flankierenden Finanzierungsprogramms** für eine resiliente Lieferkette der Energiewende

**Es braucht kurz- und langfristig bessere Antworten. Ein jubilierendes „Weiter so“ widerspricht hingegen allem, was wir wissen und gelernt haben.**

Zum Download der ausführlichen Analyse des Ausschreibungsdesigns geht es [hier](#)

Zu einer [gemeinsamen Pressemitteilung](#) mit den Erneuerbaren Energien & Offshore-Wind-Organisationen WAB (WAB e.V.), Erneuerbaren Energien Cluster Hamburg (Förderverein EEHH e.V.) & WindEnergy Network (WEN)

### Kontakt bei der Stiftung OFFSHORE-WINDENERGIE

Karina Würtz, Geschäftsführerin, [k.wuertz@stiftung-offshore.de](mailto:k.wuertz@stiftung-offshore.de), Standort Hamburg

Andreas Mummert, Leiter Politik, [a.mummert@stiftung-offshore.de](mailto:a.mummert@stiftung-offshore.de), Standort Berlin