Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein

Prüfung der Absicherung der Wandelanleihe der Northvolt AB durch das Land Schleswig-Holstein

Bericht des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein nach § 88 Abs. 5 LHO

Kiel, 30. April 2026

Sonderbericht

Prüfung der Absicherung der Wandelanleihe der Northvolt AB durch das Land Schleswig-Holstein

Bericht des
Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein
gemäß § 88 Abs. 5 LHO

Kiel, 30. April 2026

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: https://landesrechnungshof-sh.de
E-Mail: pressestelle@lrh.landsh.de

Inhaltsverzeichnis

		Seite
1.	Prüfungsanlass und Vorgehensweise	3
2.	Zusammenfassung	5
2.1	Überblick über das Ansiedlungsvorhaben und die staatlichen Unterstützungsmaßnahmen	5
2.2	Informationsgrundlagen und Entscheidungsfindung	6
2.2.1	Umfang und Prüfung der vorliegenden Informationen	6
2.2.2	Entscheidung zum Eingehen der Gewährleistung	9
2.2.3	Bewertung der Entscheidungsfindung	11
2.3	Dokumentation der Entscheidungsfindung	14
2.4	Einbindung des Landesrechnungshofs	15
3.	Überblick über das Ansiedlungsvorhaben und die staatlichen Unterstützungsmaßnahmen	16
3.1	Projektentstehung und Projektinhalt	16
3.2	IPCEI- und TCTF-Förderung	17
3.3	Gewährleistungserklärung zur Absicherung der Wandelanleihe	18
3.4	Angedachte Großbürgschaft	21
4.	Informationsgrundlagen und Entscheidungsfindung	23
4.1	Informationen aus dem TCTF-Förderantrag und -Bescheid	23
4.2	Due Diligence-Gutachten der PricewaterhouseCoopers GmbH	24
4.2.1	Auftraggeber und Einbindung der Landesregierung	24
4.2.2	Wesentliche Inhalte der Entwurfsfassung vom 07.05.2023	25
4.2.3	Erste Bewertung und Nachfragen seitens der Landesverwaltung	28
4.2.4	Abstimmungsprozess in Form von Videokonferenzen	30
4.2.5	Anpassungen im Endbericht vom 15.06.2023	33
4.3	Private Investor Test durch die PricewaterhouseCoopers GmbH	34
4.4	Legal Due Diligence-Gutachten	35
4.5	Weitere Informationsgrundlagen	37
4.5.1	Abstimmungsverfahren mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz	37
4.5.2	Informationsbereitstellung seitens des Unternehmens	41
4.5.3	Eigene Erkundigungen der Landesregierung	42
4.6	Kabinettsentscheidung zur Absicherung der Wandelanleihe	43
4.6.1	Abgabe von Absichtserklärungen im Jahr 2023	43
4.6.2	Entstehungsprozess der Kabinettsvorlage 219/2023	45
4.6.3	Wesentliche Inhalte der Kabinettsvorlage 219/2023	48
4.6.4	Abschließende Kabinettsentscheidung gemäß Kabinettsvorlage 08/2024 und Zustimmung des Finanzausschusses	50
4.7	Bewertung der Entscheidungsfindung	50
4.7.1	Vorbemerkung	50
4.7.2	Vorgaben für Gewährleistungen gemäß Landeshaushaltsordnung	51
4.7.3	Voraussetzungen und Anwendbarkeit der Bürgschaftsrichtlinie des Landes	52

4.7.4	Aussagekraft des Due Diligence-Gutachtens	54
4.7.4.1	Verzicht auf Beauftragung eines eigenen Mandatars	54
4.7.4.2	Datengrundlage	55
4.7.4.3	Unsicherheit bezüglich Produktionstechnologie und Marktentwicklung	55
4.7.4.4	Einordnung der Simulationsergebnisse	57
4.7.4.5	Exkurs zur Erläuterung der Simulationsmethodik	59
4.7.5	Fehlender Gesamtfinanzierungsplan	62
4.7.6	Prüfintensität seitens der Landesverwaltung	64
4.7.7	Fazit	66
5.	Dokumentation der Entscheidungsfindung	68
5.1	Umfang und Vollständigkeit der vorgelegten Unterlagen	68
5.2	Anforderungen an die Nachvollziehbarkeit und den Umfang der Dokumentation	69
5.3	Vorhandene Dokumentationslücken	70
5.3.1	Videokonferenzen vom 24., 30., 31.05. und 07.06.2023	70
5.3.2	Dokumentationslücken nach den Videokonferenzen	71
5.3.3	Gespräche auf Ebene politischer Entscheidungsträger	72
5.4	Bewertung	73
6.	Einbindung des Landesrechnungshofs	75
6.1	Rechtliche Grundlagen zur Beteiligung des Landesrechnungshofs	75
6.2	Einbindung über den Finanzausschuss	76
6.2.1	Überblick	76
6.2.2	Sitzung vom 25.01.2024	77
6.3	Bewertung	78
7.	Stellungnahme der Landesregierung zum Sonderbericht	80

Anlage:
Chronologie der im Sonderbericht dargestellten wesentlichen Ereignisse

Abkürzungsverzeichnis

AB	Aktiebolag (schwedische Kapitalgesellschaftsform)
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
Bürgschaftsbank	Bürgschaftsbank Schleswig-Holstein GmbH
EU	Europäische Union
Finanzausschuss	Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GWh	Gigawattstunden
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein AöR
IPCEI	Important Project of Common European Interest
IRA	Inflation Reduction Act
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LRH-G	Gesetz über den Landesrechnungshof
LTGO SH	Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages
LV	Landesverfassung Schleswig-Holstein
MoU	Memorandum of Understanding
NV3	Northvolt Drei Project GmbH
PIT	Private Investor Test
PwC	PricewaterhouseCoopers GmbH
TCTF	Temporary Crisis and Transition Framework
VS	Verschlusssache
VW	Volkswagen AG
Wirtschafts- und Digitalisierungsausschuss	Wirtschafts- und Digitalisierungsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

Ob die Absicherung der Wandelanleihe der Northvolt AB durch die Landesregierung angemessen geprüft wurde, beurteilt sich danach, inwieweit Chancen und Risiken des Ansiedlungsvorhabens korrekt ermittelt, abgewogen und im Entscheidungsprozess berücksichtigt wurden.

Die Landesregierung hat ihre Entscheidung im Wesentlichen auf ein Due Diligence-Gutachten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Pricewaterhouse Coopers gestützt. Das Gutachten wurde auf Basis einer eingeschränkten Datengrundlage und spezifischer Annahmen erstellt und war daher mit hohen Unsicherheiten behaftet. Eine im Gutachten enthaltene Simulation der Rückzahlungswahrscheinlichkeit der Anleihe beruhte beispielsweise auf der Annahme eines erfolgreichen Börsengangs sowie einer optimistischen Unternehmensplanung von Northvolt und bildete die für ein Start-up in einem Hochtechnologiebereich typischen Risiken nicht hinreichend ab. Die Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme aus der Gewährleistung wurde somit aus Sicht des LRH unterschätzt.

Die zuständigen Fachreferate der Landesregierung formulierten zahlreiche Fragen zum Gutachten und hielten eine Ergänzung und Überarbeitung für erforderlich. Gegen die Empfehlung der Fachreferate entschieden Staatskanzlei, Wirtschafts- und Finanzministerium, auf schriftliche Antworten auf die Fragen zu verzichten und diese stattdessen in Videokonferenzen mit den Gutachtern zu besprechen. Der eingeschränkten Aktenlage zufolge wurden die Fragen nicht vollständig beantwortet. Zunächst geforderte Ergänzungen im Hinblick auf die der Unternehmensplanung zugrundeliegenden Annahmen und Finanzierungsfragen finden sich in der Endversion des Gutachtens nicht.

Bis zur Abgabe der Gewährleistungserklärung herrschte Unklarheit über die Durchfinanzierung des Investitionsprojekts in Heide. Die Landesregierung rechnete damit, dass sie zu einem späteren Zeitpunkt zusätzlich eine Großbürgschaft würde abgeben müssen. Trotz zahlreicher Nachfragen erhielt die Landesregierung keine belastbaren Unterlagen vom Unternehmen über Art, Höhe und Herkunft der noch benötigten Fremd- und Eigenkapitalfinanzierungen. Darin sahen die zuständigen Fachreferate ein Risiko, dass das Projekt an der fehlenden Gesamtfinanzierung scheitern und die Wandelanleihe in der Folge ausfallen könnte.

In der die Entscheidung vorbereitenden Kabinettsvorlage wurde die Landesregierung über die Chancen sowie die oben aufgeführten Risiken und Informationsdefizite informiert. Auf dieser Grundlage

beschloss die Landesregierung, die Gewährleistungserklärung abzugeben. Sie hat darauf verzichtet, gegenüber dem Unternehmen auf belastbaren Finanzierungsunterlagen zu bestehen und so die Risiken für das Land zumindest zu reduzieren. Sie tat dies, obwohl dies bei Fällen mit wesentlich niedrigerer Haftungsübernahme regelmäßig zu den Gewährleistungsvoraussetzungen zählt. Nach Bewertung des LRH wurde dem Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 7 LHO durch diese Vorgehensweise nicht ausreichend Rechnung getragen.

Hinsichtlich der Aktenführung stellt der LRH fest, dass der Großteil der mit dem Ansiedlungsprojekt zusammenhängenden Verwaltungsvorgänge umfassend dokumentiert wurde. Bemerkenswert ist, dass gerade die für die Entscheidungsfindung wesentlichen Videokonferenzen zum Due Diligence-Gutachten nicht ordnungsgemäß protokolliert oder deren Ergebnisse in Vermerken festgehalten wurden. Auch die Entscheidung, sich mit den Antworten aus den Videokonferenzen und der vorgelegten Endversion des Gutachtens zufriedenzugeben, ist nicht schriftlich festgehalten. Der LRH beanstandet dies.

Bezüglich der Einbindung des LRH ist anzumerken, dass dieser über die Teilnahme an den Finanzausschuss-Sitzungen, die entsprechenden Landtags-Umdrucke sowie über das Verfahren der Aufstellung des Landeshaushalts über das Ansiedlungsprojekt und die geplante Gewährleistungsübernahme informiert wurde. Dies entspricht der in solchen Fällen üblichen Vorgehensweise. Nachfragen der Präsidentin des LRH nach einem Gutachten zur Risikoeinschätzung der Wandelanleihe wurden im Finanzausschuss nicht beantwortet. Das Due Diligence-Gutachten wurde nicht vorgelegt. Eine auf einer umfassenden Informationsgrundlage beruhende valide Bewertung des Ansiedlungsprojekts durch den LRH war daher im Vorfeld nicht möglich.

1. Prüfungsanlass und Vorgehensweise

Am 21.11.2024 wurde ein Sanierungsverfahren nach US-amerikanischem Insolvenzrecht (Chapter 11-Verfahren) für das Unternehmen Northvolt Aktiebolag (AB) eröffnet. Dies hatte zur Folge, dass eine von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gezeichnete umgekehrte Wandelanleihe der Northvolt AB über den Nominalbetrag von 600 Mio. € fällig gestellt wurde und durch die Northvolt AB nicht zurückgezahlt werden durfte. Der Bund hatte die KfW im Rahmen eines Zuweisungsgeschäfts von jeglichen Risiken freigestellt und eine Gewährleistung für die Rückzahlung der Anleihe übernommen. Das Land Schleswig-Holstein wiederum hatte gegenüber dem Bund eine Gewährleistung über 300 Mio. € abgegeben. Am 06.03.2025 hat der Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages (Finanzausschuss) der Zahlung der dem Bund geschuldeten 300 Mio. € zugestimmt,[1] der Landeshaushalt wurde im Anschluss mit dem Betrag belastet. Eine erfolgreiche Sanierung im Rahmen des Chapter 11-Verfahrens gelang nicht, weshalb die Northvolt AB am 12.03.2025 in Schweden einen Insolvenzantrag gestellt hat.

Auf Grundlage eines Aktenvorlagebegehrens haben sich der Finanzausschuss sowie der Wirtschafts- und Digitalisierungsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages (Wirtschafts- und Digitalisierungsausschuss) ab Beginn des Jahres 2025 intensiv mit der Absicherung der Wandelanleihe der Northvolt AB durch das Land auseinandergesetzt. In diesem Zusammenhang wurde seitens der Landesregierung umfangreiches Aktenmaterial zur Verfügung gestellt.[2] Aufgrund einer am 05.12.2024 durch das Bundesministerium für Wirtschaft- und Klimaschutz (BMWK)[3] erfolgten Einstufung eines Gutachtens der PricewaterhouseCoopers GmbH (PwC) als Verschlusssache (VS)-Vertraulich, konnten den Abgeordneten diverse Unterlagen nur unter den Bedingungen der Geheimschutzordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages zugänglich gemacht werden.[4] Im Zuge der parlamentarischen Beratungen wurde allerdings ein Teil der Unterlagen - teils mit Schwärzungen versehen - über Landtags-Umdrucke auch der Öffentlichkeit bekannt gemacht.

Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Bewertungen des Aktenmaterials seitens der Parlamentsfraktionen hat der Schleswig-Holsteinische Landtag den Landesrechnungshof (LRH) am 23.07.2025 gemäß § 88 Abs. 5 der

---

1 Vgl. Kurzbericht zur 88. Sitzung des Finanzausschusses und 51. Sitzung des Wirtschafts- und Digitalisierungsausschusses der 20. Wahlperiode vom 06.03.2025, S. 1 sowie Umdruck 20/4523 des Schleswig-Holsteinischen Landtages, S. 2 f.

2 Aus Vereinfachungsgründen werden die an der Bearbeitung des Ansiedlungsvorhabens beteiligten Ministerien in diesem Sonderbericht gemeinsam als „Landesregierung“ bezeichnet, ohne dass damit auf ein eigenständiges Handeln der Landesregierung als oberste Landesbehörde Bezug genommen werden soll.

3 Seit Bildung der Koalition aus CDU/CSU und SPD in der 21. Wahlperiode im Bund trägt das Ministerium den Titel Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE). In diesem Bericht wird durchgehend auf die alte Bezeichnung BMWK zurückgegriffen.

4 Vgl. BT-Drs. 20/14639, S. 9.

Landeshaushaltsordnung (LHO)[5] darum gebeten, die Absicherung der Wandelanleihe durch eine Ausfallbürgschaft des Landes zu prüfen. Im Einzelnen soll untersucht werden, ob

- der Landesregierung zum Zeitpunkt des Beschlusses für die Bürgschaft eine ausreichende Informations- und Datengrundlage zur fundierten Bewertung von Chancen und Risiken vorlag, wie diese Informationen analysiert und bewertet wurden und ob sie eine tragfähige Entscheidungsbasis bildeten,
- die Entscheidungsfindung nachvollziehbar dokumentiert wurde und
- der LRH im Verlauf des Verfahrens umfassend und angemessen eingebunden war.[6]

Der LRH kommt dieser Bitte mit vorliegendem Sonderbericht nach. Als Grundlage für seine Prüfung hat er primär die im Zuge des Aktenvorlagebegehrens bereitgestellten Unterlagen herangezogen. Daneben hat er schriftliche Nachfragen an die Landesregierung gestellt, die diese am 30.10. und 07.11.2025 beantwortet hat. Zusätzlich wurden Gespräche mit den zuständigen Fachreferaten des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (Wirtschaftsministerium), der Staatskanzlei sowie des Finanzministeriums geführt.

Der Bericht konzentriert sich auf die o. g. Fragestellungen. Darüber hinausgehende Themenkomplexe wie die zusätzlich gewährte Zuwendung nach dem Temporary Crisis and Transition Framework (TCTF) der Europäischen Union (EU) werden nur dahingehend behandelt, als sie zum Verständnis des Gesamtzusammenhangs erforderlich sind oder bei der Entscheidungsfindung hinsichtlich der Absicherung der Wandelanleihe von Relevanz waren. Auf eine rechtliche Bewertung, inwieweit das Parlament im Entscheidungsprozess ausreichend informiert wurde, verzichtet der LRH. Hierzu ist eine Klage vor dem Landesverfassungsgericht anhängig.[7]

Um eine weitgehend öffentliche Diskussion des Sonderberichts in den parlamentarischen Beratungen zu ermöglichen, hat der LRH keine noch als VS-Vertraulich eingestuften Daten in den Bericht aufgenommen. Hierbei wurde berücksichtigt, dass das o. g. Gutachten von PwC mittlerweile in großen Teilen veröffentlicht wurde und somit nur noch die weiterhin geschwärzten Passagen sowie sich darauf beziehende Dokumente dem Vertraulichkeitsschutz unterliegen.

---

5 Vgl. Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) vom 22.04.1971, GVOBl. Schl.-H. S. 162, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29.01.2025, GVOBl. Schl.-H. 2025, Nr. 17.

6 Vgl. LT-Drs. 20/3446 des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 09.07.2025.

7 Vgl. Organstreitverfahren gemäß Artikel 51 Abs. 2 Nr. 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Az. LVerfG 1/25.

2. Zusammenfassung

2.1 Überblick über das Ansiedlungsvorhaben und die staatlichen Unterstützungsmaßnahmen

Im März 2022 unterrichteten die Landesregierung und das Unternehmen Northvolt AB die Öffentlichkeit über die geplante Ansiedlung einer Gigafabrik zur Batteriezellfertigung in der Region Heide. Nach damaligem Stand sollten bei einem Investitionsvolumen von ca. 4 Mrd. € in mehreren Bauphasen Batteriezellkapazitäten von jährlich 60 Gigawattstunden (GWh) realisiert und etwa 3.000 Arbeitsplätze geschaffen werden.

Das BMWK und die Landesregierung signalisierten von Beginn an ihre Bereitschaft, die Ansiedlung mit Fördermitteln zu unterstützen. Nachdem zunächst ein Zuschuss von 155,4 Mio. € mit einem Landesanteil von 46,6 Mio. € vorgesehen war, führten die Fördermöglichkeiten des Inflation Reduction Act (IRA) in den USA in der zweiten Jahreshälfte 2022 zu einer verschärften Standortkonkurrenz. Das Unternehmen forderte einen höheren Zuschuss und aufgrund eines schwierigeren Finanzmarktumfelds zusätzlich eine Brückenfinanzierung mit eigenkapitalähnlichem Charakter. Das BMWK entwickelte daraufhin die Idee, eine von der KfW gezeichnete umgekehrte Wandelanleihe der Northvolt AB über 600 Mio. € durch Bund und Land abzusichern.

Die Landesregierung erklärte gegenüber dem BMWK im Januar 2023 ihre grundsätzliche Bereitschaft, sich an der Absicherung zu beteiligen. Im Juli 2023 konkretisierte sie dies durch eine Absichtserklärung, dem Bund Risiken von bis zu 300 Mio. € abzunehmen. Voraussetzung sollte sein, dass bis zum Zeitpunkt der Übernahme der Gewährleistung Klarheit über die Gesamtfinanzierungsbeteiligung des Landes hergestellt werde. Hintergrund war, dass das Unternehmen für die Finanzierung des Projekts voraussichtlich Fremdkapital in Milliardenhöhe würde aufnehmen müssen. Bund und Land gingen zu diesem Zeitpunkt davon aus, dass sie für einen erfolgreichen Verlauf der Ansiedlung für diese Fremdkapitalfinanzierung eine Großbürgschaft würden abgeben müssen.

In der zweiten Jahreshälfte 2023 wurden die genauen Modalitäten der Wandelanleihe festgelegt und eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Land zur gemeinsamen Absicherung des Geschäfts abgestimmt. Daneben wurde entschieden, den Förderzuschuss auf 700 Mio. € zu erhöhen und diesen gemäß den Bedingungen des TCTF zu gewähren. Laut Zuwendungsbescheid vom 01.12.2023 sollten hiervon 136 Mio. € vom Land zur Verfügung gestellt werden.

Am 15.12.2023 schuf der Schleswig-Holsteinische Landtag mit dem 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2023 die Voraussetzungen für das Eingehen der Gewährleistung gegenüber dem Bund. Nachdem die Northvolt AB am 15.01.2024 ihre verbindliche Standortentscheidung für die Region Heide getroffen hatte, beschloss das Kabinett am 16.01.2024, die Gewährleistungserklärung abzugeben. Der Finanzausschuss stimmte am 25.01.2024 der Übernahme der Gewährleistung gegenüber dem Bund zu. Daraufhin wurde die Gewährleistungserklärung am 05.02.2024 vom Wirtschaftsminister und dem Chef der Staatskanzlei unterzeichnet.

Gewissheit über die Gesamtfinanzierungsbeteiligung des Landes herrschte zu diesem Zeitpunkt nicht. Die Informationen über die notwendige Höhe einer möglichen Großbürgschaft schwankten im Jahresverlauf 2023 zwischen etwa 700 Mio. € und knapp 1,5 Mrd. €. Da die Kreditverhandlungen mit den Fremdkapitalgebern für das Projekt nie den für einen Großbürgschaftsantrag notwendigen Konkretisierungsgrad erreicht haben, wurde kein entsprechender Antrag bei Bund und Land gestellt. Im Haushaltsgesetz 2024 hat das Land allerdings im März 2024 vorsorglich eine Ermächtigung über ein Obligo von bis zu 1 Mrd. € verankert.

2.2 Informationsgrundlagen und Entscheidungsfindung

2.2.1 Umfang und Prüfung der vorliegenden Informationen

Die Landesregierung hat sich im Januar 2023 darauf verständigt, ihre Entscheidung über die Absicherung der Wandelanleihe auf eine Stellungnahme von PwC zu stützen.[8] Auftraggeber von PwC war der Bund, der einen Rahmenvertrag mit dem Unternehmen zur Entscheidungsvorbereitung für Gewährleistungen abgeschlossen hat.

PwC sollte die wirtschaftliche Tragfähigkeit und die Risiken des Finanzierungsvorhabens beurteilen. Hierzu erhielt PwC u. a. Zugang zu Businessplänen des Unternehmens für 2 unterschiedlich ambitionierte Expansionsszenarien (150 und 250 GWh-Szenario). Die Landesregierung hatte auf entsprechende Unterlagen des Unternehmens keinen Zugriff und akzeptierte dies schlussendlich. Sie begründete dies mit der bei Landesbürgschaften gängigen Praxis und dem ihr vorliegenden Due Diligence-Gutachten.

[8] Die „Stellungnahme zum geplanten Finanzierungsvorhaben „Northvolt AB“ wird in Abgrenzung zum ebenfalls von PwC erstellten Private Investor Test (PIT) im Folgenden auch als Due Diligence-Gutachten bezeichnet. Sie ist teils geschwärzt mit Umdruck 20/4945 des Schleswig-Holsteinischen Landtages veröffentlicht worden.

Bereits zu Beginn des Prüfprozesses wurde seitens PwC signalisiert, dass die Stellungnahme voraussichtlich auf Basis nur eingeschränkter Unterlagen erfolgen müsse, die nicht den üblichen Anforderungen an große Finanzierungsvorhaben entsprechen. Dies bestätigte sich im Zuge der Gutachtenerstellung. Hinweise darauf finden sich u. a. in den Protokollen der Abstimmungsrunden (Jours fixes) zwischen den beteiligten Fachreferaten der Landesregierung und dem BMWK, die im Jahr 2023 in der Regel wöchentlich stattfanden, sowie nicht zuletzt im Gutachten selbst.

Am 08.05.2023 übermittelte PwC den Entwurf des Due Diligence-Gutachtens an das Land und den Bund. PwC kam darin zu dem Schluss, dass die Produkte des Unternehmens auf Basis der vorgelegten Unterlagen wettbewerbsfähig seien. PwC sah ein hohes Absatzpotenzial, wenn auch aktuell ein Wettbewerbsnachteil gegenüber der asiatischen Konkurrenz bestehe. Um diesen auszugleichen sei das angestrebte Unternehmenswachstum bedeutsam, gleichzeitig wurde die Expansionsstrategie als ambitioniert eingestuft.

Aufgrund der Erfahrungen mit dem schwedischen Stammwerk in Skelleftea sah PwC es als wahrscheinlich an, dass Finanzierungspartner für den Bau weiterer Fabriken gefunden werden könnten. Auf Basis einer an den Risiken etablierter Batteriezellhersteller orientierten Simulationsrechnung ging PwC für den Fall eines Börsengangs von einer hohen Rückzahlungswahrscheinlichkeit der Wandelanleihe von 89 % aus.[9] Ohne erfolgreichen Börsengang wäre eine Rückzahlung aus den freien Cashflows nicht möglich. Es wurde aber als möglich bzw. plausibel angesehen, dass dies durch die Aufnahme von Fremdkapital gelingen könne.

An mehreren Stellen des Gutachtens wird auf die eingeschränkte Datenbasis hingewiesen. So konnte PwC die einzelnen Parameter der Unternehmensplanung nicht plausibilisieren, da PwC die zugrunde liegenden Annahmen nicht kannte. Eine Finanzierungsplanung, aus der sich ein Finanzergebnis und damit Informationen zur Kapitaldienstfähigkeit ableiten ließen, lag nicht vor. Die Einschätzung zur technischen Wettbewerbsfähigkeit beruhte auf *„teils allgemein gehaltenen“* Informationen und ein Benchmarking der Produkte mit Wettbewerbern fand *„angeblich“* nicht statt, was für ungewöhnlich befunden wurde.

Mitschriften zum Termin der Gutachtenpräsentation und interne E-Mails zeigen, dass die Fachreferate der Landesregierung in dem Gutachtenentwurf keine ausreichend belastbare Grundlage zur Bewertung des Absicherungs-

[9] Wie im Hauptteil dieses Sonderberichts näher erläutert, wurde dieser Wert aufgrund einer abgeänderten Berechnungsgrundlage im finalen Gutachten auf 86 % reduziert. Dabei wurde ein Totalausfall nur in weniger als 1 % der simulierten Fälle erwartet.

geschäfts sahen. Sie formulierten 149 Fragen und baten das BMWK um schriftliche Beantwortung. Gefordert wurden dabei auch Nachbesserungen am Gutachten. Demnach sollte ein Annahmenbuch zur Unternehmensplanung nachgeliefert und von PwC plausibilisiert, die Gesamtfinanzierung für die Gigafabrik bei Heide detailliert dargestellt und das Gutachten um Informationen zu den geplanten Zinsaufwendungen und -erträgen ergänzt werden. Als das BMWK eine schriftliche Beantwortung ablehnte und stattdessen eine Erörterung in Form von Videokonferenzen vorschlug, hielt die Fachebene eine schriftliche Beantwortung weiter für unerlässlich. Der Chef der Staatskanzlei, die Wirtschaftsstaatssekretärin sowie der Finanzstaatssekretär entschieden, hierauf zu verzichten.

In 4 Videokonferenzen zwischen dem 24.05. und 07.06.2023 wurden ausgewählte Fragen zum Due Diligence-Gutachten sowie dem ebenfalls von PwC erstellten beihilferechtlichen Private Investor Test (PIT) behandelt. Protokolle hierzu wurden nicht angefertigt. Aus persönlichen Mitschriften von Mitarbeitenden der Fachreferate und einer nachträglich erstellten Auswertung seitens des Wirtschaftsministeriums ergibt sich folgender Sachverhalt: Wenn auch einige Nachfragen zufriedenstellend beantwortet worden sein dürften, blieben zentrale Punkte der Fragenliste ungeklärt. 56 der 149 sich thematisch teilweise überschneidenden Fragen wurden gar nicht behandelt, zahlreiche andere offenbar nur inhaltlich gestreift. Offen blieben beispielsweise Fragen zur Finanzierungs- und Investitionsplanung oder warum die Unternehmensplanung keinem Stresstest unterzogen wurde. Deutlich wurde durch die Videokonferenzen hingegen, dass die Serienfertigung im schwedischen Stammwerk noch nicht begonnen hatte und dass PwC nur begrenzte Informationen über die bestehenden Absatzverträge des Unternehmens vorlagen.

Die Forderungen der Landesregierung nach einer Plausibilisierung der Unternehmensplanung und Nachbesserungen im Hinblick auf die Finanzierungsrechnung wurden nicht umgesetzt. In der finalen Version des Gutachtens vom 15.06.2023 hat PwC zwar einige Anpassungen vorgenommen. In ihrer Mehrzahl waren die Änderungen aus Sicht des LRH aber von untergeordneter Bedeutung und zudem nicht geeignet, die vom Land problematisierten Informationsdefizite zufriedenstellend aufzulösen. Letztlich hat die Landesregierung das Gutachten in der vorliegenden Form akzeptiert und keinen weiteren Änderungsbedarf angemeldet. Begründet hat die Landesregierung dies gegenüber dem LRH damit, dass der Bund Auftraggeber gewesen sei und dieser die Inhalte des PwC-Gutachtens als ausreichend angesehen habe.

Neben dem Due Diligence-Gutachten wurden seitens der Fachreferate weitere Informationen eingeholt und Unterlagen ausgewertet. Zu nennen sind ein die rechtlichen Risiken des Absicherungsgeschäfts beleuchtendes Gutachten einer Wirtschaftskanzlei, der PIT von PwC und Bonitätsbewertungen einer Wirtschaftsauskunftei. Daneben standen aus dem Förderantrag für den TCTF-Zuschuss die entsprechenden Antragsunterlagen zur Verfügung. Hierauf wird im Hauptteil des Sonderberichts näher eingegangen. Die o. g. Informationsdefizite ließen sich hierdurch aber nicht wesentlich verringern.

Dies gilt insbesondere für den Punkt der fehlenden Gesamtfinanzierung. Von Beginn an hatten die Fachreferate darauf hingewiesen, dass das Projekt scheitern könnte, wenn die bestehenden Finanzierungslücken nicht geschlossen werden könnten. Von daher bemühten sie sich auch nach der Vorlage des Due Diligence-Gutachtens in den Abstimmungsgesprächen mit dem BMWK nicht nur um die Vorlage eines belastbaren Businessplans des Unternehmens, sondern wiederholt auch um weitergehende Informationen zu den vom Unternehmen geplanten Finanzierungen. Bis zur Entscheidung über das Eingehen der Gewährleistung im Januar 2024 blieben diese Versuche erfolglos. Den gewünschten Businessplan des Unternehmens hat die Landesregierung nie erhalten. Bezüglich der Finanzierung konnte das BMWK lediglich grobe Planungen des Unternehmens vorlegen. Diese benannten theoretisch mögliche Eigen- und Fremdkapitalquellen und unterschieden sich hinsichtlich ihres Konkretisierungsgrads nicht wesentlich von denen des Jahresbeginns 2023. Selbst hinsichtlich des Volumens der insgesamt in der Region Heide geplanten Investitionen bestand aufgrund teils widersprüchlicher Informationen keine gesicherte Kenntnis. Die Summen bewegten sich zwischen knapp 5 und mehr als 6 Mrd. €.

2.2.2 Entscheidung zum Eingehen der Gewährleistung

Die der Kabinettsentscheidung zugrunde liegende Abwägung von Chancen und Risiken des Absicherungsgeschäfts findet sich in der Kabinettsvorlage 219/2023 vom 04.12.2023. Der Entstehungsprozess der Kabinettsvorlage war gekennzeichnet von Diskussionen zwischen Staatskanzlei, Wirtschaftsministerium und Finanzministerium, wer die Hauptverantwortung für die Übernahme der Gewährleistung übernehmen sollte.

Dies kam bereits in unterschiedlichen Auffassungen über die Frage zum Ausdruck, an welcher Stelle im Haushaltsgesetz (Ermächtigungen des Wirtschaftsministeriums in § 23 oder Ermächtigungen für Bürgschaften in § 18) die Ermächtigung verankert werden sollte. Anschließend stießen Vorschläge der Staatskanzlei auf Widerstand des Finanz- und Wirtschaftsministeriums, denen zufolge eine fachliche Prüfung der Gewährleistung für die Wandelanleihe durch das Wirtschaftsministerium und für eine eventuelle Großbürgschaft durch das Finanzministerium vorgenommen werden sollte.

Verworfen wurde zudem die zu diesem Zeitpunkt kaum mehr praktikable Forderung der Staatskanzlei, das Due Diligence-Gutachten durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bewerten zu lassen. Nachdem das Finanzministerium auch einen auf Ebene der Staatssekretäre vorbereiteten Einigungsvorschlag abgelehnt hatte, der eine Prüfung der Gewährleistung durch die für Bürgschaften zuständige Stelle vorsah, wurde folgender Formelkompromiss gefunden: Wie bereits Anfang 2023 vereinbart, sollte sich die Entscheidung allein auf das PwC-Gutachten stützen, da das Land keine Erkenntnisse besitze, die den Schlussfolgerungen des Gutachtens entgegenstünden und tiefergehende Informationen den beteiligten Stellen im Land nicht vorlägen.

Vor dem Hintergrund dieser lange verabredeten Vorgehensweise wurde folglich kein weiterer Prüfprozess angestoßen. Ob die Schlussfolgerungen des Gutachtens aber eine so valide Grundlage hatten, dass sie nicht infrage gestellt werden konnten, ist zu bezweifeln. Letzten Endes zeigt die Genese der Kabinettsvorlage deutlich, dass die beteiligten Ressorts und insbesondere das Finanzministerium nicht willens waren, die zentrale Verantwortung für die Absicherung der Wandelanleihe zu übernehmen. Dies dürfte nicht zuletzt auf die Informationslücken im Gutachten und die damit einhergehenden Risiken zurückzuführen sein.

Entsprechend wird in der Kabinettsvorlage auch dezidiert auf die Risiken der Absicherung eingegangen. Die fehlende Gesamtfinanzierung wird genannt und es werden aufgrund der restriktiven Datenbereitstellung des Unternehmens Zweifel daran geäußert, dass sich ein Bankenkonsortium für die Fremdkapitalfinanzierung finden werde. Auf die Informationslücken des Gutachtens wird hingewiesen und verdeutlicht, dass die Kapitaldienstfähigkeit nicht gesichert sei. Auch Widersprüche in den zugelieferten Zahlen zum Gesamtinvestitionsvolumen werden genannt.

Dem werden die wirtschaftlichen Chancen des Projekts, der erfolgreiche Aufbau des Stammwerks sowie die Historie erfolgreicher Eigenkapitaleinwerbungen des Unternehmens gegenübergestellt. Die von PwC ermittelte hohe Rückzahlungswahrscheinlichkeit wird betont und herausgestellt, dass das BMWK die Bewertung von PwC teile. Ergänzend wurden die für das Projekt sprechenden Punkte aus einer Leitungsvorlage des BMWK übernommen und in der Kabinettsvorlage wiedergegeben.

Zusammengefasst hat das Kabinett seitens der Arbeitsebene eine umfassende Darstellung der Chancen und Risiken des Absicherungsgeschäfts erhalten, in denen zentrale im Prüfprozess identifizierte kritische Punkte aufgeführt wurden. Abstriche sind allenfalls dahingehend zu machen, als auf die Methodik zur Ermittlung der Rückzahlungswahrscheinlichkeit und die dahinterstehenden Annahmen kaum eingegangen wird, was eine zu

optimistische Interpretation der Zahlen nach sich gezogen haben könnte. Nicht frei von Widersprüchen war dabei, dass in der Kabinettsvorlage zwar einerseits dezidiert auf die unsichere Datenbasis des Gutachtens hingewiesen wurde. Andererseits wurde aber nahegelegt, den Schlussfolgerungen des Gutachtens zu folgen, da keine Erkenntnisse vorlägen, sie infrage zu stellen.

2.2.3 Bewertung der Entscheidungsfindung

Ob die Informationsgrundlage zur Entscheidungsfindung als „ausreichend" anzusehen ist, ist zunächst im Sinne einer Ordnungsmäßigkeitsprüfung an den haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine Gewährleistung zu bemessen. Ob außerdem die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme gemäß § 7 LHO angemessen geprüft wurde, richtet sich danach, inwieweit Chancen und Risiken korrekt ermittelt, abgewogen und im Entscheidungsprozess berücksichtigt wurden. Ergänzend ist zu hinterfragen, ob und falls ja mit welchen Mitteln die zum Entscheidungszeitpunkt inhärente Unsicherheit über die Zukunftsaussichten des Unternehmens ggf. hätte reduziert werden können.

Dem LRH ist bewusst, dass es sich hierbei teils um Wertungsfragen handelt und die Kenntnis über den negativen Ausgang des Projekts dazu verleiten kann, sich unter Ausblendung der Chancen stark auf die bekannten Risiken zu konzentrieren. Er erkennt auch an, dass die Landesregierung zeitlichen Restriktionen unterlag und sowohl seitens des Unternehmens als auch des BMWK die Erwartungshaltung bestand, zügig zu entscheiden. Das Handeln war daher geprägt von dem Bemühen, eine für Schleswig-Holstein einzigartige Industrieansiedlung nicht zu gefährden. Vor diesem Hintergrund steht der Förderfall auch exemplarisch für die Dilemmata und Sachzwänge, die mit einer auf der Subventionierung einzelner Großunternehmen beruhenden Industriepolitik einhergehen.

Dies vorangestellt bewertet der LRH die Entscheidungsfindung der Landesregierung wie folgt:

Die formale Grundlage zur Abgabe der Gewährleistungserklärung war durch die im 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2023 verankerte Ermächtigung gegeben. Haushaltsrechtlich dürfen entsprechende Gewährleistungen gemäß den Verwaltungsvorschriften zu § 39 LHO zudem nur dann veranschlagt und übernommen werden, wenn nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit mit der Inanspruchnahme gerechnet werden muss. Da zahlreiche Informationslücken und Risiken bestanden, war die Wahrscheinlichkeit einer solchen Inanspruchnahme kaum verlässlich abschätzbar.

An die zusätzlichen Bedingungen der Bürgschaftsrichtlinie des Landes war die Landesregierung aufgrund der besonderen Ermächtigung im Haushaltsgesetz nicht gebunden. Der LRH weist aber darauf hin, dass durch die Abweichungen von der Bürgschaftsrichtlinie sonst übliche Voraussetzungen, die das Risiko des Landes eingrenzen und die Orientierung an marktwirtschaftlichen Prinzipien gewährleisten sollen, nicht zu prüfen waren. Hierzu gehört die Beschränkung des vom Staat getragenen Obligos auf 80 % und die Sicherstellung der Gesamtfinanzierung des Projekts. Zur gesicherten Gesamtfinanzierung merkt der LRH zudem an: Auch im Zuwendungsrecht findet dieser Grundsatz Anwendung. Demnach ist die Anfinanzierung von Projekten nicht zulässig, die ihren Förderzweck nicht ohne weitere Mittel erfüllen können. Auch wenn die TCTF-Zuwendung von Bund und Land nicht Hauptgegenstand dieses Sonderberichts ist, hält der LRH es vor diesem Hintergrund für fraglich, dass die zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen für die Förderbewilligung gegeben waren.

Hinsichtlich der Risikoabwägung im Entscheidungsprozess ist festzustellen, dass die zentralen Risiken der Landesregierung bekannt waren und seitens der Arbeitsebene ausführlich dokumentiert wurden. Die Versuche, durch zusätzliche Informationen größere Gewissheit über das Ausmaß der Risiken zu gewinnen und diese im Idealfall zu reduzieren, liefen weitgehend ins Leere. Staatskanzlei, Wirtschafts- und Finanzministerium haben beschlossen, ihre Entscheidung dennoch auf das Due Diligence-Gutachten in der im Juni 2023 vorgelegten Version zu stützen und auf ursprünglich geforderte Nachbesserungen sowie belastbarere Informationen des Unternehmens zur Projektfinanzierung zu verzichten.

Der LRH beanstandet, dass sich die Landesregierung mit dieser unvollständigen Informationsgrundlage letztendlich zufriedengegeben hat. Die im Due Diligence-Gutachten ermittelten Rückzahlungswahrscheinlichkeiten mögen vordergründig den Eindruck eines vergleichsweise geringen Risikos vermittelt haben. Bei sorgfältiger Analyse des Gutachtens wäre eine solche Schlussfolgerung aber eine Verkürzung, wenn nicht Fehlinterpretation der Simulationsergebnisse. Die Simulation beruhte auf einer Reihe unsicherer Annahmen, die teils von den Fachreferaten selbst im Prüfprozess offen infrage gestellt wurden. Dies schränkte die Aussagekraft des Gutachtens insbesondere zur Frage der Rückzahlungswahrscheinlichkeiten deutlich ein. So wurde bei der Berechnung u. a. vorausgesetzt, dass

- das Unternehmen erfolgreich an der Börse platziert wird,
- die weitgehend als ein Best-Case-Szenario einzuordnende Unternehmensplanung mit deutlichen Produktivitätsverbesserungen, überdurchschnittlichen Margen, unterhalb der Marktpreise angesetzten Energiekosten und vollständiger Auslastung sämtlicher Fabriken realisiert wird,

- die Northvolt AB trotz absehbarer Überkapazitäten auf dem Weltmarkt und noch vorhandener Kostennachteile innerhalb weniger Jahre zu einem der größten Batteriezellhersteller aufsteigt,
- keinerlei Verzögerungen aufgrund von Finanzierungsproblemen oder Schwierigkeiten beim Hochlauf der neu zu errichtenden Giga-Fabriken oder der Personalrekrutierung auftreten,
- die über die Volatilität gemessene Unsicherheit bezüglich der Entwicklung des Unternehmenswerts derjenigen börsennotierter und gewinnträchtiger etablierter Batteriezellhersteller entspricht.

Alle diese Bedingungen mussten somit erfüllt sein, um von einer Rückzahlungswahrscheinlichkeit von 86 % ausgehen zu können. Sensitivitätsanalysen und Stresstests zur Abbildung ungünstigerer Szenarien enthielt das Gutachten nicht.

Zusammengefasst kann die im Gutachten als gering ermittelte Ausfallwahrscheinlichkeit kaum überraschen, da den Berechnungen primär die optimistische Unternehmensplanung eines an der Einwerbung von Finanzierungsmitteln interessierten und sich noch im Aufbau befindlichen Unternehmens zugrunde gelegt wurde, während die inhärenten Start-up-spezifischen Risiken weitgehend unberücksichtigt blieben.

Die Simulationsrechnung des Due Diligence-Gutachtens änderte somit nur wenig daran, dass die Landesregierung eine Entscheidung unter massiver Unsicherheit bezüglich der Geschäftsentwicklung und der Finanzierungssituation des Unternehmens treffen musste. Auf belastbareren Unterlagen insbesondere zur Finanzierung des Projekts (beispielsweise erste Finanzierungszusagen oder zumindest unverbindliche Finanzierungsbestätigungen) hat sie letztendlich nicht bestanden, obwohl dies in anderen Förderfällen mit wesentlich geringerer Obligo-Übernahme des Landes aus guten Gründen zu den Fördervoraussetzungen zählt.

Der LRH ist sich bewusst, dass das Unternehmen keine entsprechenden Unterlagen zur Verfügung stellen konnte oder wollte und auch das BMWK sich mit Verweis auf in der Vergangenheit erfolgreiche Finanzierungsrunden hiermit zufriedengegeben hat. Dies kann aber letztlich nicht rechtfertigen, trotz entsprechender Sensibilisierung durch die Fachebene auf das Erfordernis umfassenderer Unternehmensinformationen, Finanzierungsnachweise privater Kapitalgeber und die damit einhergehende Eingrenzung der Risiken des Landes zu verzichten. Die Vorgehensweise bei der Absicherung der Wandelanleihe entsprach daher nicht dem Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 7 LHO.

2.3 Dokumentation der Entscheidungsfindung

Die öffentliche Verwaltung ist verpflichtet, alle wesentlichen Verwaltungshandlungen wahrheitsgemäß, vollständig und nachvollziehbar in Akten abzubilden. Sinn und Zweck des Grundsatzes der Aktenrelevanz ist es, das Verwaltungshandeln in seinen Entscheidungsabläufen einschließlich der personalen Verantwortlichkeit chronologisch nachvollziehen zu können. Als aktenrelevant gelten alle durch eine Behörde empfangenen oder in der Behörde erstellten Unterlagen einschließlich der zugehörigen entscheidungsrelevanten Bearbeitungsschritte, die zur späteren Nachvollziehbarkeit und Transparenz des Verwaltungshandelns aufzubewahren sind.

Der LRH hat umfangreiches Aktenmaterial zu den meisten Schritten des Entscheidungsprozesses vorgefunden. Hierzu gehörten im gesamten Jahresverlauf 2023 auch regelmäßige Protokolle der Abstimmungsrunden mit dem BMWK, die von den Fachreferaten im Wirtschaftsministerium verfasst und wunschgemäß an die Leitungsebene weitergereicht wurden. Ihrer Verpflichtung, über die Entscheidungsfindung aussagekräftige Akten zu führen, ist die Landesregierung daher in weiten Teilen nachgekommen.

Festzustellen sind allerdings mehrere Dokumentationslücken zu wesentlichen Grundlagen der Entscheidungsfindung. Diese betreffen insbesondere die gemeinsamen Videokonferenzen mit dem BMWK, der KfW und PwC, bei denen die Nachfragen zum Due Diligence-Gutachten besprochen wurden. Hierzu liegen lediglich stichwortartige persönliche Mitschriften von einzelnen Mitarbeitenden der Fachreferate, nicht aber abgestimmte Protokolle vor. Den Akten zufolge sind diese Mitschriften im Anschluss an die Videokonferenzen weder auf dem Dienstweg an die Hausspitzen weitergereicht worden, noch wurden Informationen über den Inhalt der Konferenzen von der Leitungsebene angefordert. Ebenfalls nicht dokumentiert ist die Entscheidung, dass die in den Videokonferenzen übermittelten Informationen als ausreichend angesehen wurden und dementsprechend kein Anpassungsbedarf und keine zusätzlichen Begutachtungsschritte von PwC erforderlich waren. Es fehlt zudem an einer eindeutigen Unterlage in den Akten, von wem und wann die Entscheidung getroffen wurde, auf eine schriftliche Beantwortung der Nachfragen zu verzichten.

Die Antworten auf Nachfragen zum Due Diligence-Gutachten waren nach Auffassung des LRH eine wesentliche Grundlage für die Risikoermittlung und Risikobewertung vor der Entscheidung über die Haushaltsermächtigung und damit eindeutig aktenrelevant. Das zuvor erfolglose Drängen der Fachreferate auf eine als unerlässlich empfundene schriftliche Beantwortung der Fragen macht es umso unverständlicher, dass nicht zumindest die zur mündlichen Erörterung der Fragen vorgesehenen Videokonferenzen

umfassend schriftlich protokolliert wurden. So bleibt nur eingeschränkt nachvollziehbar, welche Fragen überhaupt und welche letztlich zur Zufriedenheit der Landesregierung beantwortet werden konnten. Auch lagen hierzu keine Unterlagen auf Ebene der Hausleitungen der Ressorts vor, die im Gegensatz zu anderen Vorgängen zur Ansiedlung zu den mit vielen Fragen behafteten Konferenzen keine Informationen ihrer Verwaltung aktiv angefragt haben sollen. Der LRH beanstandet diese Dokumentationslücke.

2.4 Einbindung des Landesrechnungshofs

Der LRH hat neben Aufgaben der nachträglichen Finanzkontrolle eine Beratungsfunktion bei der Vorbereitung von Entscheidungen von Landesregierung und Schleswig-Holsteinischem Landtag. In der parlamentarischen Praxis wird der LRH regelmäßig im Rahmen der Befassung des Finanzausschusses im Vorfeld der haushaltsrelevanten Entscheidungen unterrichtet. Eine gesetzlich geregelte gesonderte Einbindung des LRH über die dem Finanzausschuss bereitzustellenden Informationen hinaus besteht nicht. Die entsprechenden Informationen der Landesregierung an den Finanzausschuss standen auch dem LRH zur Verfügung.

Zur Sitzung des Finanzausschusses am 25.01.2024, in der die Zustimmung zum Eingehen der Gewährleistung eingeholt wurde, ist Folgendes festzustellen: Mit Umdruck 20/2571, nachlaufend zur Kabinettsentscheidung, unterrichtete die Landesregierung den Finanzausschuss und den LRH über die Einzelheiten der Gewährleistungserklärung, der Verwaltungsvereinbarung und über die Eckpunkte der umgekehrten Wandelanleihe. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit den Chancen und Risiken des Absicherungsgeschäfts und mit den Hinweisen auf die eingeschränkte Informationsgrundlage, wie sie sich in der Dringlichkeitsvorlage 219/2023 finden, enthielt der Umdruck nicht. Fragen der Präsidentin des LRH nach einer gutachterlichen Stellungnahme, aus der sich die Risiken des Landes ergäben, blieben in der Sache unbeantwortet.

Das im Finanzausschuss auf ausdrückliche Nachfrage nicht benannte und nicht vorgelegte Gutachten war eine wesentliche Quelle zur Herleitung und Darstellung der finanziellen Chancen und Risiken des Großprojekts. Da das Due Diligence-Gutachten oder zumindest dessen Kerninhalte dem LRH nicht vorlagen, war eine valide Bewertung des Ansiedlungsprojekts oder eine Handlungsempfehlung des LRH im Finanzausschuss nicht möglich.

Fest steht, dass die rechtzeitige Vorlage des Gutachtens und eine umfassendere Darstellung der in der Kabinettsvorlage diskutierten Chancen und Risiken dem LRH ein vollständigeres Bild über das Gesamtprojekt geliefert hätten.

3. Überblick über das Ansiedlungsvorhaben und die staatlichen Unterstützungsmaßnahmen

3.1 Projektentstehung und Projektinhalt

Der Auswahlprozess der Northvolt AB für die Errichtung einer neben dem schwedischen Stammwerk in Skelleftea weiteren Gigafabrik in Europa begann Anfang 2021. Im August 2021 traf die schleswig-holsteinische Landesregierung die Grundsatzentscheidung, die Northvolt AB im Fall einer Ansiedlung in der Region Heide mit Fördermitteln zu unterstützen. Nachdem sich die Northvolt AB unverbindlich für Heide als Standort entschieden hatte, wurde im März 2022 ein Memorandum of Understanding (MoU) zwischen der Landesregierung, der Northvolt AB und Vertretern der Region vorgestellt, in dem sich die Beteiligten über die Ziele des Projekts und die weiteren Schritte verständigten.[10]

Im MoU bekundete das Unternehmen die Absicht, eine Lithium-Ionen-Batteriezellfabrik in der Region Heide zu errichten. Angedacht war zu diesem Zeitpunkt ein Investitionsvolumen von ca. 4 Mrd. €, wodurch nach vollständigem Ausbau eine jährliche Produktionskapazität von bis zu 60 GWh realisiert und ca. 3.000 direkte Arbeitsplätze geschaffen werden sollten. Dabei war geplant, das im Weiteren als „Northvolt Drei“ bezeichnete Vorhaben in mehreren Bauabschnitten umzusetzen.

Da das Unternehmen den Anspruch verfolgte, die weltweit umweltfreundlichsten Batteriezellen herzustellen, wurde der Nutzung einer nachhaltigen Energieversorgung und dem Einsatz energieeffizienter Fertigungsverfahren ein besonderer Stellenwert eingeräumt. Die Landesregierung bekannte sich dazu, das Unternehmen und die Region bei den Planungen nach Kräften zu unterstützen. Umgesetzt werden sollte das Projekt als „Important Project of Common European Interest“ (IPCEI). Hierbei handelt es sich um Projekte, mit denen bahnbrechende Innovationen oder Infrastrukturen gefördert werden und für die ein spezielles beihilferechtliches Regelwerk der EU-Kommission gilt.

Bereits vor Abschluss des MoU war unter der Federführung des BMWK damit begonnen worden, an den entsprechenden Fördergrundlagen zu arbeiten. Die Bundesregierung hatte insbesondere deshalb ein Interesse an der Ansiedlung, da sie eine funktionierende Batteriewertschöpfungskette als wichtigen Baustein der Energiewende ansah. Aufgrund des geplanten Anwendungsbereichs in der Automobilindustrie und der beste-

[10] Vgl. Medieninformation der Staatskanzlei Schleswig-Holstein vom 15.03.2022: „Ansiedlungserfolg für Schleswig-Holstein: High-Tech-Unternehmen Northvolt plant neue Fabrik für Batteriezellen an der Westküste.“

henden geschäftlichen und gesellschaftsrechtlichen Verbindungen der Northvolt AB zu bedeutenden deutschen und europäischen Automobilherstellern hatte das Projekt für den Bund eine herausgehobene industriepolitische Bedeutung. Im April 2022 wurde daher vom BMWK ein Förderbescheid auf Basis des IPCEI-Regelwerks erlassen.

3.2 IPCEI- und TCTF-Förderung

Die mit Bescheid vom 06.04.2022 bewilligte IPCEI-Förderung sah einen von Bund und Land auszuzahlenden Zuschuss von bis zu 155,4 Mio. € vor. Die Förderung sollte im Verhältnis 70 zu 30 zwischen Bund und Land aufgeteilt werden, sodass auf das Land eine Fördersumme von 46,6 Mio. € entfiel. Dabei war eine Förderquote von 24 % und ein Eigenanteil des Unternehmens von 492 Mio. € vorgesehen. Da sich hieraus lediglich förderfähige Kosten von etwa 650 Mio. € ergeben und hierunter noch ein dreistelliger Mio. €-Betrag an Personalkosten fallen sollte, ist offensichtlich, dass der Finanzierungsplan der Förderung nur einen Teil der insgesamt für die Fabrikerrichtung notwendigen Investitionskosten umfasste.

In der zweiten Jahreshälfte 2022 signalisierte die Northvolt AB, dass aufgrund der hohen Energiekosten infolge des Ukrainekriegs, der neuen Fördermöglichkeiten des IRA in den USA und einer schwierigeren Finanzmarktsituation zusätzliche Förderangebote erforderlich seien, um eine endgültige Standortentscheidung für die Region Heide sicherzustellen. Es bestand die Erwartungshaltung, einen höheren Zuschuss zu erhalten, um wettbewerbsfähig gegenüber Standorten in den USA zu sein. Darüber hinaus wurde eine Zwischenfinanzierung durch die öffentliche Hand als Voraussetzung dafür gesehen, dass das Projekt zügig in die Wege geleitet und ein schneller Hochlauf der Batteriezellproduktion bewerkstelligt werden kann.

Um dem Wunsch nach einem höheren Förderzuschuss entgegenzukommen, schlug das BMWK dem Land nach einem längeren Abwägungsprozess im September 2023 vor, den bisherigen IPCEI-Bescheid zu widerrufen und stattdessen eine Zuwendung über insgesamt 700 Mio. € auf Basis des TCTF-Regelwerks zu bewilligen. Der TCTF war eine Reaktion der EU-Kommission auf den IRA und erweiterte die bestehenden Fördermöglichkeiten für Unternehmen. So eröffnete der TCTF den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Förderangebote anderer Wirtschaftsräume bei der Bemessung eigener Beihilfen zu berücksichtigen und vergleichbare Subventionszahlungen anbieten zu können.[11]

[11] Vgl. zum Förderinstrumentarium der EU-Kommission in Konkurrenz zum IRA: Briefing Requested by the ECON Committee of the European Parliament: „EU's response to the US Inflation Reduction Act (IRA)", Juni 2023, abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/740087/IPOL_IDA(2023)740087_EN.pdf.

Nach Zustimmung des Landes und Widerruf des IPCEI-Bescheids bewilligte das BMWK am 01.12.2023 eine TCTF-Zuwendung über 700 Mio. €. Hiervon sollten gut 563 Mio. € vom Bund und gut 136 Mio. € vom Land bereitgestellt werden, was einer Aufteilung von 80,5 zu 19,5 % zwischen Bund und Land entsprach. Auf diese Quoten hatten sich BMWK und Land nach intensiven Verhandlungen verständigt. Grundverständnis war dabei, dass die inzwischen vom Land zugesagte Absicherung der Wandelanleihe über 300 Mio. € (vgl. Tz. 3.3) mit einem Subventionswert von 75 Mio. € für das Land auf seinen eigentlich zu erbringenden 30 %-Anteil angerechnet werden sollte.

Die förderfähigen Kosten wurden im Bescheid mit 766 Mio. € angegeben, der Eigenanteil sollte 65 Mio. € betragen und die Förderquote betrug rechnerisch 91,4 %. Auch dieser Bescheid berücksichtigte damit im Kosten- und Finanzierungsplan nicht die wesentlich höheren Gesamtkosten der Fabrikerrichtung.

Zu einer Auszahlung der Zuwendung ist es trotz des bestandskräftig erlassenen Bescheids nicht gekommen, da die Northvolt AB die Auszahlungsvoraussetzungen nicht erfüllen konnte (vgl. hierzu Tz. 4.7.5).

3.3 Gewährleistungserklärung zur Absicherung der Wandelanleihe

Die Idee der öffentlichen Absicherung eines eigenkapitalähnlichen Finanzierungsinstruments der Northvolt AB sowie die Summe von 600 Mio. € wurden vom BMWK erstmals Ende September 2022 telefonisch an die Landesregierung herangetragen. Konkretisiert wurde dies durch ein Schreiben im Dezember 2022.[12] Die Mittel sollten möglichst über ein Zuweisungsgeschäft durch die KfW bereitgestellt und die KfW wiederum von Bund und Land abgesichert werden. Die Landesregierung signalisierte im Januar 2023 ihre grundsätzliche Bereitschaft, sich an der Absicherung zu beteiligen,[13] worauf in der Folge Verhandlungen auf der Fachebene zu den Details des Absicherungsgeschäfts aufgenommen wurden (vgl. hierzu im Detail Tz. 4).

BMWK, KfW und die Northvolt AB hatten sich auf eine umgekehrte Wandelanleihe als bevorzugtes Finanzierungsinstrument verständigt. Dabei werden Mittel bereitgestellt, die das emittierende Unternehmen wahlweise in Barmitteln oder durch Unternehmensanteile zurückzahlen kann. Während die KfW die Anleihe zeichnen sollte, sollte der Bund die KfW von jeglichen Risiken freihalten. Das Land sollte wiederum dem Bund einen Teil des

12 Vgl. Schreiben des Staatssekretärs des BMWK an den Chef der Staatskanzlei Schleswig-Holstein vom 16.12.2022.

13 Vgl. Schreiben des Chefs der Staatskanzlei Schleswig-Holstein an den Staatssekretär des BMWK vom 31.01.2023.

Risikos über eine Gewährleistung abnehmen. Innerhalb der Bundesregierung bestand das Bundesministerium der Finanzen (BMF) darauf, dass sich das Land mit 50 % an der Absicherung der Wandelanleihe beteiligte.[14]

Am 12.07.2023 gab die Landesregierung eine Absichtserklärung ab, dass sie sich unter bestimmten Bedingungen zu einer anteiligen Risikoübernahme von bis zu 300 Mio. € gegenüber dem Bund bereiterkläre. Voraussetzung sei ein vorheriger Beschluss des Schleswig-Holsteinischen Landtages über einen Nachtragshaushalt. Außerdem müsse Klarheit über die Gesamtfinanzierungsbeteiligung des Landes hergestellt werden. Sollten *„weitere finanzielle Zusagen Schleswig-Holsteins inklusive weiterer Eventualverbindlichkeiten für die Realisierung des Gesamtprojekts erforderlich sein, so sind diese vor Unterzeichnung dieser Unterlage zu einen."*[15]

In der zweiten Jahreshälfte 2023 wurden die genauen Bedingungen der umgekehrten Wandelanleihe ausgehandelt und umfangreiche Vertragswerke zwischen dem Bund und der KfW sowie der KfW und der Northvolt AB erstellt.[16] Die Anleihe hatte eine Laufzeit bis zum 31.12.2028. Tilgungs- sowie Zinszahlungen waren gemäß zwischen KfW und Northvolt AB geschlossenem „Investment Agreement" endfällig zu leisten und Sondertilgungen jederzeit möglich. Die Northvolt AB hatte die Mittel der Wandelanleihe zweckgebunden für das Projekt Northvolt Drei an die im November 2022 als Northvolt Germany GmbH mit Sitz in Hamburg gegründete und im Januar 2024 umfirmierte Northvolt Drei Project GmbH (NV3) mit Sitz in Norderwöhrden weiterzuleiten. So sollte sichergestellt werden, dass die Anleihemittel nur für den Bau der Fabrik bei Heide verwendet werden und über sie nur nach Freigabe der KfW verfügt werden kann.

Das Land war dabei im Hinblick auf die Wandelanleihe nicht direkter Vertragspartner der KfW oder der Northvolt AB. Stattdessen gab es wie zuvor vereinbart eine Gewährleistungserklärung zur 50 %igen Absicherung der Risiken des Bundes aus dem Northvolt-Zuweisungsgeschäft bis zum Höchstbetrag von 300 Mio. € ab. Bis zum Zeitpunkt einer eventuellen

---

14 Im April 2023 war es auf Bundesebene zu der für die Landesregierung überraschenden Entwicklung gekommen, dass das BMF seine Zustimmung zu einer Absicherung der Wandelanleihe sogar gänzlich infrage stellte. Daraufhin wurden Vorbereitungen für eine direkte Landesgarantie von 300 Mio. € gegenüber der KfW getroffen. Auch eine Bereitstellung von Mitteln über die Investitionsbank Schleswig-Holstein AöR (IB.SH) wurde in Erwägung gezogen. Nachdem das BMF dem Zuweisungsgeschäft Ende Mai 2023 schließlich doch zustimmte, wurde die ursprüngliche Finanzierungskonstruktion weiterverfolgt. Dies zeigt die Dynamik der Entscheidungsprozesse, bei denen die Landesregierung oftmals kurzfristig auf Vorgaben und Entscheidungsvorschläge des Bundes reagieren musste.

15 Schreiben des Chefs der Staatskanzlei Schleswig-Holstein an den Staatssekretär des BMWK vom 12.07.2023.

16 Vgl. MoU zwischen Northvolt AB und KfW; Side Letter zwischen Northvolt AB und KfW vom 26.06.2023; Convertible Note (Terms & Conditions) zwischen Northvolt AB und KfW; Convertible Side Letter zwischen Northvolt AB, KfW, Volkswagen Finance Luxemburg S.A. und West Street Capital Partners VII Investments Offshore II S.A.R.L. u. a. vom 26.06.2023; Investment Agreement zwischen Northvolt AB und KfW, Account Pledge and Control Agreement zwischen Northvolt AB, KfW und BNP Paribas S.A.

Wandlung in Aktien sollte die Gewährleistung den Charakter einer Ausfallrückbürgschaft und nach Wandlung den einer Ausfallrückgarantie haben. Ergänzend schlossen Bund und Land eine Verwaltungsvereinbarung, die u. a. die Fördermodalitäten, die Aufteilung der Verwaltungskosten und Zinserträge und die operative Umsetzung der Förderung zum Inhalt hatte.[17]

Der zeitliche Ablauf gestaltete sich wie folgt: Am 15.12.2023 verabschiedete der Schleswig-Holsteinische Landtag das 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2023, das die Ermächtigung für das Eingehen einer Gewährleistung für die Wandelanleihe enthielt.[18] Am 20.12.2023 fand das Closing der Wandelanleihe statt und die erste Tranche von 200 Mio. € wurde von der KfW an die Northvolt AB auf Grundlage eines Zuweisungsschreibens des BMWK vom 25.10.2023 ausgezahlt. Zu diesem Zeitpunkt war die Wandelanleihe noch ausschließlich durch den Bund besichert. Nachdem am 15.01.2024 die Northvolt AB ihre finale Standortentscheidung für die Region Heide getroffen hatte, beschloss das Kabinett am 16.01.2024, die Gewährleistungserklärung abzugeben und zuvor die erforderliche Zustimmung des Finanzausschusses einzuholen. Der Finanzausschuss wiederum stimmte dem Eingehen der Gewährleistung sowie der o. g. Verwaltungsvereinbarung am 25.01.2024 zu, woraufhin sie am 05.02.2024 seitens des Wirtschaftsministers und des Chefs der Staatskanzlei unterzeichnet wurden. Am 27./28.02.2024 wurde die zweite Tranche der Wandelanleihe über die restlichen 400 Mio. € von der KfW ausgezahlt.

Die finanziellen Unterstützungen für das Unternehmen stellen sich im Überblick wie folgt dar:

Finanzielle Unterstützungen
für das Ansiedlungsvorhaben Northvolt Drei

Finanzierungs-zusage	Anteil Land in Mio. €	Anteil Bund in Mio. €	Auszahlungen in Mio. €
Wandelanleihe	300,0	300,0	600,0*
TCTF-Zuschuss	136,4	563,6	keine
IPCEI-Zuschuss**	46,6**	108,8**	keine**

* Der Landesanteil von 300 Mio. € wurde nach Eröffnung des Chapter 11-Verfahrens am 07.04.2025 aus dem Haushaltstitel 1104.00.871 08 *„Inanspruchnahme aus der Gewährleistung gegenüber dem Bund im Zusammenhang mit der Northvolt-Wandelanleihe“* auf Anforderung an den Bund gezahlt.

** Die IPCEI-Förderung wurde widerrufen und ging in der TCTF-Förderung auf.

Quelle: Eigene Darstellung des LRH

17 Vgl. Verwaltungsvereinbarung über die anteilige Absicherung eines KfW-Zuweisungsgeschäfts zwischen Bund und Land Schleswig-Holstein vom 29.01./05.02.2024.

18 Vgl. Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2023 (2. Nachtragshaushaltsgesetz 2023) vom 15.12 2023, GVOBl. Schl.-H. S. 644.

3.4 Angedachte Großbürgschaft

Seit Beginn der Verhandlungen über Fördermaßnahmen des Landes zugunsten der Northvolt AB wurde erwogen, mögliche Fremdkapitalfinanzierungen des Unternehmens über das Großbürgschaftsprogramm des Bundes abzusichern. Hierbei teilen sich Bund und Land das Bürgschaftsobligo jeweils zu 50 %. Bereits im September 2021 wurden im Finanz- und Wirtschaftsministerium Sprachregelungen abgestimmt, wie sich das Land im Falle eines Bürgschaftsantrags ggf. positionieren werde.[19]

Hintergrund war, dass das Unternehmen zwar Zuschüsse und Eigenkapital aus einem eventuellen Börsengang einplante, ein Teil der für Northvolt Drei erforderlichen Investitionen aber aus Fremdkapitalfinanzierungen kommen sollte. Aufgrund der sich häufig ändernden Angaben über die Gesamtprojektkosten und die korrespondierenden Finanzierungsbausteine (vgl. hierzu Tz. 4.5.1) variierten die Annahmen über die notwendige Höhe einer Großbürgschaft im Zeitverlauf ebenfalls stark. Schätzte das Wirtschaftsministerium das mögliche Bürgschaftsobligo des Landes in der Anfangsphase des Projekts noch auf knapp 300 Mio. €, ging man Anfang 2023 bereits von einem Landesobligo von knapp 1,5 Mrd. € aus.[20]

Im Juli 2023 erhielt die Landesregierung über das BMWK die Information, dass sich das vom Land zu übernehmende Bürgschaftsvolumen sogar auf nahezu 2 Mrd. € belaufen könnte.[21] Demgegenüber hatte die Northvolt AB im Juli 2023 aus beihilferechtlichen Gründen einen pro forma-Antrag auf eine Bürgschaft von Bund und Land über einen wesentlich niedrigeren Betrag gestellt, der zu einem Obligo des Landes von lediglich knapp 1 Mrd. € geführt hätte.[22]

Ende 2023 schließlich rechnete das Land je nach Ausbauszenario mit einem Obligo zwischen etwa 700 Mio. € und 1,4 Mrd. €.[23] Im Haushaltsgesetz 2024 wurden Staatskanzlei und Wirtschaftsministerium schließlich ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Finanzministerium im Rahmen des Großbürgschaftsprogramms des Bundes ein Bürgschaftsobligo von bis zu 1 Mrd. € einzugehen.[24]

---

19 Vgl. Vermerk des Wirtschaftsministeriums betreffend „MP-Termin im Rahmen des Ansiedlungsverfahrens HALO - hier: eine mögliche Bürgschaftsübernahme“ vom 02.09.2021.

20 Vgl. Protokoll einer Besprechung zwischen dem Chef der Staatskanzlei, der Finanzministerin, dem Wirtschaftsminister und dem Finanzstaatssekretär zur Finanzierung des Northvolt-Projekts „Northvolt Drei Heide“ vom 04.01.2023 (im Vermerk wird offensichtlich irrtümlich der 04.01.2022 genannt).

21 Vgl. Kabinettsvorlage 136/2023 vom 07.07.2023.

22 Vgl. Beihilfeentscheidung der EU-Kommission vom 08.01.2024, State Aid SA.107936 (2023/N) – Germany TCTF: Aid to Northvolt Germany GmbH, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202427/SA_107936_157.pdf.

23 Vgl. Kabinettsvorlage 219/2023 vom 04.12.2023.

24 Vgl. § 18 Abs. 9 des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2024 (Haushaltsgesetz 2024) vom 21.03.2024, GVOBl. Schl.-H. S. 106 ff.

Die Kreditverhandlungen mit eventuellen Fremdkapitalgebern für das Projekt Northvolt Drei erreichten nach Kenntnis des LRH nie den für einen Antrag nach dem Großbürgschaftsprogramm erforderlichen Konkretisierungsgrad. Informationen darüber, wann und ob ein solcher Antrag ggf. gestellt würde, differierten im Zeitablauf und erreichten die Fachebene der Landesregierung meist nur über den Umweg des BMWK. Zu einer Bürgschaft nach dem Großbürgschaftsprogramm ist es folglich nicht gekommen. Die hier skizzierten Überlegungen von Bund und Land illustrieren aber zum einen die grundsätzliche Bereitschaft der öffentlichen Hand, weitere Risiken im Zusammenhang mit dem Projekt Northvolt Drei einzugehen und zum anderen die Informationslücken, mit denen das Land auch im Hinblick auf dieses potenzielle Förderinstrument konfrontiert war.

4. Informationsgrundlagen und Entscheidungsfindung

4.1 Informationen aus dem TCTF-Förderantrag und -Bescheid

Die im Zusammenhang mit dem TCTF-Zuschuss vorgelegten Antragsunterlagen enthalten eine umfangreiche Vorhabenbeschreibung nebst diversen Anlagen. Die Vorhabenbeschreibung stellt gleichzeitig den Beihilfe-Notifizierungsantrag gegenüber der EU-Kommission dar, weshalb sich weite Teile mit der Kompatibilität mit den EU-Zielen und den TCTF-Bedingungen sowie einem finanziellen Vergleich der beabsichtigten Förderung mit den in Nordamerika angebotenen Unterstützungsmaßnahmen beschäftigen. Hierauf wird nicht im Einzelnen eingegangen. Für die Entscheidungsfindung zur Absicherung der Wandelanleihe enthalten die Unterlagen aus Sicht des LRH keine substanziell über das Due Diligence-Gutachten hinausgehenden Informationen.

Anzumerken ist, dass die NV3 selbst die förderfähigen Kosten für das Projekt auf gut 4 Mrd. € bezifferte, wovon 700 Mio. € über den Zuschuss und der Rest über Eigen- und Fremdkapital finanziert werden sollten. Unterlagen zum Nachweis der Finanzierung (beispielsweise Verträge mit Finanzierungspartnern oder entsprechende Absichtserklärungen) lagen nach Angaben der Geschäftsführung nicht vor, da das Finanzierungskonzept noch konkretisiert werden sollte. Sie würden so bald als möglich nachgereicht. Den Unterlagen ist nicht zu entnehmen, dass hier Nachlieferungen erfolgten. Ebenfalls nicht in den Antragsunterlagen enthalten waren die Jahresabschlussdaten des Unternehmens für 2022, die offenbar bis zur Bewilligung der TCTF-Förderung am 01.12.2023 nicht in testierter Form vorgelegt werden konnten. Die entsprechende Passage im beigefügten Entwurf des Geschäftsberichts der Northvolt AB enthielt eine Leerseite.

Bewilligt hat das BMWK die Zuwendung auf Basis eines von den ursprünglichen Antragsunterlagen abweichenden Kosten- und Finanzierungsplans. Angesetzt wurden wie unter Tz. 3.2 dargestellt lediglich 766 Mio. € förderfähige Kosten für den Bewilligungszeitraum 01.12.2023 bis 31.12.2025. Der Finanzierungsplan konnte sich so auf die Zuwendungen seitens Bund und Land über 700 Mio. € und einen Eigenkapitalbeitrag des Zuwendungsempfängers über gut 65 Mio. € beschränken. Dies war genau der Betrag, für den die Northvolt AB auch im Zusammenhang mit der Zeichnung der Wandelanleihe einen tatsächlichen Eigenmittelnachweis zu erbringen bereit war. Mit der sachlich ansonsten für den LRH kaum nachvollziehbaren Begrenzung der Projektkosten auf die o. g. 766 Mio. € war es den Zuwendungsgebern somit formal möglich, ein scheinbar ausfinanziertes Projekt zu bewilligen und die Zuwendungsempfängerin mit dem Nachweis einer verbindlichen Finanzierungsbestätigung für den Gesamteigenanteil zu beauf-

lagen (vgl. hierzu auch Tz. 4.7.5). Außerdem konnte so eine hohe Förderquote bewilligt werden, die zu einem schnellen Abfluss der Mittel beitragen sollte.

4.2 Due Diligence-Gutachten der PricewaterhouseCoopers GmbH

4.2.1 Auftraggeber und Einbindung der Landesregierung

Als die Verhandlungen über die Absicherung einer Wandelanleihe der Northvolt AB begannen, war zu entscheiden, ob und ggf. welche externen gutachterlichen Stellungnahmen für die Entscheidung herangezogen werden sollten. Aus Sicht des Bundes war es naheliegend, diesbezüglich auf PwC zurückzugreifen. Zwischen dem BMWK und dem BMF sowie PwC besteht ein Rahmen-Mandatarvertrag, der u. a. Entscheidungsvorbereitungen durch PwC für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen regelt. Daher hatte der Bund PwC im Oktober 2022 damit beauftragt, eine Stellungnahme zum Finanzierungsvorhaben Northvolt AB zu erstellen.

Die Landesregierung entschied sich am 04.01.2023, ihre Entscheidung ebenfalls auf das PwC-Gutachten zu stützen. In einer Besprechung zwischen den Hausspitzen der Staatskanzlei, des Wirtschafts- und Finanzministeriums wurde festgehalten, dass keine andere Stelle in Bund oder Land weitergehende Erkenntnisse als die PwC habe. Daher solle *„allein das Gutachten, das dem Bund zur Entscheidungsfindung dient, auch von der Landesregierung herangezogen werden.“*[25] Das Gutachten solle dann der für die Entscheidung zu erstellenden Kabinettsvorlage beigefügt werden. Eine Prüfung durch die Bürgschaftsbank Schleswig-Holstein GmbH (Bürgschaftsbank) solle nicht erfolgen, wodurch auch eine gesonderte Prüfung durch die Fachebenen von Wirtschafts- und Finanzministerium entfalle.

In der Folge wurde mit dem BMWK und PwC abgestimmt, dass die Landesregierung kostenfrei auf die Inhalte des Gutachtens zurückgreifen dürfe. Im Rahmen des von der Wirtschaftsstaatssekretärin am 10.02.2023 gegenüber PwC unterzeichneten Reliance Letters erfolgte die Vereinbarung, dass die Landesregierung das Gutachten an mit der Bearbeitung des Finanzierungsantrags befasste Stellen (beispielsweise Ministerien, Finanzausschuss, LRH) weiterreichen dürfe. Mit dem Reliance Letter wurden zudem die Allgemeinen Geschäftsbedingungen der PwC inklusive Haftungsregeln und Hinweisen auf Sorgfaltspflichten anerkannt.

---

[25] Protokoll einer Besprechung zwischen dem Chef der Staatskanzlei, der Finanzministerin, dem Wirtschaftsminister und dem Finanzstaatssekretär zur Finanzierung des Northvolt-Projekts „Northvolt Drei Heide“ vom 04.01.2023, S. 4. Auf Arbeitsebene war dem BMWK bereits im November 2022 signalisiert worden, dass man nicht beabsichtige, einen eigenen Mandatar einzuschalten, sondern auf das PwC-Gutachten zurückgreifen wolle.

Laut Aktenlage hat sich am Grundverständnis, das Due Diligence-Gutachten zur zentralen Entscheidungsgrundlage für die Gewährleistungserklärung gegenüber dem Bund zu machen, bis zur Vorbereitung der Kabinettsentscheidung am Jahresende 2023 (vgl. Tz. 4.6.2) nichts geändert.

Zwischen Land und PwC fand während der Erstellung des Gutachten-Entwurfs kein regelmäßiger direkter Austausch statt. Der Kontakt zu PwC wurde, wie bei gemeinsamen Bürgschaften von Bund und Land üblich, aufgrund des Auftraggeberverhältnisses vielmehr über das BMWK gehalten, das seinerseits in den wöchentlichen Jours fixes mit dem Land über den Fortgang der Due Diligence-Prüfung berichtete. Dies änderte sich erst nach Vorlage des Berichtsentwurfs vom 07.05.2023, dessen wesentliche Inhalte nachstehend skizziert werden.

4.2.2 Wesentliche Inhalte der Entwurfsfassung vom 07.05.2023

Der Entwurf des Due Diligence-Gutachtens wurde der Landesregierung auf Arbeitsebene am 08.05.2023 zur Verfügung gestellt. Am selben Tag präsentierte PwC den zuständigen Fachreferaten von Finanz- und Wirtschaftsministerium sowie des BMWK die Ergebnisse des Gutachtens in einer Videokonferenz.

Da die Inhalte des Gutachtens in weiten Teilen veröffentlicht und bekannt sind, wird an dieser Stelle auf eine umfassende Zusammenfassung des Gutachtens verzichtet. Es werden lediglich die Vorgehensweise von PwC, die Kerninhalte sowie die Datengrundlagen dargestellt.

Ziel des Gutachtens war es, Bund und Land eine Einschätzung zur Tragfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und zu den Risiken des Ansiedlungsprojekts und der Wandelanleihe zu ermöglichen. Dafür wurden zunächst das Unternehmen, sein Geschäftsmodell sowie die geplante Expansionsstrategie vorgestellt. Zu beachten ist dabei, dass die Northvolt AB 2 unterschiedlich ambitionierte Expansionsszenarien plante. In dem etwas konservativeren, aber dennoch mit hohen Wachstumsraten und Investitionen im zweistelligen Mrd. €-Bereich verbundenen Szenario, ging das Unternehmen davon aus, bis 2030 eine Batteriezellkapazität von jährlich 150 GWh zu produzieren und abzusetzen. Im angestrebten 250 GWh-Szenario wurde ein noch schnellerer jährlicher Kapazitätsaufbau und höherer Produktabsatz unterstellt, der sich letztlich nur über einen Börsengang würde realisieren lassen.

Ein Überblick über das Marktumfeld ordnete die Planungen der Northvolt AB im Verhältnis zu seinen Wettbewerbern im Batteriezellmarkt ein. Hierbei wurde verdeutlicht, dass der Batteriezellmarkt zwar voraussichtlich deutliche Wachstumsraten aufweisen werde. Gleichzeitig war laut PwC

zum Ende des Planungszeitraums 2030 aber von massiven weltweiten Überkapazitäten auszugehen. Da die Northvolt AB als Marktneuling zunächst Kostennachteile gegenüber der etablierten Konkurrenz aufweisen werde, wurde der angestrebte Wachstumsprozess einerseits zwar als ambitioniert, andererseits aber als essenziell für die mittelfristige Wettbewerbsfähigkeit angesehen. Mit Verweis auf die in der Vergangenheit bereits in beträchtlicher Höhe eingeworbenen Finanzmittel und die bestehenden bzw. in Verhandlung befindlichen Absatzverträge mit namhaften Fahrzeugherstellern erschienen PwC die Planungen der Northvolt AB als „grundsätzlich plausibel“.

Hinsichtlich der technischen Wettbewerbsfähigkeit der Produkte bemerkte PwC zwar, dass Northvolt „angeblich“ kein Benchmarking mit Wettbewerbsprodukten vornehme, was unüblich sei. Trotz der eher allgemein gehaltenen vorgelegten Informationen kam PwC aber zu dem Schluss, dass man davon ausgehe, dass das gegenwärtige und mittelfristige Produktportfolio technisch wettbewerbsfähig sei.

Im Anschluss an die Darstellung des Unternehmens und die Marktsituation beleuchtete das Gutachten das Investitionsprojekt bei Heide (Northvolt Drei). Korrespondierend zum 150 und 250 GWh-Szenario wurden 2 mögliche Ausbauphasen der geplanten Fabrik dargelegt. Bei Realisierung des 150 GWh-Szenarios sollte es zum Bau eines Fabrikblocks mit einer Kapazität von etwa 30 GWh kommen. Im 250 GWh-Szenario sollte sich eine zweite Phase mit 2 weiteren Blöcken je ca. 15 GWh anschließen, sodass in diesem Fall eine Gesamtkapazität von ca. 60 GWh pro Jahr realisiert würde.[26] Auf Basis der Planzahlen des Unternehmens kam PwC zu dem Schluss, dass das Projekt in beiden Szenarien grundsätzlich rentabel sei.

Der abschließende Teil des Gutachtens beschäftigte sich mit der Frage, ob die über die Wandelanleihe zugeführten Mittel von der Northvolt AB bis zur Fälligkeit in 2028 zurückgezahlt werden könnten. Da eine Rückzahlung grundsätzlich in Form von Aktien oder durch Barmittel erfolgen konnte, hat PwC folgende 2 Varianten untersucht:

- Auf Basis der Planzahlen des Unternehmens wurde mittels der Discounted Cashflow-Methode[27] ein Unternehmenswert zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung 2023 errechnet. Hierbei wurde unterstellt, dass die beiden Expansionsszenarien mit einer Wahrscheinlichkeit von je 50 % ein-

[26] Die geplanten Kapazitäten für Northvolt Drei wurden von der Northvolt AB nach Abschluss der Due Diligence noch modifiziert, sodass später von 35 GWh im 150 GWh-Szenario und von 55 GWh im 250 GWh-Szenario ausgegangen wurde.

[27] Die Discounted Cashflow-Methode ermittelt den Unternehmenswert, indem die prognostizierten künftigen Zahlungsüberschüsse des Unternehmens auf den gegenwärtigen Kapitalwert abgezinst werden.

treten. Mittels einer Monte-Carlo-Simulation[28] wurde der so ermittelte Unternehmenswert bis zum Jahr 2028 fortgeschrieben. Insgesamt wurden 20.000 mögliche Werte ermittelt. Entscheidender Parameter für die Simulation war die aus Vergangenheitswerten bekannte Schwankungsbreite des Aktienkurses einer Vergleichsgruppe börsennotierter Batteriehersteller. Für die sich daraus ergebende Verteilung von Unternehmenswerten wurde untersucht, in wie vielen Fällen der Unternehmenswert ausreicht, um den Nominalbetrag der Anleihe zuzüglich Zinsen an die KfW zurückzuzahlen.

- Daneben wurde untersucht, ob die Northvolt AB die Wandelanleihe alternativ auch in bar zurückzahlen kann. Dies wurde nur für das 150 GWh-Szenario untersucht, da für das 250 GWh-Szenario ohnehin zwingend von einem Börsengang und damit einer Rückzahlung in Anteilswerten ausgegangen wurde. Hinsichtlich der hierfür benötigten Informationen über die zur Verfügung stehenden Cashflows mussten von PwC aufgrund der Datenrestriktionen (siehe unten) diverse vereinfachende Annahmen getroffen werden.

Das Ergebnis der Rückführungsanalyse fiel wie folgt aus: Für den Fall einer Rückzahlung in Aktien würde der Unternehmenswert in 89 % der simulierten Fälle ausreichen, um den Anleihenennwert zuzüglich Zinsen vollständig zurückzuzahlen.[29]

Sollte es zu keinem Börsengang kommen, wäre den Berechnungen von PwC zufolge eine Rückzahlung aus den frei verfügbaren Cashflows der Northvolt AB nicht möglich gewesen. Eine Rückzahlung wäre demnach nur aus zusätzlich aufgenommenen Kapitalmarktmitteln zu bewerkstelligen gewesen. Die Aufnahme der benötigten Liquidität zur Rückzahlung wurde von PwC als „möglich“ bzw. „plausibel“ bezeichnet.

Anzumerken bleibt, dass die Datenbasis für das Gutachten und damit auch die Grundlagen für die Simulationsergebnisse deutlich eingeschränkt waren (vgl. hierzu im Detail Tz. 4.7.4). Hierauf wird an mehreren Stellen des Gutachtens hingewiesen. Neben der zum Ausdruck gebrachten Irritation über das fehlende technische Benchmarking wird im Gutachten betont, dass die Unternehmensplanungen sowohl für den Teilbereich Northvolt Drei als auch für das Mutterunternehmen Northvolt AB keine gebündelten Hintergrundinformationen in Form eines Annahmenbuchs enthielten, sodass die Ergeb-

---

28 Bei der Monte-Carlo-Simulation handelt es sich um ein gängiges stochastisches Verfahren, um über Zufallsstichproben die mögliche Häufigkeitsverteilung bestimmter Parameter (hier: den fortgeschriebenen Unternehmenswert) abzubilden. Wie bei anderen statistischen Verfahren auch, ist die Aussagekraft der Simulation abhängig von Umfang und Validität der zugrunde gelegten Daten.

29 Vgl. S. 88 der Entwurfsversion des Gutachtens vom 07.05.2023. Dieser Wert wurde aufgrund von Anpassungen der Berechnungsgrundlage im endgültigen Gutachten auf 86 % korrigiert (vgl. hierzu Tz. 4.2.5).

nisrechnung nicht im Detail plausibilisiert werden konnte. Eine Finanzierungsplanung für das 250 GWh-Szenario konnte nicht vorgelegt werden, für das 150 GWh-Szenario lag nur ein „kursorischer Überblick“ vor. Für beide Szenarien konnte daher kein Finanzergebnis ermittelt werden, weshalb die Unternehmensplanung in Bezug auf die Ergebnisrechnung nur Daten bis zur Ebene des EBIT[30] enthielt.

4.2.3 Erste Bewertung und Nachfragen seitens der Landesverwaltung

Nach Vorlage und Präsentation des Gutachtenentwurfs kamen die Fachebenen des Wirtschafts- und des Finanzministeriums zunächst zu dem gemeinsamen Schluss, dass bezüglich der Inhalte des Gutachtens noch erheblicher Klärungs- bzw. Anpassungsbedarf bestehe. Internen Protokollen sowie dem E-Mail-Verkehr zwischen den beteiligten Fachreferaten ist zu entnehmen, dass das Gutachten der Erwartungshaltung im Hinblick auf seine Funktion als solide Entscheidungsgrundlage für die Gewährleistung gegenüber dem Bund offensichtlich nicht voll entsprach. Die Präsentation der Ergebnisse wurde als „ernüchternd“ bis „erschreckend“ wahrgenommen. Diese Einschätzung stützte sich darauf, dass entgegen der Erwartung der Fachebene weiter wichtige Datengrundlagen fehlten und dass die dem Gutachten zugrundeliegenden Annahmen des Unternehmens keinen Stresstests unterzogen worden seien.[31]

In der Folge stellten die zuständigen Fachreferate innerhalb eines engen Zeitfensters weniger Tage eine Liste von Fragen zusammen. Auch ein Mitarbeiter der Bürgschaftsbank wurde vom Wirtschaftsministerium kurzfristig eingebunden. Er steuerte einige Detailfragen bei, benannte die wesentlichen Erfolgsfaktoren für das Projekt und kam zu dem Schluss, dass sich die Realisierungschancen nicht bewerten ließen, was im Start-up-Charakter der Finanzierung begründet liege.[32] Am 12.05.2023 übermittelte das Wirtschaftsministerium die Fragen in konsolidierter Form an das BMWK mit der Bitte um schriftliche Beantwortung. Die 149 Fragen umfassende Liste ist mittlerweile in weiten Teilen veröffentlicht.[33]

---

30 Das EBIT ist eine betriebswirtschaftliche Kennzahl und steht für Earnings before interest and taxes, also das Ergebnis vor Zinsen und Steuern.

31 Vgl. insbesondere die Mitschrift einer Besprechung zwischen den Arbeitsebenen des Finanz- und Wirtschaftsministeriums vom 09.05.2023, in teils geschwärzter Form veröffentlicht als Umdruck 20/4955 des Schleswig-Holsteinischen Landtages, S. 133 ff.

32 Vor Vorlage des Gutachten-Entwurfs war auch bereits die IB.SH um eine Einschätzung der Vertragsentwürfe zur Wandelanleihe gebeten worden. Die IB.SH hatte daraufhin per E-Mail geantwortet und u. a. die fehlende Gesamtfinanzierung und das Risiko thematisiert, dass es der Northvolt AB möglicherweise nicht gelingen könne, die fehlenden Mittel einzuwerben. Vgl. Umdruck 20/4806 des Schleswig-Holsteinischen Landtages, S. 49 f.

33 Vgl. Umdruck 20/5139 des Schleswig-Holsteinischen Landtages, S. 4 ff.

Als wesentliche Fragenkomplexe sind zu nennen:

- Finanzierungsfragen:
  Unklar war den Fachreferaten, aus welchen Finanzierungsquellen die notwendigen Mittel für die Expansionsszenarien bereitgestellt werden sollten, von welchen Annahmen ein Börsengang abhänge, ob es üblich sei, dass der Mandatar des Bundes keinen Einblick in die Finanzierungsverhandlungen erhalte und in welcher Höhe eine signifikante öffentliche Förderung über Wandelanleihe und TCTF-Förderung hinaus vom Unternehmen als notwendig erachtet werde. Zudem wurde gefordert, dass im Gutachten die detaillierte Gesamtfinanzierung für das Projekt Northvolt Drei dargestellt werde.[34]

- Technische und wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der Produkte:
  Erfragt wurde, welche Informationen über Qualität und Quantität der bereits hergestellten Batteriezellen vorlägen, auf welche Erkenntnisse sich die Einschätzung der technischen Wettbewerbsfähigkeit stütze, inwieweit bereits eine kommerzielle Produktion vorliege und was über die Kundenzufriedenheit bekannt sei. Eingegangen wurde in den Fragen auch auf die Bedingungen der bereits abgeschlossenen Absatzverträge, die noch vorhandenen preislichen Wettbewerbsnachteile vor dem Hintergrund drohender Überkapazitäten sowie die Belastbarkeit der Annahme kontinuierlich sinkender Aufwendungen pro Kilowattstunde und einer perspektivisch deutlich über den Marktdurchschnitt ansteigenden Gewinnmarge.

- Validität der Unternehmensplanung:
  Hinterfragt wurde die Realisierbarkeit der massiven Geschäftsausweitung innerhalb weniger Jahre. Im Hinblick auf die erwarteten betriebswirtschaftlichen Ergebnisse problematisierte die Fachebene die bestehenden Informationslücken, fragte nach den Gründen hierfür und erkundigte sich nach einer Planbilanz für 2023 sowie eine nachvollziehbare Darstellung des Übergangs hin zu einer prosperierenden Unternehmensentwicklung. Besonders kritisch gesehen wurde, dass PwC sich nicht in der Lage sah, die Unternehmensplanung zu plausibilisieren. Daher wurde gefragt, welche Hintergrundinformationen fehlten und wie mit den fehlenden Angaben zu den Finanzierungskosten umgegangen worden sei. PwC wurde aufgefordert, detaillierte Informationen zu den geplanten Zinsaufwendungen und -erträgen einzuholen sowie sich ein Annahmenbuch vorlegen zu lassen und beides im Gutachten zu berücksichtigen.

---

[34] Das Fehlen von Informationen zur Finanzierung und zum Schuldendienst wurde auch in einem Vermerk des Fachreferats für Unternehmensfinanzierung an die Wirtschaftsstaatssekretärin vom 12.05.2023 problematisiert. Verbunden hiermit war die Erwartungshaltung, dass das Gutachten entsprechend nachgebessert werde: *„…- dies muss u. E. nach im Rahmen der endgültigen Stellungnahme erfolgen!“*.

- Rückführbarkeit der Anleihe:
  Hier wurde insbesondere hinterfragt, warum die freien Cashflows nicht im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse einem Stresstest unterzogen worden seien, und inwieweit sich die beiden Ausbauszenarien im Hinblick auf die Rückzahlbarkeit aus Barmitteln unterschieden.

4.2.4 Abstimmungsprozess in Form von Videokonferenzen

Am 15.05.2023 teilte das BMWK dem Wirtschaftsministerium mit, dass es nach Absprache mit PwC die schriftliche Beantwortung aller vom Land gestellten Fragen für ineffizient halte. Es schlug stattdessen vor, die Fragen bei einer für den 17.05.2023 geplanten Videokonferenz in Themenblöcke zu sortieren, ggf. in Teilen schon zu beantworten und das weitere Vorgehen zu besprechen. Die Arbeitsebene des Finanzministeriums vertrat im Austausch mit dem Wirtschaftsministerium die Auffassung, dass auf einer schriftlichen Beantwortung beharrt werden solle, da es bei einer rein mündlichen Beantwortung zu Missverständnissen kommen könne und eine schriftliche Dokumentation von Videokonferenzen sehr aufwendig sei. Die Arbeitsebene des Wirtschaftsministeriums schloss sich dieser Sicht weitgehend an. Allerdings wurde empfohlen, hierzu die Meinung der Hausspitzen einzuholen.[35]

Letztlich verzichtete die Landesregierung darauf, auf schriftlichen Antworten zu insistieren. Wann und von wem diese Entscheidung genau getroffen wurde, ist den vorgelegten Akten nicht direkt zu entnehmen (vgl. zur Aktendokumentation im Detail Tz. 5). Die Arbeitsebene des Finanzministeriums bat ihre Hausspitze per E-Mail vom 15.05.2023 explizit um Weisung. Dabei wurde ausgeführt, dass eine politische Entscheidung zu treffen sei, ob *„das Risiko des Geschäfts allein auf Basis der Unterlagen des Mandatars des Bundes zu übernehmen“* sei. Weiter heißt es: *„Dann müssten die Fachebenen die hier ansonsten notwendigen Prüfungen der Unterlagen nicht vornehmen. Wenn sie aber prüfen, dann fachlich. Dann könnten Bedenken dokumentiert werden, die die politische Entscheidung zumindest verzögern.“*[36] Eine schriftliche Reaktion auf die Bitte um Weisung enthalten die Akten nicht.

Aus internem E-Mail-Verkehr des Wirtschaftsministeriums geht zumindest hervor, dass die Wirtschaftsstaatssekretärin in einer Telefonkonferenz mit dem BMWK am 26.05.2023 gegenüber dem BMWK kommuniziert habe, dass nicht alle Fragen beantwortet werden müssten, sofern das BMWK schriftlich mitteile, dass es das Risiko der Wandelanleihe für vertretbar halte. Diese Sichtweise sei mit dem Finanzstaatssekretär abgestimmt.[37] Diese

---

35 Vgl. Umdruck 20/4748 (neu) des Schleswig-Holsteinischen Landtages, S. 16 f.

36 Vgl. Umdruck 20/4867 (neu) des Schleswig-Holsteinischen Landtages, S. 67.

37 Vgl. ebenda, S. 41 f.

Passage bezieht sich allerdings nicht explizit auf die schriftliche Beantwortung von Fragen und stammt außerdem von einem Zeitpunkt, als mit den Videokonferenzen schon begonnen worden war. In gemeinsamen Sitzungen des Finanzausschusses mit dem Wirtschafts- und Digitalisierungsausschuss vom 22.05. und 12.06.2025 hat der Chef der Staatskanzlei klargestellt, dass die Entscheidung gemeinsam von der Wirtschaftsstaatssekretärin, dem Finanzstaatssekretär und ihm getroffen worden sei.[38]

In der Videokonferenz vom 17.05.2023 zwischen den Fachreferaten des Landes, dem BMWK, der KfW und PwC wurde dann verabredet, die Fragen für zusammengefasste Themenbereiche in weiteren Videokonferenzen zu diskutieren. Die Landesregierung behielt sich dabei noch vor, dass im Nachgang ggf. zu einzelnen Fragen auch schriftliche Antworten als erforderlich angesehen werden könnten.

In der Folge fanden am 24.05., 31.05. und 07.06.2023 Videokonferenzen zum Due Diligence-Gutachten statt. Zusätzlich gab es am 30.05.2023 eine Videokonferenz zum ebenfalls von PwC erstellten PIT (vgl. hierzu Tz. 4.3).

Im Vorfeld der Videokonferenzen teilte PwC jeweils mit, welche Fragen behandelt werden sollten. Ein erheblicher Teil der Fragen sollte dabei zunächst zurückgestellt bzw. gar nicht besprochen werden. Den vorbereitenden Unterlagen ist zu entnehmen, dass PwC vorgeschlagen hat, auf etwa 100 der insgesamt gut 160 Fragen[39] nicht im Detail einzugehen.

Da auf eine schriftliche Beantwortung der Fragen verzichtet wurde und auch keine abgestimmten Protokolle der Videokonferenzen vorliegen, ist für den LRH nicht vollständig nachvollziehbar, ob und wie umfassend die einzelnen Fragen beantwortet wurden. Hinweise darauf, welche zusätzlichen Informationen sich aus den Videokonferenzen für die Fachebene ergeben haben, geben allerdings die persönlichen und in weiten Teilen stichwortartigen Mitschriften von Mitarbeitenden des Wirtschafts- und Finanzministeriums.[40] Zudem kann die Entwurfs- mit der Endfassung des Gutachtens abgeglichen werden, um Anhaltspunkte dafür zu erhalten, ob bestimmte Forderungen des Landes bezüglich einer Überarbeitung des Gutachtens erfüllt wurden (vgl. hierzu Tz. 4.2.5).

---

38 Vgl. Niederschrift der 97. Sitzung des Finanzausschusses und der 59. Sitzung des Wirtschafts- und Digitalisierungsausschusses der 20. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 22.05.2025, S. 9 f. sowie Niederschrift der 99. Sitzung des Finanzausschusses und der 61. Sitzung des Wirtschafts- und Digitalisierungsausschusses der 20. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 12.06.2025, S. 28.

39 Da einige wenige Fragen von der KfW und dem BMWK in den Diskussionsprozess eingebracht wurden, weicht die Zahl der von PwC aufgeführten Fragen von denen des Fragenkatalogs des Landes leicht ab.

40 Die Mitschriften sind teils mit Schwärzungen versehen mit dem Umdruck 20/5139 des Schleswig-Holsteinischen Landtages, S. 16 ff. veröffentlicht worden.

Seitens des Wirtschaftsministeriums ist im Rahmen des Aktenvorlagebegehrens zusätzlich eine Liste erstellt worden, die auf Basis der o. g. Mitschriften Auskunft über die in den Videokonferenzen behandelten Fragen geben soll.[41] Unter Berücksichtigung einzelner inhaltlicher Überschneidungen finden sich zusammengefasst gemäß der Liste zu 56 der 149 Fragen des Landes keine Bezüge und Antworten in der Liste. Für den Rest der Fragen ergeben sich demnach zumindest Teilantworten.

Der LRH hat sich sowohl mit den Mitschriften als auch der Liste des Wirtschaftsministeriums auseinandergesetzt. Für ihn stellt sich der Sachverhalt auf dieser Grundlage wie folgt dar: Die Videokonferenzen dürften dazu beigetragen haben, diverse Verständnisfragen des Landes zu beantworten. Ebenfalls ist davon auszugehen, dass nunmehr eine etwas bessere Einschätzung dahingehend möglich war, warum PwC eine erfolgreiche Projektrealisierung für nicht unplausibel hielt. Es konnten beispielsweise ergänzende Informationen dahingehend gewonnen werden, wie PwC die technische Wettbewerbsfähigkeit der Batteriezellen sowie die möglichen Marktentwicklungen einschätzte und auf welche Weise und zu welchem Zeitpunkt Kostenreduktionen zur Erreichung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit vom Unternehmen realisiert werden sollten. Erläutert wurden auch die Gründe, weshalb PwC Tempo und Umfang der Expansion für grundsätzlich möglich hielt und wie die Northvolt AB mit ihrem Produktportfolio den Marktbedarf nach einem europäischen Batteriehersteller abdecken könne.

Festzustellen ist allerdings, dass ein gutes Drittel der Fragen gar nicht diskutiert wurde. Auch zahlreiche der laut Liste des Wirtschaftsministeriums behandelten Fragen wurden den Mitschriften zufolge wohl allenfalls gestreift und gemessen an den ursprünglichen Fragestellungen kaum befriedigend beantwortet. Hierzu gehörten insbesondere Fragen zur Finanzierung sowohl des Projekts Northvolt Drei als auch der Investitionsbedarfe des Unternehmens als Ganzem, die von den Fachreferaten in den Abstimmungsrunden mit dem BMWK immer wieder als besonders bedeutsam herausgestellt worden waren (vgl. Tz. 4.5.1). Offen blieb u. a. auch, auf welchen Annahmen diverse Planzahlen beruhten, warum die Unternehmensplanung keinem Stresstest unterzogen wurde, ob die Informationszurückhaltung bezüglich der Finanzierungsverhandlungen als üblich anzusehen ist und warum bestimmte Bilanzdaten nicht im Bericht enthalten waren.

Deutlich wurde durch die Videokonferenzen zudem, dass eine Serienfertigung im schwedischen Stammwerk von Northvolt noch nicht begonnen hatte und dass PwC nur begrenzte Informationen über die bestehenden

[41] Die Liste vom 03.09.2025 wurde den Abgeordneten und dem LRH als VS-Vertrauliche Unterlage zur Einsicht zur Verfügung gestellt.

Absatzverträge vorlagen. Auch ließen sich durch die Videokonferenzen die von PwC an mehreren Stellen des Gutachtens angedeuteten Informationslücken zur Unternehmensplanung nicht ausräumen. Nach dem Zusammenhang der Aktendokumentation lag dies schlichtweg daran, dass weder PwC noch das BMWK über die entsprechenden Informationen verfügten und sich das Unternehmen hinsichtlich der Informationsbereitstellung restriktiv zeigte. Von daher überrascht es nicht, dass es zwar im Nachgang zu den Videokonferenzen zu einer Überarbeitung des Gutachtens kam, die Änderungen aber letztlich von untergeordneter Bedeutung für den Aussagegehalt des Gutachtens waren.

4.2.5 Anpassungen im Endbericht vom 15.06.2023

Das überarbeitete Gutachten wurde dem Wirtschaftsministerium vom BMWK am 16.06.2023 per E-Mail übersandt. Weiterer Änderungsbedarf oder Anmerkungen sollten dem BMWK bis zum 22.06.2023 mitgeteilt werden. Gemäß Aktenlage wurden von Landesseite keine Änderungswünsche mehr an das BMWK herangetragen.

Ein Vergleich der Entwurfsversion mit dem Endbericht vom 15.06.2023 zeigt, dass neben einigen redaktionellen Anpassungen nur wenige Änderungen von größerer inhaltlicher Tragweite vorgenommen wurden. Eine Darstellung des Wirtschaftsministeriums führt 35 Anpassungen des Gutachtens auf, die teils als eine Reaktion auf den Fragenkatalog des Landes angesehen werden können.[42] Bei diversen Anpassungen handelt es sich aus Sicht des LRH aber lediglich um die Einfügung einiger weniger Worte oder eines Satzes, wodurch sich am grundsätzlichen Sachverhalt bzw. der Bewertung seitens PwC nichts Wesentliches verändert. Teils wurden bestimmte Klarstellungen im Hinblick auf die Serienreife der Produktion im schwedischen Werk oder den Verhandlungsstand von Abnahmeverträgen vorgenommen. Daneben wurden auch einige Zahlen aktualisiert und insbesondere eine Anpassung hinsichtlich der Rückzahlungswahrscheinlichkeit vorgenommen. Statt der bisher genannten 89 % wird laut Endgutachten noch in 86 % der Fälle davon ausgegangen, dass unter den weiter o. g. Annahmen eine vollständige Rückzahlung über die Verwertung gewandelter Aktien möglich ist.[43] Zusätzlich wird nun ausgeführt, dass in weniger als 1 % der simulierten Fälle ein Totalverlust des Kapitals droht und in etwa 5 % der Fälle weniger als 50 % des Kapitals zurückgezahlt werden können.

---

42 Die Liste wurde dem Schleswig-Holsteinischen Landtag sowie dem LRH im September 2025 als VS-Vertraulich eingestufte Unterlage zur Verfügung gestellt.

43 Hintergrund dürfte sein, dass PwC in der Entwurfsfassung noch davon ausgegangen war, dass aufgrund der Einwände des BMF lediglich 300 Mio. € über die Wandelanleihe bereitgestellt werden können und der Bund stattdessen einen weiteren Zuschuss gewährt. Folglich hätte auch eine geringere Summe zurückgezahlt werden müssen, was die Rückzahlungswahrscheinlichkeit erhöht hätte. Siehe hierzu auch Fußnote 14 auf Seite 20).

Zusammengefasst sind die inhaltlichen Änderungen am Gutachten überschaubar. Festzuhalten ist, dass die unter Tz. 4.2.2 beispielhaft genannten Passagen, die sich mit der beschränkten Datenlage und den Schwierigkeiten bei der Plausibilisierung der Unternehmensplanung befassen, in der Endversion unverändert beibehalten wurden. Entsprechend wurde auch nicht auf die Forderungen im Fragenkatalog des Landes reagiert, die die Vorlage eines Annahmenbuchs, einer Finanzierungsplanung sowie eine darauf aufbauende Plausibilisierung der Unternehmensplanung durch PwC als zwingend angesehen hatten.

Der LRH hat die Landesregierung gefragt, ob angesichts der unbefriedigenden Datenlage erwogen worden sei, die Vorlage entsprechender Zahlen bzw. Unterlagen zur Voraussetzung der Förderung zu machen. Die Landesregierung hat darauf geantwortet, dass dem nicht federführenden Land bei einem Bürgschaftsantrag grundsätzlich das entsprechende Gutachten zur Verfügung gestellt werde, nicht jedoch weitergehende Unterlagen wie Jahresabschlüsse, Zwischenzahlen etc. Letztlich habe sich die Entscheidung des Landes auf das PwC-Gutachten gestützt, das der Bund in Auftrag gegeben, abgenommen und bezahlt habe.

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass das Gutachten dem Land in seiner finalen Version formal erst am 06.11.2023 zur Verfügung gestellt wurde. Dies ist auf den zeitlichen Ablauf im Hinblick auf die Endabnahme und Bezahlung des Gutachtens durch den Auftraggeber Bund zurückzuführen. Da keine weiteren Anpassungen am Gutachten mehr vorgenommen wurden, entsprach diese Version aber dem bereits am 16.06.2023 übermittelten Stand.

4.3 Private Investor Test durch die PricewaterhouseCoopers GmbH

Parallel zum Due Diligence-Gutachten hat PwC mit dem PIT auch ein beihilferechtliches Gutachten zur Förderung vorgelegt.[44] Hiermit sollte dargelegt werden, dass die Bedingungen der Wandelanleihe marktgerecht waren und die Kapitalbereitstellung seitens der KfW und die damit einhergehende Absicherung durch Bund und Land folglich keine wettbewerbswidrige staatliche Beihilfe darstellten. Hierfür wurden die Bedingungen der Wandelanleihe mit denen einer ein Jahr zuvor von privaten Marktteilnehmern gezeichneten Anleihe verglichen und festgestellt, dass sich diese nicht entscheidend voneinander unterschieden. Auf die Inhalte des Gutachtens wird hier nicht im Einzelnen eingegangen. Aus Sicht des LRH hatte das Gutachten über den beihilferechtlichen Nachweis hinaus keinen wesentlichen Einfluss auf die Entscheidung der Landesregierung, das Risiko einer Gewährleistung einzugehen.

---

44 Vgl. PricewaterhouseCoppers GmbH, „Private Investor Test im Zusammenhang mit der Errichtung eines Batteriezellenwerks des Unternehmens Northvolt AB“, Bericht vom 15.06.2023. Der Bericht wurde am 20.10.2023 durch ein Addendum ergänzt.

Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass die beteiligten Fachreferate des Wirtschafts- und Finanzministeriums auch zum Entwurf des PIT-Gutachtens eine Liste mit 42 Fragen erstellt haben. Viele der Fragen befassten sich mit eher technischen Details zu den Konditionen der beiden verglichenen Anleihen. Daneben ging aber auch aus diesem Katalog eine gewisse Grundskepsis der Fachebene bezüglich des Entwicklungsstands des Unternehmens und der vorhandenen Datengrundlage hervor. So wurde im Fragenkatalog etwa ausgeführt, dass die Northvolt AB noch immer weit entfernt von den benötigten Produktionskapazitäten sei, um wirtschaftlich produzieren zu können und es sich daher nach wie vor um *„ein mit hohen Risiken belastetes Start-up“*[45] handele. Ebenfalls wurde hinterfragt, ob sich ein *„marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber mit rudimentären Informationen zu den Annahmen der Finanzierungsplanung und der beabsichtigten Finanzierungen zufriedengegeben“*[46] hätte. Zusätzlich wurde um die Vorlage der Due Diligence gebeten, die im Zuge der Zeichnung der Vergleichsanleihe durchgeführt worden sei. Wie beim Due Diligence-Gutachten wurden die Fragen nicht schriftlich erörtert, sondern in der Videokonferenz vom 30.05.2023 behandelt. Den Mitschriften zu der Videokonferenz ist nicht zu entnehmen, dass näher auf diese Punkte eingegangen worden wäre. Eine etwaige Due Diligence zur Vergleichsanleihe wurde nicht vorgelegt.

4.4 Legal Due Diligence-Gutachten

Zusätzlich zur o. g. wirtschaftlichen Due Diligence und dem PIT beauftragte die KfW Anfang 2023 eine Wirtschaftskanzlei damit, die rechtlichen Risiken der Wandelanleihen-Transaktion zu überprüfen. Deren englischsprachiger Bericht mit dem Titel „Legal Red Flag Due Diligence Report“ wurde am 12.06.2023 fertiggestellt. Er enthält eine Auflistung der wichtigsten potenziellen rechtlichen Risiken, teils versehen mit Empfehlungen zum weiteren Vorgehen. Unter anderem wird hierin thematisiert, dass

- die Abnahmeverträge Wettbewerbsklauseln mit hohen Qualitätsanforderungen enthalten, was die Möglichkeiten beeinträchtigen könnte, auf dieser Basis Fremdkapitalfinanzierungen einzuwerben und deshalb bei der Gesamtrisikoeinschätzung zu berücksichtigen sei.
- sich das Projekt Northvolt Drei noch in einem sehr frühzeitigen Stadium befinde und daher noch nicht alle möglichen Hindernisse und Risiken identifizierbar seien. Zu erwägen sei daher, die Auszahlungen der Wandelanleihe an zu definierende Meilensteine zu koppeln.

---

45 Nr. 31 des Fragenkatalogs des Landes Schleswig-Holstein zum Entwurf vom 05.05.2023 des Private Investor Test im Zusammenhang mit der Errichtung eines Batteriezellwerks des Unternehmens Northvolt AB von PwC.

46 Ebenda, Nr. 41.

- für die Projektkosten von Northvolt Drei keine gesicherte Finanzierung gegeben sei.
- ein Joint Venture zwischen der Northvolt AB und der Volkswagen AG (VW) im Juni 2021 beendet worden sei und dies laut öffentlich zugänglichen Presseberichten auch mit der Northvolt AB zuzurechnenden Verzögerungen beim Projektfortschritt zusammenhängen könne.[47]

Das Wirtschaftsministerium hat das Gutachten am 22.08.2023 vom BMWK erhalten, nachdem zuvor eine Verständigung über Haftungs- und Weitergabebedingungen zu dem Bericht erreicht worden war. Am 01.10.2023 hat das Wirtschaftsministerium eine Liste mit 22 Fragen an das BMWK übersendet, die in einer gemeinsamen Videokonferenz am 19.10.2023 besprochen wurden. Ein Protokoll der Videokonferenz, an der neben den Fachreferaten, Vertretern der Wirtschaftskanzlei, der KfW und dem BMWK auch Mitarbeiter von PwC teilgenommen haben, existiert nicht.

Einer stichwortartigen Mitschrift aus dem Fachreferat des Wirtschaftsministeriums zufolge wurden diverse Fragen (etwa zu Eigentumsverhältnissen, Schuldenobergrenzen für das Unternehmen oder Vorrangigkeit bereits bestehender Wandelanleihen) in der Videokonferenz beantwortet. Im Hinblick auf die Abnahmeverträge wurde betont, dass die enthaltenen Klauseln marktüblich seien. Nähere Informationen zur Gesamtfinanzierung lagen weiter nicht vor, ebenso wenig ein aktueller Sachstand zur weiteren Zusammenarbeit mit VW. Auch zu weiteren Themen (etwa zu den Details von Northvolt abgeschlossener Verträge) lagen der Wirtschaftskanzlei keine weitergehenden Informationen vor. Hintergrund war auch, dass die Legal Due Diligence auf Datenmaterial beruhte, das im Zusammenhang mit einer bereits zuvor von der Northvolt AB begebenen Anleihe zur Verfügung gestellt worden und eine Anpassung der Kanzlei zufolge nicht mehr vorgesehen war. Mit Verweis hierauf war der Landesregierung vom BMWK bereits vor der Videokonferenz signalisiert worden, dass die Legal Due Diligence aufgrund der Fragen nicht mehr angepasst werde und sich daraus auch kein Anpassungsbedarf am PwC-Gutachten ergebe.

[47] Die Presseberichterstattung zum Joint Venture mit VW wurde auch bereits in einem Vermerk des Wirtschaftsministeriums an die Wirtschaftsstaatssekretärin vom 22.10.2022 thematisiert. Demnach sah VW das Unternehmen mit dem gleichzeitigen Bau mehrerer Fabriken als überfordert an. Vgl. Umdruck 20/4806 (neu) des Schleswig-Holsteinischen Landtages, S. 8.

4.5 Weitere Informationsgrundlagen

4.5.1 Abstimmungsverfahren mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

Mit dem BMWK fand ein reger Austausch auf Arbeitsebene zu sämtlichen Aspekten der geplanten Ansiedlung von Northvolt statt. Als ab dem Jahresende 2022 die Idee der Absicherung einer Wandelanleihe konkretisiert wurde, betraf dieser Austausch auch diverse mit der Wandelanleihe in Verbindung stehende Fragen. Neben der Kommunikation per E-Mail wurde der Informationsfluss insbesondere durch die wöchentlich per Telefon- oder Videokonferenz abgehaltenen Jours fixes sichergestellt. Für die Landesregierung war dies insbesondere deshalb essenziell, da das BMWK sowohl Auftraggeber der für die Entscheidungsfindung relevanten Gutachten als auch erster Ansprechpartner für das Zuweisungsgeschäft gegenüber der KfW war. Daneben war das BMWK federführend im Hinblick auf die Gewährung der IPCEI- bzw. TCTF-Förderung sowie die beihilferechtliche Notifizierung der Unterstützungsmaßnahmen bei der EU-Kommission. Daraus erklärt sich, dass das BMWK in direktem Kontakt zu dem Gutachter PwC und zur Northvolt AB sowie zur KfW stand, während die Landesregierung sich über den Fortgang der Verhandlungen meist vom BMWK unterrichten ließ.

Im Rahmen dieser Zusammenarbeit erhielt das Wirtschaftsministerium vom BMWK bereits am 24.11.2022 eine Kurzanalyse von PwC zum bis dahin vorliegenden Businessplan des Unternehmens. Hierbei handelte es sich um einen ersten Zwischenstand zur Due Diligence-Prüfung durch PwC. Viele der dort skizzierten Einschätzungen finden sich später in ähnlicher Form im Due Diligence-Gutachten wieder, weshalb hierauf nicht näher eingegangen werden soll. Erwähnenswert ist allerdings, dass bereits zu diesem Zeitpunkt in der Präsentation darauf hingewiesen wurde, dass die beauftragte Stellungnahme von PwC in einem engen Zeitrahmen und *„auf Basis eines voraussichtlich nicht den üblichen Anforderungen an ein solches Finanzierungsvorhaben gerecht werdendes ‚Unterlagen-Set' zu erstellen"* sei. Die Thematik des Umfangs und der Qualität der vorhandenen Unterlagen zog sich im Anschluss nachgerade wie ein roter Faden durch die in den wöchentlichen Jours fixes der Arbeitsebenen geführten Diskussionen.

Sowohl vor als auch nach Vorlage des Due Diligence-Gutachtens bemühten sich die Fachreferate darum, vom BMWK konkrete Informationen zur angedachten Gesamtfinanzierung und zur detaillierten Unternehmensplanung zu erhalten. In den Telefon- und Videokonferenzen waren diese Punkte regelmäßig Thema.[48] Wiederholt wurde auch schriftlich nachgefragt.

[48] Die Protokolle zu den Telefon- und Videokonferenzen finden sich in teils geschwärzter Form in den Umdrucken 20/4867 (neu), 20/4895 (neu), 20/4933 und 20/4955 des Schleswig-Holsteinischen Landtages.

Hinsichtlich der Businesspläne und Unternehmensplanungen wird deutlich, dass PwC zunächst keine ausreichenden Unterlagen vorliegen hatte und diverse Nachforderungen gestellt hat. Dies betraf in ähnlicher Weise auch die Informationen zum Finanzierungskonzept. Diese wurden noch am 24.03.2023 vom BMWK als unzureichend bezeichnet und führten zu der Einschätzung, dass möglicherweise unterschiedliche Vorstellungen zwischen dem Unternehmen und PwC bzw. dem BMWK über die Intensität des Prüfungsverfahrens vorlägen. Bereits eine Woche später sprach das BMWK allerdings nur noch von einer kurzen Liste offener Fragen und ging von einem zeitnahen Abschluss des Prüfverfahrens aus. Es ist allerdings nicht ersichtlich, dass insbesondere hinsichtlich der Finanzierungsplanung substanzielle Fortschritte erzielt wurden.

Letzteres wird auch durch wiederholte schriftliche Nachfragen des Wirtschaftsministeriums an das BMWK deutlich. So erbat das Wirtschaftsministerium am 06.01.2023 etwa Informationen über Zeitpunkt und Umfang des Kapitalbedarfs des Projekts und darüber, wie dieser konkret gedeckt werden könne. Das BMWK teilte daraufhin mit, dass eine detaillierte Planung noch nicht vorliege, diese jedoch im Rahmen des Due Diligence-Gutachtens von Northvolt erstellt und vorgelegt werde. Außerdem verwies das BMWK auf eine Grobplanung, die allerdings nicht die vom Land gewünschten Details über Zeitpunkt und insbesondere mögliche konkrete Quellen der Mittelherkunft enthielt. Da das Due Diligence-Gutachten die diesbezüglichen Erwartungen nicht erfüllen konnte, blieb das Finanzierungsthema Gegenstand der Diskussionen zwischen Arbeitsebene des Landes und BMWK. Ab dem 11.08.2023 wurde den Protokollen mehrerer Jours fixes eine Anlage mit offenen Fragen beigefügt, auf denen sich regelmäßig die Punkte „Klärung des Gesamtfinanzierungsvolumens und des geplanten Fremdfinanzierungsanteils“ sowie „Sicherung der Gesamtfinanzierung, Einbindung eines Bankenkonsortiums“ fanden.

Diese Fragen blieben bis Ende des Jahres 2023 ungeklärt, weshalb das Wirtschaftsministerium das BMWK am 03.11.2023 nochmals per E-Mail um Vorlage einer Finanz- und Liquiditätsplanung bat. Konkret sollte mitgeteilt werden, *„mit welchen Geldern das Projekt wann finanziert werden“* solle. Nachdem das BMWK zunächst empfohlen hatte, sich direkt an die Northvolt AB zu wenden, lieferte es am 06.11.2023 vom BMWK kommentierte Auszüge aus einer Präsentation des Unternehmens nach, die abgesehen von einer Aktualisierung der vorgesehenen Fördervolumina keinen wesentlich höheren Konkretisierungsgrad als die Informationen vom Jahresbeginn aufwiesen und damit den ursprünglichen Vorstellungen der Fachreferate von Wirtschafts- und Finanzministerium nicht entsprachen.

Deutlich wird auch, dass bis zuletzt Unsicherheiten nicht nur bezüglich der Finanzierungsquellen, sondern auch hinsichtlich der insgesamt zu finanzierenden Projektkosten bestanden. So wichen die vom BMWK im November 2023 übermittelten Daten deutlich von einem im Juni 2023 seitens des BMWK übermittelten Stands ab und entsprachen auch nicht den im „Investment Agreement“ von KfW und der Northvolt AB zur Wandelanleihe genannten Summen. Dies lag neben etwaigen Umplanungen im Zeitablauf u. a. daran, dass die in den einzelnen Dokumenten enthaltenen Daten teils nur die direkten Investitionskosten, teils aber auch eingeplante operative Anlaufverluste enthielten. Nachfragen dazu seitens des Wirtschaftsministeriums wurden vom BMWK am 10.11.2023 nur knapp und unvollständig beantwortet. Eine auf einer verlässlichen Datenbasis beruhende Gegenüberstellung von Gesamtinvestitionskosten zuzüglich Anlaufverlusten und geplanter Finanzierungsquellen lag damit bis Jahresende nicht vor.[49]

Erkennbar war allerdings, dass zum Zeitpunkt der Gewährleistung mit deutlich unter 100 Mio. € nur ein zu vernachlässigender Anteil des Finanzbedarfs über die direkte Einbringung von Eigenkapital seitens der Northvolt AB sichergestellt werden konnte. Als wesentliche gesicherte Finanzierungsquellen waren die TCTF-Zuwendung und die Mittel der Wandelanleihe über zusammen 1,3 Mrd. € anzusehen. Allein für die erste Bauphase und erst recht für die Finanzierung des Gesamtprojekts waren damit Finanzierungserfordernisse in Milliardenhöhe offen. Hierzu hieß es lediglich, für die zweite Projektphase solle weiteres Eigenkapital über einen Börsengang oder durch zusätzliche „private placements“ eingeworben werden. Das für die erste und zweite Projektphase benötigte Fremdkapital wiederum solle zu einem späteren Zeitpunkt als Projektfinanzierung analog zum erprobten Vorgehen in Skelleftea bereitgestellt werden.

Daneben musste die Landesregierung auch bezüglich weiterer angeforderter Unterlagen Abstriche machen. Trotz der Erfahrungen aus den Diskussionen über das Due Diligence-Verfahren erhofften sich die Fachreferate von Finanz- und Wirtschaftsministerium weiterhin ergänzende und aussagekräftigere Unterlagen zur Unternehmensplanung. So findet sich im Protokoll zum Jour fixe vom 30.06.2023 die Frage, bis wann auf Wunsch Schleswig-Holsteins ein belastbarer Businessplan vorgelegt werden könne. Daraufhin findet sich der Hinweis, dass sich Northvolt bewusst sei, dass dies eine Voraussetzung für die Auszahlung der Wandelanleihe sei und daher eine Lieferung versprochen habe. Außerdem fand sich auf der o. g. Liste

[49] Entsprechende Vermerke und E-Mails mit Angaben zu den unterschiedlichen Informationsständen zum Finanzierungsvolumen finden sich u. a. in Band 6, Nr. 12 e (Finanzierungsvolumen) der VS-Vertraulich zur Verfügung gestellten Akten des Wirtschaftsministeriums. Auch wenn zu hinterfragen ist, welches konkrete Schutzinteresse der Nennung dieser inzwischen weitgehend als obsolet anzusehenden Planzahlen entgegenstehen sollte, verzichtet der LRH auf die Darstellung des Zahlenmaterials innerhalb dieses Sonderberichts.

mit offenen Fragen bzw. zu liefernden Dokumenten der Wunsch nach Ist-Bilanzzahlen sowie Plan-Bilanzzahlen von Northvolt, versehen mit dem Hinweis, das BMWK werde dies mit Northvolt besprechen.

Der LRH hat die Landesregierung gefragt, ob sie einen solchen belastbaren Businessplan im Nachgang noch erhalten habe. Dies hat die Landesregierung verneint und mitgeteilt, dass sie aufgrund der fehlenden Einwilligung von Northvolt auch keinen Zugang zum Datenraum erhalten habe. Letztlich habe sich die Entscheidung des Landes auf das PwC-Gutachten gestützt.[50] Zu den ebenfalls nicht ergänzten (Plan-)Bilanzzahlen führte das Wirtschaftsministerium aus, dass zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung die Bilanz 2022 noch nicht testiert gewesen sei. Wie weiter oben ausgeführt wurde zudem darauf verwiesen, dass dem mithaftenden Land üblicherweise keine Zusatzunterlagen übermittelt würden.

Ein weiteres Thema im Austausch mit dem BMWK war die Frage, wann und in welcher Höhe die Northvolt AB voraussichtlich die angedachte Großbürgschaft beantragen werde. Die unterschiedlichen Abschätzungen zur möglichen Höhe einer solchen Großbürgschaft änderten sich analog zu den verschiedenen Sachständen über das Projektvolumen und wurden bereits unter Tz. 3.4 skizziert. Hinzu kam, dass zwar einerseits von Beginn an davon ausgegangen wurde, dass die Fremdkapitalfinanzierungen wahrscheinlich nicht ohne zusätzliche Gewährleistungen der öffentlichen Hand würden gestemmt werden können. Andererseits befanden sich die Überlegungen hierzu im gesamten Jahresverlauf 2023 in einem so frühen Stadium, dass seitens des BMWK keine genaueren Angaben zu den Parametern einer möglichen Großbürgschaft gemacht werden konnten.

In den Jours fixes wurden vonseiten des Wirtschafts- und Finanzministeriums wiederholt Nachfragen zum Stand des Großbürgschaftsprogramms gestellt, um die potenziell auf das Land zukommende Gesamtbelastung konkretisieren zu können. Bereits im Jour fixe vom 25.08.2023 teilte das BMWK aber mit, dass aufgrund ausstehender Entscheidungen nicht feststehe, ob es überhaupt zu einem solchen Unterstützungsformat komme und das Gesamtpaket inklusive Großbürgschaft möglicherweise zu groß werde. Spätestens im November 2023 war dann offensichtlich, dass die vom Land gewünschte Klarheit über das Gesamtpaket kurzfristig nicht mehr zu erreichen war. Im Zuge der Abstimmung über die Verwaltungs- und Freistellungsvereinbarung führte das BMWK aus, dass eine zusätzliche Großbürgschaft nicht zwingende Voraussetzung für das Projekt sei, auch wenn diese

[50] Zu beachten ist dabei, dass die Nachfrage zum Business-Plan zu einem Zeitpunkt erfolgte, als das Due Diligence-Gutachten bereits in seiner endgültigen Version vorlag. Offenbar wurde es zu diesem Zeitpunkt trotz des vorliegenden Gutachtens noch als notwendig angesehen, vom Unternehmen belastbarere Unterlagen einzufordern, bevor Auszahlungen getätigt werden können.

von Northvolt im Zusammenhang mit der Beihilfe-Notifizierung bereits beantragt worden war. Eine Detailprüfung eines Bürgschaftsantrags sei erst ab dem zweiten Quartal 2024 möglich. Für diesen Zeitpunkt wurden Gespräche der Northvolt AB mit Fremdkapitalgebern erwartet. Die Entscheidung über die Absicherung der Wandelanleihe sollte bis dahin aber bereits lange getroffen sein.

Neben den o. g. Fragestellungen befassten sich die Jours fixes mit zahlreichen anderen Themen der Projektansiedlung, wie etwa Infrastrukturfragen, Stromkosten, der kommunalen Entscheidungsfindung etc. Außerdem tauschten sich Land und Bund intensiv über die Details der o. g. Verwaltungsvereinbarung sowie der technischen Bedingungen der Wandelanleihe (sogenannte Term Sheets, Side Letter etc.) aus. Die entsprechenden Verhandlungen sind für diesen Bericht nur von untergeordneter Bedeutung, weshalb hierauf nicht weiter eingegangen wird.

4.5.2 Informationsbereitstellung seitens des Unternehmens

In Fragen der Wandelanleihe fand wie oben dargelegt in der Regel kein direkter Austausch von Dokumenten zwischen den Fachreferaten des Landes und der Northvolt AB oder NV3 statt. Da die Northvolt AB keine generelle Einwilligung zur Weitergabe von Unternehmensdokumenten an die Landesregierung gegeben hatte, lagen etwa die für die Due Diligence und die Risikoeinschätzung bereitgestellten Informationen lediglich PwC vor. In den wenigen Fällen, in denen die Landesregierung dennoch Unternehmensdokumente erhielt, geschah dies über das BMWK. Bei den Unterlagen handelte es sich allerdings nach Aktenlage meist lediglich um knappe Auszüge aus Präsentationen des Unternehmens. Zu nennen sind hier insbesondere Darstellungen, die die überschlägigen kurz- bis mittelfristigen Finanzierungsbedarfe und in meist allgemein gehaltener Form mögliche Quellen zur Deckung derselben aufführten.

An den o. g. Jours fixes nahmen keine Vertreter von Northvolt teil. Ein persönlicher Austausch mit dem Unternehmen fand stattdessen beispielsweise in den Sitzungen der Steuerungsgruppe statt. Auskunftsgemäß spielten dort aber Details zur Projektfinanzierung und der Ausgestaltung der Wandelanleihe keine Rolle. Außerdem gab es anlassbezogen telefonischen oder E-Mail-Kontakt mit Vertretern des Unternehmens. Soweit aus den Akten ersichtlich, spielten Details der Wandelanleihe hierbei keine herausgehobene Rolle. Daneben gab es auch einige Gesprächstermine zwischen der Geschäftsführung und der politischen Leitungsebene von Bund und Land. Diese Besprechungen befassten sich allerdings nicht zentral mit den in diesem Bericht thematisierten Finanzierungsdetails.

Zusammengefasst gab es im Hinblick auf betriebswirtschaftliche Kennziffern, Businesspläne und die Finanzplanung keinen direkten Austausch zwischen der Landesregierung und dem Unternehmen. Dies entsprach der Verabredung mit dem BMWK, sich bei der Bewertung der Tragfähigkeit des Projekts auf die Stellungnahme von PwC als Mandatar des Bundes zu stützen.

4.5.3 Eigene Erkundigungen der Landesregierung

Die Fachreferate der Landesregierung haben darüber hinaus verschiedene öffentlich zugängliche Informationen zum Unternehmen ausgewertet sowie über eine Wirtschaftsauskunftei Bonitätsbewertungen eingeholt. So wurde u. a. regelmäßig die Presseberichterstattung zu aktuellen Entwicklungen bei der Northvolt AB sowie den Tochterunternehmen verfolgt. Bis zur Entscheidung über die Absicherung der Wandelanleihe lag der Fokus der Berichterstattung dabei auf den mit einem europäischen Batteriezellenhersteller verbundenen Chancen für die hiesige Autoindustrie und die Region Heide sowie auf der durch den IRA verschärften Standortkonkurrenz mit den USA. Die letzten Endes zum Scheitern des Ansiedlungsprojekts beitragenden Produktionsprobleme im Stammwerk Skelleftea in Verbindung mit Auftragsstornierungen und Anzeichen für Liquiditätsprobleme wurden erst ab Mitte des Jahres 2024 öffentlich bekannt und entsprechend in der Presse diskutiert. Lediglich die schwedische Wirtschaftszeitung Dagens Industri wies bereits im Herbst 2023 auf Verzögerungen und das deutliche Verfehlen der Produktionsziele in Skelleftea hin. Dass der entsprechende Artikel und die möglichen Zielverfehlungen der Landesregierung zu diesem Zeitpunkt bekannt waren, kann den Akten nicht entnommen werden.

Bonitätsauskünfte wurden regelmäßig ab Ende des Jahres 2022 eingeholt. Wenn diese auch eine begrenzte Aussagekraft haben und nicht mit einem offiziellen Rating o. Ä. vergleichbar sind, wies der ausgewiesene Bonitätsindex bis zum Jahresbeginn 2024 auf eine mindestens befriedigende bis gute Bonität hin. Da bei den Auskünften auch sogenannte „Negativmerkmale“ gemeldet wurden, bat das Wirtschaftsministerium das BMWK am 12.01.2024, sich bei der Northvolt AB über die Hintergründe zu erkundigen. Die Antwort der Northvolt AB wurde vom BMWK am 23.02.2024 und damit nach Unterzeichnung der Gewährleistungserklärung an das Wirtschaftsministerium weitergeleitet. Darin wurden die Negativmerkmale u. a. mit organisatorischen Problemen bezüglich rechtzeitiger Steuer(voraus)zahlungen sowie Ineffizienzen bei der Rechnungsbearbeitung erklärt, auf die allerdings bereits reagiert worden sei. Das BMWK sah die Antwort als zufriedenstellend an. Hinzuweisen ist darauf, dass sich die Gesamtsumme des Streitwerts der Zahlungsvorfälle zu diesem Zeitpunkt lediglich im mittleren sechsstelligen Bereich bewegte und daher keine größere Besorgnis auslöste. Erst im Jahresverlauf 2024 nahmen die Anzahl und der Streitwert der Zahlungsvorfälle dann kontinuierlich zu.

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass der Landesregierung den Akten zufolge zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Gewährleistung kein testierter Jahresabschluss der Northvolt AB für 2022 vorlag, da dieser noch nicht veröffentlicht worden war. Die Informationen beschränkten sich auf die noch untestierten Vorabzahlen für 2022 aus dem PwC-Gutachten sowie Daten der Wirtschaftsauskunftei für 2022. Unterjährige Quartalszahlen o. Ä. für das Jahr 2023 wurden dem Wirtschaftsministerium seitens des BMWK oder der Northvolt AB nicht übermittelt. Die Jahresabschlusszahlen für das Jahr 2023 wurden am 02.07.2024 veröffentlicht.

4.6 Kabinettsentscheidung zur Absicherung der Wandelanleihe

4.6.1 Abgabe von Absichtserklärungen im Jahr 2023

Die Kabinettsentscheidung, die Gewährleistungserklärung zur Absicherung der Wandelanleihe einzugehen und zuvor die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen hierfür zu schaffen, war der Endpunkt einer Reihe vorgelagerter Weichenstellungen, zu denen auch die Abgabe von Absichtserklärungen gegenüber dem Bund gehörte. Im Jahr 2023 hat der Chef der Staatskanzlei in mehreren Schreiben an das BMWK auf Basis des jeweiligen Verhandlungsstands die Bereitschaft des Landes zum Eingehen einer Rückgarantie signalisiert.

Das erste Schreiben wurde im Anschluss an ein Abstimmungsgespräch der Hausspitzen von Staatskanzlei, Wirtschafts- und Finanzministerium vom 04.01.2023 gefertigt und datiert vom 31.01.2023.[51] Darin wird vorbehaltlich einer endgültigen Kabinetts- und Landtagsentscheidung die landesseitige Unterstützung einer Risikoabschirmung für das Zuweisungsgeschäft in Aussicht gestellt. Hierfür sollten die Ausgestaltung der Brückenfinanzierung sowie etwaige weitere Förderinstrumente wie etwa Großbürgschaften konkretisiert werden.

Noch vor Vorlage des PwC-Gutachtens hat die Landesregierung am 21.04.2023 eine weitere Absichtserklärung abgegeben.[52] Dies geschah, um auf ein damals drohendes Scheitern des Zuweisungsgeschäfts auf Bundesebene zu reagieren (vgl. hierzu Tz. 3.3, Fußnote 14). Vorbehaltlich der Zustimmung des Schleswig-Holsteinischen Landtages wird darin die Bereitschaft der Landesregierung übermittelt, die Gewährleistung über 300 Mio. € für eine von einem Förderinstitut (IB.SH oder KfW) einzugehende Fremdkapitalgabe zu übernehmen.

---

51 Vgl. Schreiben des Chefs der Staatskanzlei Schleswig-Holstein an den Staatssekretär des BMWK vom 31.01.2023.

52 Vgl. Schreiben des Chefs der Staatskanzlei Schleswig-Holstein an den Staatssekretär des BMWK vom 21.04.2023.

Nachdem das Zuweisungsgeschäft auf Bundesebene weitgehend geeint war und das PwC-Gutachten vorlag, gab die Landesregierung am 12.07.2023 schließlich eine erneute und detailliertere Absichtserklärung ab.[53] Darin wird zunächst das geplante Zuweisungsgeschäft der KfW in Form einer Zeichnung umgekehrter Wandelanleihen skizziert und im Anschluss die Bereitschaft erklärt, gegenüber dem Bund eine Gewährleistungserklärung von bis zu 300 Mio. € zur anteiligen Risikoübernahme dieses Geschäfts abzugeben. Als Voraussetzungen hierfür werden u. a. die zeitnahe Zulieferung von Dokumenten und Informationen seitens des Bundes sowie die bereits weiter oben erwähnte Klarheit über die Gesamtfinanzierungsbeteiligung des Landes genannt. Der Abgabe dieser Absichtserklärung ging eine Kabinettsbefassung am 11.07.2023 voran, in der das Kabinett dem Wortlaut der Absichtserklärung ausdrücklich zustimmte. Daneben beschloss das Kabinett, den Finanzausschuss über das geplante Finanzierungspaket vertraulich zu unterrichten und die fachlich zuständigen Ressorts zu beauftragen, die haushalterischen Voraussetzungen für das Gesamtförderpaket zu schaffen. In der zugehörigen Kabinettsvorlage 136/2023 werden das Ansiedlungsvorhaben und die im Raum stehenden Finanzierungsbeiträge des Landes skizziert und auch das mögliche Obligo des Landes für eine Großbürgschaft erwähnt. Auf das Due Diligence-Gutachten sowie mögliche Chancen und Risiken einer Gewährleistung wird hingegen nicht eingegangen.

Im Anschluss an die Absichtserklärung vom 12.07.2023 wurde aufseiten der Fachebene darauf hingearbeitet, ein Nachtragshaushaltsgesetz vorzubereiten und auch die Abstimmungsprozesse mit dem Bund weiter voranzutreiben.

Auch wenn das Land im Juli 2023 noch keine formal bindende Verpflichtung zur Abgabe einer Gewährleistungserklärung eingegangen war, hatte man sich dem Bund gegenüber bereits deutlich positioniert. Auf Ebene des Kabinetts hatte zu diesem Zeitpunkt noch keine explizite Auseinandersetzung mit den Risiken stattgefunden, zumindest ist dies der Kabinettsvorlage nicht zu entnehmen. Thematisiert wurde auch nicht, wie damit umgegangen werden sollte, wenn zum Entscheidungszeitpunkt über die Gewährleistung keine Klarheit bezüglich der Gesamtfinanzierungsbeteiligung des Landes bestehen würde.

53 Vgl. Schreiben des Chefs der Staatskanzlei Schleswig-Holstein an den Staatssekretär des BMWK vom 12.07.2023.

4.6.2 Entstehungsprozess der Kabinettsvorlage 219/2023

Mit der Kabinettsvorlage 219/2023 sollten die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für das Eingehen der Gewährleistung gegenüber dem Bund geschaffen werden. Die bestehenden Haushaltsermächtigungen für Bürgschaften konnten hierfür nicht genutzt werden. Daher musste ein 2. Nachtragshaushaltsgesetz für 2023 in die Wege geleitet werden.

Die Vorbereitungen für die Kabinettsvorlage begannen bereits im Juli 2023, als das Finanzministerium das Wirtschaftsministerium um Textzulieferungen für die haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen und Erläuterungen zu den Mittelbedarfen und Ausfallrisiken im Zusammenhang mit der Wandelanleihe aufforderte. Anfang August 2023 übersandte das Wirtschaftsministerium erste Textentwürfe. Aufgrund von Projektverzögerungen und weiterem Abstimmungsbedarf mit dem Bund verschob sich die Befassung dann mehrfach, sodass das ressortübergreifende Abstimmungsverfahren zur Kabinettsvorlage in der zweiten Novemberhälfte begann und sich bis Anfang Dezember 2023 hinzog.

Auf eine Rekonstruktion des Mitzeichnungsverfahrens in all seinen Details und Verhandlungsständen wird hier verzichtet. Im Folgenden wird auf die wesentlichen zwischen den Ressorts kontrovers diskutieren Punkte eingegangen, bevor unter Tz. 4.6.3 die Inhalte der Kabinettsvorlage skizziert werden.

Strittig war zunächst zwischen Finanz- und Wirtschaftsministerium, an welcher Stelle im Haushaltsgesetz die Ermächtigungen für die Gewährleistung der Wandelanleihe gegenüber dem Bund sowie für eine etwaige Großbürgschaft eingefügt werden sollten. Während das Finanzministerium dies in § 23 (Ermächtigungen für den Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums) regeln wollte, bestand das Wirtschaftsministerium darauf, dies in § 18 (Bürgschaften und andere Sekundärverpflichtungen) zu tun. Hintergrund war hierbei nicht zuletzt die Frage, wer die Hauptverantwortung für das Eingehen der Gewährleistung tragen solle. Das Finanzministerium stand dabei auf dem Standpunkt, dass es sich bei der Northvolt-Ansiedlung um ein primär von der Staatskanzlei und dem Wirtschaftsministerium zu verantwortendes Projekt handele. Die hiermit einhergehenden Gewährleistungen fielen anders als die sonstigen unter § 18 aufgeführten Bürgschaften weder unter die Bürgschaftsrichtlinie des Landes, noch würden die Gewährleistungserklärungen durch das Finanzministerium unterzeichnet. Das Wirtschaftsministerium hingegen vertrat die Ansicht, bei der Northvolt-Ansiedlung handele es sich um ein Projekt der gesamten Landesregierung, das entsprechend auch gemeinsam zu verantworten sei.

Der Dissens wurde zunächst ausgeräumt, indem sich Finanz- und Wirtschaftsministerium auf die Verortung unter dem neuen Abs. 8 des § 18 Haushaltsgesetz einigten. Hinsichtlich der Zuständigkeiten sollte die Staatskanzlei ermächtigt werden, die Gewährleistung auf Antrag des Wirtschaftsministeriums und im Einvernehmen mit dem Finanzministerium zu übernehmen.

Im weiteren Verlauf brachte die Staatskanzlei einen Formulierungswunsch in die Kabinettsvorlage ein, die Wirtschaftsministerium bzw. Finanzministerium die Aufgabe einer vorherigen fachlichen Prüfung der Gewährleistungen zuwies. Für die Gewährleistung der Wandelanleihe sollte dies das Wirtschaftsministerium übernehmen, für eine etwaige Großbürgschaft hingegen das Finanzministerium. Dies wurde vom Finanzministerium und Wirtschaftsministerium nicht mitgetragen. Das Finanzministerium ging sogar so weit, die Kabinettsvorlage kurzzeitig zurückzuziehen.

Daraufhin verzichtete die Staatskanzlei auf die Ergänzung und schlug außerdem vor, die Ermächtigung für die Großbürgschaft aus dem Gesetzentwurf zu streichen und erst für 2024 anzustreben. Dafür sollten aber Staatskanzlei und Wirtschaftsministerium gemeinsam im Einvernehmen mit dem Finanzministerium bezüglich der Gewährleistung der Wandelanleihe ermächtigt werden. Außerdem sollte ein zusätzlicher Beschlussvorschlag in die Kabinettsvorlage eingefügt werden, gemäß dem das Wirtschaftsministerium eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft damit beauftragen solle, die begründenden Unterlagen des Bundes[54] zu bewerten.

Dieser Beschlussvorschlag wurde von den Arbeitsebenen im Finanz- und Wirtschaftsministerium einhellig abgelehnt. Letztlich habe man sich bereits Anfang 2023 darauf verständigt, sich auf das PwC-Gutachten zu stützen, keine eigenen Gutachten einzuholen und auch nicht die Bürgschaftsbank einzubinden. Die Idee, nach der frühen Festlegung auf das PwC-Gutachten und einem sich über viele Monate hinziehenden Prüfprozess eine externe Bewertung des Gutachtens anzuregen, war allein schon aufgrund des vorhandenen Zeitdrucks kaum möglich. Auf Ebene der Staatssekretäre wurde schließlich ein Einigungsvorschlag unterbreitet, der vorsah, den Beschlussvorschlag wieder zu streichen. Stattdessen sollte in die Kabinettsvorlage aber der Hinweis aufgenommen werden, dass im Zuge der Einvernehmenserteilung durch das Finanzministerium eine Bewertung des PwC-Gutachtens durch die für Bürgschaften zuständige Stelle gemäß Bürgschaftsrichtlinie erfolgen solle. Hierin sah die Fachebene des Finanzministeriums erneut einen Versuch, dem Finanzministerium die Hauptverantwortung für das Eingehen der Gewährleistung aufzubürden, weshalb auch diese Formulierung wieder gestrichen wurde.

---

54 Hiermit war im Wesentlichen das Due Diligence-Gutachten von PwC gemeint.

Schließlich einigten sich die Ressorts darauf, folgende Formulierung in die Kabinettsvorlage zu übernehmen:
„Grundsätzlich besteht keine rechtliche Verpflichtung eines Landes oder auch des Bundes, für Entscheidungen in Gewährleistungsfällen einen Mandatar zu beauftragen. Das Land SH greift im Rahmen der Absicherung der Wandelanleihe auf das Gutachten des Mandatars des Bundes, der PwC, zurück. Dies ist eine gängige Praxis im Rahmen von parallelen Landesbürgschaften zwischen mehreren Ländern. Auch bei Großbürgschaften, bei denen Bund und das jeweilige Land zu je 50 % eine Bürgschaft herauslegen, kann sich das Land des Mandatars des Bundes bedienen. Ergänzende, dem hier in Rede stehenden Gutachten zu Grunde liegende Unterlagen liegen dem Land SH nicht vor. Das Gutachten wurde seitens der beteiligten Ressorts (MWVATT, FM und Stk) intensiv analysiert und MWVATT und FM haben im weiteren Verlauf mit dem Bund und PwC in diesem Zusammenhang aufkommende Fragen diskutiert. In ihrer gemeinsamen Analyse und Bewertung, die nachfolgend zusammenfassend dargestellt wird, kommen sie zu dem Ergebnis, dass sich für das Land keine Erkenntnisse ergeben, die die Schlussfolgerungen des Gutachtens in Frage stellen würden. Andere oder tiefergehende Erkenntnisse liegen den beteiligten Stellen im Land SH ebenfalls nicht vor.“[55]

Mit diesem Formelkompromiss wurde letztlich die Beteiligung aller 3 Ressorts bei der Begleitung und Bewertung des Projekts herausgestellt und gleichzeitig entlastend auf die zentrale Rolle des externen Gutachters verwiesen. Ob die Schlussfolgerungen des Gutachtens auf einer so validen Grundlage erfolgten, dass sie nicht infrage gestellt werden konnten, ist zu bezweifeln. Hiergegen sprechen sowohl die unter den vorangegangenen Textziffern dargelegten Bewertungen und Nachfragen der mit dem Ansiedlungsprojekt beteiligten Fachreferate als auch die in der Kabinettsvorlage selbst angesprochenen Informationsdefizite und Risiken.

Die Genese der Kabinettsvorlage zeigt deutlich, dass die beteiligten Ressorts und insbesondere das Finanzministerium nicht willens waren, die zentrale Verantwortung für die Absicherung der Wandelanleihe zu übernehmen. Dies dürfte nicht zuletzt auf die Informationslücken im PwC-Gutachten und die damit einhergehenden Risiken des Absicherungsgeschäfts zurückzuführen sein.

---

55 Dringlichkeitsvorlage Nr. 219/2023 (neu) des Finanzministeriums Schleswig-Holstein, S. 8, in teils geschwärzter Form veröffentlicht als Umdruck 20/4591 des Schleswig-Holsteinischen Landtages, S. 60 ff.

4.6.3 Wesentliche Inhalte der Kabinettsvorlage 219/2023

Die Kabinettsvorlage beinhaltete die Zustimmung der Landesregierung zum Entwurf des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes mit der oben beschriebenen Ermächtigung zur Absicherung der Wandelanleihe. Außerdem sollten der gemeinsamen Analyse und Einschätzung von Wirtschafts- und Finanzministerium sowie der Staatskanzlei, insbesondere zu den Chancen und Risiken des Absicherungsgeschäfts, zugestimmt werden.

In der Kabinettsvorlage werden zunächst der Verlauf des Ansiedlungsprojekts ab 2021 sowie die Konkurrenzsituation aufgrund des IRA skizziert und die beiden Planungsszenarien des Unternehmens dargestellt. Dabei werden Eckdaten aus der Gewinn- und Verlustrechnung (Ist- und Planzahlen) gemäß PwC-Gutachten präsentiert sowie die vermuteten Investitionsbedarfe in den beiden Szenarien benannt.

Unter der Überschrift „Lösung“ wird das Förderpaket aus TCTF-Förderung, Absicherung der Wandelanleihe und eventueller Großbürgschaft präsentiert und dargelegt, dass die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die voraussichtlich notwendige Großbürgschaft erst in 2024 geschaffen werden sollen. Der Mechanismus der Wandelanleihe und der Rückgarantie des Landes gegenüber dem Bund sowie die finanziellen Details der Anleihe werden erläutert.

In der Folge wird ausführlich auf Chancen und Risiken der Wandelanleihe eingegangen. Dabei wird zunächst auf die Einschätzung von PwC verwiesen, dass eine Rückzahlung der Anleihesumme als plausibel angesehen werde. Hierbei wird für den Fall einer Rückzahlung in Unternehmensanteilen das Simulationsergebnis einer Rückzahlungswahrscheinlichkeit von 86 % ins Feld geführt.

Als Risiko wird u. a. die zum Zeitpunkt der Gewährleistungsübernahme nicht gesicherte Gesamtfinanzierung genannt. Die Zweifel der Fachebene, dass sich ein Bankenkonsortium für die Fremdkapitalfinanzierungen finden lässt, werden deutlich adressiert und die unvollständige Informationslage herausgestellt. Es wird erwähnt, dass die von Northvolt vorgelegten Zahlen möglicherweise nicht belastbar seien und dass die Anleihe bei Abweichungen vom Businessplan ggf. nicht zurückgezahlt werden könne. Zudem bestehe bei Wandlung in Aktien während der vereinbarten Haltefrist ein Kursrisiko und Sicherheiten lägen nicht vor.

Gegen Ende der Kabinettsvorlage werden für den Standort Heide in tabellarischer Form nochmals die erwarteten Investitionsbedarfe dargestellt und die Informationslücken bei der Investitions- und Finanzierungsplanung benannt. Hierbei wird auf Widersprüche in den Zahlen hingewiesen und

verdeutlicht, dass sich die vom Unternehmen kommunizierten Investitionsbedarfe für den Vollausbau in Heide zwischen rund 5 und über 6 Mrd. € bewegten. Es wird verdeutlicht, dass keine Finanzierungsplanung vorlag, weshalb die Kapitaldienstfähigkeit unklar sei. Daneben wird dargelegt, dass für das 250 GWh-Szenario des Unternehmens keine Planungen vorgelegen hätten und die Bilanzzahlen aus einer Creditreform-Auskunft stammten.[56]

Im Anschluss an diese kritischen Punkte betont die Kabinettsvorlage nochmals die Chancen des Projekts und verweist auf den erfolgreichen Bau des Stammwerks in Skelleftea sowie die Historie erfolgreicher Eigenkapitaleinwerbungen von 4 Mrd. €. Herausgestellt wird, dass PwC in den wesentlichen Punkten zu einer positiven Bewertung gekommen sei und dass das BMWK diese Bewertung teile. Zur Untermauerung werden die für das Projekt sprechenden Argumente aus dem PwC-Gutachten zusammengefasst wiedergegeben. Diese Passage wurde einer entsprechenden Leitungsvorlage des BMWK entnommen. Sie war dem Wirtschaftsministerium zuvor vom BMWK zur Verfügung gestellt worden, versehen mit dem Hinweis, dass dies das Land nicht von einer eigenen Prüfung des Vorhabens entbinde. Als Anhang enthält die Kabinettsvorlage zudem die Stärken-Schwächen-Analyse des PwC-Gutachtens, auf die Beifügung des vollständigen Gutachtens wurde verzichtet.

Zusammengefasst hat das Kabinett mit der Kabinettsvorlage 219/2023 eine umfassende Darstellung von Chancen und Risiken des Absicherungsgeschäfts erhalten, in der zentrale im Prüfprozess identifizierte kritische Punkte aufgeführt wurden. Abstriche sind allenfalls dahingehend zu machen, als die Methodik der Monte-Carlo-Simulation sowie die dahinterstehenden Annahmen wenig transparent werden, was eine ggf. zu optimistische Interpretation der mit 86 % angegeben Rückzahlungswahrscheinlichkeit nach sich gezogen haben könnte (vgl. hierzu Tz. 4.7.4.4). Nicht frei von Widersprüchen war dabei, dass in der Kabinettsvorlage zwar einerseits dezidiert auf die unsichere Datenbasis des Gutachtens hingewiesen wurde. Andererseits wurde aber nahegelegt, den Schlussfolgerungen des Gutachtens zu folgen, da keine Erkenntnisse vorlägen, sie infrage zu stellen.

Das Kabinett hat der Vorlage am 05.12.2023 zugestimmt. Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat das 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2023, das die Ermächtigung für das Eingehen der Gewährleistung für die Wandelanleihe enthält, am 15.12.2023 beschlossen.

---

56 Hierbei handelt es sich um eine etwas missverständliche Darstellung. PwC lag eine Unternehmensplanung für das 250 GWh-Szenario vor; diese wird auch im Due Diligence-Gutachten wiedergegeben. Allerdings wurde PwC keine Finanzierungsplanung für das 250 GWh-Szenario präsentiert, während für das 150 GWh-Szenario eine solche in rudimentärer Form vorlag, ohne dass sich daraus direkt ein Finanzergebnis hätte ableiten lassen. Bilanzzahlen für die Jahre bis einschließlich 2021 lagen zudem vor.

4.6.4 Abschließende Kabinettsentscheidung gemäß Kabinettsvorlage 08/2024 und Zustimmung des Finanzausschusses

Die abschließende Entscheidung zum Eingehen der Gewährleistung gegenüber dem Bund wurde im Kabinett am 16.01.2024 getroffen. Gemäß Kabinettsvorlage 08/2024 wurden der Chef der Staatskanzlei sowie der Wirtschaftsminister ermächtigt, die Gewährleistungserklärung sowie die Verwaltungsvereinbarung über die anteilige Absicherung eines KfW-Zuweisungsgeschäfts nach vorheriger Zustimmung des Finanzausschusses und der finalen Standortentscheidung von Northvolt zu unterzeichnen. Da die Verträge zur Wandelanleihe zwischen der Northvolt AB und der KfW sowie zwischen dem Bund und der KfW bereits unterschrieben und die ersten 200 Mio. € der Wandelanleihe ausgezahlt waren, wurde die Entscheidung als dringlich eingestuft.

In der Kabinettsvorlage werden die Eckdaten der Verwaltungsvereinbarung sowie der Gewährleistungserklärung (u. a. Aufteilung der Haftung und der Erlöse, Übernahme der Verwaltungskosten durch den Bund, Zeitpunkt des Erlöschens der Gewährleistung) aufgeführt und die Entwurfsfassungen der Dokumente als Anlagen beigefügt. Hinsichtlich der Chancen und Risiken des Absicherungsgeschäfts wird auf die Darstellung in der Kabinettsvorlage 219/2023 verwiesen, der die Landesregierung bereits zugestimmt hatte.

Nach der am 23.01.2024 übermittelten finalen Standortentscheidung von Northvolt wurde die Zustimmung des Finanzausschusses am 25.01.2024 eingeholt. Im Kontext der Fragestellung, inwieweit der LRH umfassend und ausreichend in das Verfahren eingebunden war, wird unter Tz. 6.2.2 auf die dem Finanzausschuss hierzu vorgelegten Unterlagen eingegangen.

4.7 Bewertung der Entscheidungsfindung

4.7.1 Vorbemerkung

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat den LRH gebeten, zu untersuchen, ob der Landesregierung eine ausreichende Informationsgrundlage vorlag, um eine fundierte Entscheidung zur Absicherung der Wandelanleihe zu treffen. Die der Landesregierung zur Verfügung stehenden Informationen und die Entscheidungschronologie wurden in den vorangegangenen Textziffern beschrieben und die zugehörigen Dokumente wurden dem Schleswig-Holsteinischen Landtag im Rahmen des Aktenvorlagebegehrens zur Verfügung gestellt. Ob die Informationsgrundlage als „ausreichend“ angesehen werden kann, orientiert sich zunächst im Sinne einer Ordnungsmäßigkeitsprüfung an den konkreten haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für das Eingehen von Gewährleistungen, die unter Tz. 4.7.2 skizziert

werden. Zur Einordnung des üblichen Verwaltungshandelns im Zusammenhang mit Bürgschaften und Garantien wird unter Tz. 4.7.3 ergänzend auf Regelungen der Bürgschaftsrichtlinie eingegangen. Hinsichtlich der Frage, ob die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme im Vorfeld angemessen geprüft wurde, ist in den darauffolgenden Textziffern insbesondere in den Blick zu nehmen, inwieweit Chancen und Risiken korrekt ermittelt, abgewogen und im Entscheidungsprozess berücksichtigt wurden. Hierbei ist auch zu hinterfragen, ob und falls ja mit welchen Mitteln die zum Entscheidungszeitpunkt bestehende inhärente Unsicherheit über die Zukunftsaussichten des Unternehmens ggf. hätte reduziert werden können. Es liegt auf der Hand, dass es sich hierbei auch um Wertungsfragen handelt, die je nach Betrachtungsweise unterschiedlich beantwortet werden können.

Der LRH ist sich insbesondere bewusst, dass die Kenntnis über den negativen Ausgang des Ansiedlungsprojekts dazu verleiten kann, sich bei der Bewertung des Entscheidungsprozesses auf die seinerzeit bekannten Risiken zu konzentrieren und die mit dem Projekt verbundenen Chancen auszublenden. Zu beachten ist auch, dass die Landesregierung zumindest subjektiv einem engen Zeitkorsett unterlag und sowohl seitens des Unternehmens als auch des BMWK die Erwartungshaltung bestand, zügig zu entscheiden. Den Risiken der Gewährleistung stand damit der mögliche Vorwurf gegenüber, eine für Schleswig-Holstein einzigartige Industrieansiedlung zu gefährden. Vor diesem Hintergrund steht dieser Förderfall auch exemplarisch für die Dilemmata und Sachzwänge, die mit einer auf der Subventionierung einzelner Großunternehmen beruhenden Industriepolitik einhergehen.

4.7.2 Vorgaben für Gewährleistungen gemäß Landeshaushaltsordnung

Die LHO und die sie ergänzenden Verwaltungsvorschriften enthalten im Hinblick auf Gewährleistungen vergleichsweise knapp formulierte Vorgaben. So schreibt die LHO vor, dass Gewährleistungen eine Ermächtigung durch das Haushaltsgesetz erfordern.[57] Verlangt wird eine gesetzliche Ermächtigung, die der Höhe nach festgelegt ist und die genaue Art der Gewährleistung erkennen lässt, für die die Finanzmittel bereitgestellt werden. Nach den einhelligen Kommentierungen zu den gesetzlichen Formulierungen muss bei der Übernahme einer Gewährleistung davon auszugehen sein, dass es nicht bzw. zumindest nicht mit Gewissheit zu einer Inanspruchnahme kommen wird.[58] Nach den konkretisierenden Verwal-

57 Vgl. § 39 Abs. 1 Satz 1 LHO.

58 Vgl. *Gröpl*, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen: BHO/LHO, Staatliches Haushaltsrecht, 2. Aufl. 2019, § 39 Rn. 10;
Dittrich, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung (BHO), Loseblattwerk mit 69. Aktualisierung, § 39 BHO, Nr. 3.1; *Lewinski, von/Burbat*, Kommentar zur BHO, 1. Aufl. 2013, § 39 Rn. 6.

tungsvorschriften dürfen dementsprechend Gewährleistungen in Abgrenzung zu Haushaltsansätzen nicht übernommen werden, wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit mit der Inanspruchnahme des Landes gerechnet werden muss.[59] In diesem Fall sind im Landeshaushalt stattdessen Ausgaben oder Verpflichtungsermächtigungen auszubringen. Eine Ausgabe ist auch zu veranschlagen, wenn der Haftungsfall wegen einer befristeten Gewährleistung nur im laufenden Haushaltsjahr eintreten kann.[60] Wenn die Inanspruchnahme des Landes nicht ungewiss, sondern wahrscheinlich ist, sind Gewährleistungen nicht zu übernehmen.

Formal ist die gesetzliche Ermächtigung im Haushaltsgesetz zu schaffen, bevor die Gewährleistung durch das Land erklärt wird. Mit der gesetzlichen Ermächtigung in § 18 Abs. 8 des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 war die Vorgabe erfüllt, da die Gewährleistung auf 300 Mio. € konkret benannt und auf die Verwaltungs- und Freistellungsvereinbarung des Bundes gegenüber der KfW hingewiesen wurde. Da die umgekehrte Wandelanleihe eine Laufzeit bis 2028 haben sollte, musste auch keine Ausgabe veranschlagt werden. Inhaltlich hängt die Ordnungsmäßigkeit der Entscheidung für die Gewährleistung damit von der Frage ab, ob mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einer Inanspruchnahme gerechnet werden musste (vgl. Tzn. 4.7.4.4 und 4.7.7).

4.7.3 Voraussetzungen und Anwendbarkeit der Bürgschaftsrichtlinie des Landes

Das Land hat für die Übernahme von Bürgschaften Richtlinien mit Vorgaben zu den Bürgschaftsvoraussetzungen, dem Antragsverfahren, den Zuständigkeiten und der Verwaltung von Bürgschaften erlassen.[61] Darin ist einerseits unter Nr. 10 Abs. 3 geregelt, dass die Richtlinien entsprechende Anwendung auf Garantien und sonstige Gewährleistungen des Landes finden. Andererseits stellen die Richtlinien erkennbar auf den Standardfall eines durch die Hausbank eines Unternehmens zu stellenden Bürgschaftsantrags ab, an den sich dann im weiteren Verfahren eine erste Prüfung und Stellungnahme und spätere Abwicklung durch die Bürgschaftsbank anschließt. Der hier betrachtete Fall der Absicherung einer umgekehrten Wandelanleihe mittels einer Gewährleistung gegenüber dem Bund war deutlich anders gelagert. Da auch kein Antrag eines privaten Kreditinstituts vorlag, sondern der Bund die KfW in Form eines Zuweisungsgeschäfts damit beauftragte, die Wandelanleihe zu zeichnen, sahen Wirtschafts- und Finanzministerium von Beginn an keinen Anwendungsfall für die Bürg-

59 Vgl. Nr. 5 der Verwaltungsvorschriften zu § 39 LHO.

60 Vgl. *Lewinski, von/Burbat*, Kommentar zur BHO, 1. Aufl. 2013, § 39 Rn. 16; *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht, Loseblattwerk mit 56. Aktualisierung, § 39 BHO Rn. 2.

61 Vgl. Richtlinien für die Übernahme von Bürgschaften des Landes Schleswig-Holstein (Bürgschaftsrichtlinien) vom 16.06.2015, GVOBl. Schl.-H. 2015 S. 742 ff.

schaftsrichtlinie. Dies ist für den LRH grundsätzlich nachvollziehbar, weshalb auch nicht zwingend sämtliche in der Bürgschaftsrichtlinie vorgegebenen Bedingungen einzuhalten waren. Hierfür spricht auch, dass durch die höherrangige Ermächtigung im Haushaltsgesetz 2023 keine Selbstbindung der Verwaltung an die Bürgschaftsrichtlinie gegeben war. Eine Selbstbindung der Verwaltung kann nur in Regelungsbereichen mit eigenen Handlungsspielräumen der Verwaltung eintreten. Folgt die Verwaltung den gesetzgeberischen Regelungen, kommt sie allein ihrer Gesetzesbindung aus Artikel 20 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG)[62] nach. Es handelt sich dann um eine Fremdbindung durch den Gesetzgeber.[63]

Der LRH weist allerdings darauf hin, dass durch die Abweichungen von der Bürgschaftsrichtlinie auf die Beachtung von Voraussetzungen verzichtet wurde, die das Risiko des Landes im Falle von Gewährleistungszusagen eingrenzen und die Orientierung an marktwirtschaftlichen Prinzipien sicherstellen sollen. Hierzu gehört die Vorgabe unter Nr. 4 Abs. 1 der Bürgschaftsrichtlinie, dass eine anteilige Risikoübernahme durch den Kreditgeber von mindestens 20 % erfolgen soll. Aufgrund des Charakters des Zuweisungsgeschäfts mit einer vollständigen Freistellung der KfW von sämtlichen Risiken war dies nicht umsetzbar. Daneben ist insbesondere die Voraussetzung unter Nr. 3 Abs. 3 der Bürgschaftsrichtlinie zu nennen, gemäß der die Gesamtfinanzierung der zu fördernden Maßnahme unter Berücksichtigung angemessener Eigenmittel gesichert sein muss. Hierbei handelt es sich um einen Grundsatz, der auch im Zuwendungsrecht Anwendung findet und der darauf abzielt, dass keine Maßnahmen gefördert werden, die ohne weitere Finanzierungsmittel ihren Förderzweck nicht erfüllen können.[64]

Festzustellen ist daher, dass Bürgschaften und Gewährleistungen des Landes mit einem wesentlich geringeren Obligo im Regelfall nach deutlich strengeren Kriterien gewährt werden, als dies im hier betrachteten Spezialfall der Northvolt-Ansiedlung geschehen ist.

---

62 Vgl. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949, BGBl. I S. 1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.03.2025, BGBl. I 2025 Nr. 94.

63 Vgl. *Kluckert*, „Die Selbstbindung der Verwaltung nach Art. 3 I GG“, Juristische Schulung 2019, S. 536 ff.

64 Vgl. Nr. 1.2 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO. Die Frage der fehlenden Gesamtfinanzierung auch im Kontext der parallel gewährten TCTF-Zuwendung wird unter Tz. 4.7.5 nochmals aufgegriffen.

4.7.4 Aussagekraft des Due Diligence-Gutachtens

4.7.4.1 Verzicht auf Beauftragung eines eigenen Mandatars

Die Landesregierung hat mehrfach betont, sich bei ihrer Entscheidung im Wesentlichen auf das Due Diligence-Gutachten von PwC gestützt zu haben. Von daher ist zu bewerten, inwieweit das Gutachten als maßgebliche Grundlage für die weitreichende Entscheidung einer Risikoabsicherung über 300 Mio. € geeignet erscheint. Grundsätzlich ist der Landesregierung zuzustimmen, dass es ein übliches und sinnvolles Vorgehen ist, sich im Falle eines gemeinsam von Bund und Land vorgenommenen Absicherungsgeschäfts der Stellungnahme lediglich eines Mandatars zu bedienen, hier dem des federführenden Bundes. Den Verzicht auf die Beauftragung eines eigenen Mandatars hält der LRH daher für nachvollziehbar und folgerichtig.

Das ändert nichts daran, dass die Letztentscheidung über die Gewährleistung und damit das Eingehen von Eventualverbindlichkeiten für den Landeshaushalt vom Land zu treffen war. Die Vorlage eines Gutachtens, das die Unternehmensplanung als grundsätzlich plausibel ansieht, stellt damit keinen Automatismus dar, dem nachgerade bedenkenlos eine positive Entscheidung der Landesregierung und des Schleswig-Holsteinischen Landtages zur Übernahme einer Gewährleistung zu folgen hat. Vielmehr sind seitens der Landesregierung die Grundlagen und Einschätzungen des Gutachtens einer eigenen Bewertung zu unterziehen und zu überprüfen, ob die haushaltsrechtlichen Anforderungen an eine Gewährleistung erfüllt sind. Ein solcher Prüfprozess mit etlichen kritischen Hinweisen hat seitens der Fachreferate stattgefunden.

Kritisch sieht der LRH in diesem Zusammenhang, dass die direkte vertragliche Beziehung zwischen Bund und PwC dazu geführt hat, dass etliche der vom Land aufgeworfenen Fragen allenfalls rudimentär bzw. gar nicht beantwortet wurden. Grund hierfür war, dass dem Bund die Antworten sowie die Inhalte des Gutachtens als ausreichend erschienen, wie das Wirtschaftsministerium dem LRH mitgeteilt hat. Der LRH hielte es in Fällen mit ähnlich herausgehobener Bedeutung für den Landeshaushalt für zielführend, dass sich die Landesregierung stärkere Mitspracherechte bezüglich der Inhalte und der Abnahme entsprechender Gutachten einräumen lässt. Sofern die Voraussetzung hierfür eine Beteiligung an den Kosten des Gutachtens sein sollte, ist dies in Anbetracht der einzugehenden Risiken hinzunehmen.

4.7.4.2 Datengrundlage

Bereits bei der Ersteinschätzung des Businessplans aus dem November 2022 hatte PwC mitgeteilt, dass die Stellungnahme voraussichtlich auf einer ungewohnt eingeschränkten Datenbasis vorgenommen werden müsse. Hieran hat sich nach dem Eindruck des LRH bis zur finalen Version des Due Diligence-Gutachtens nichts geändert.

Da die PwC zur Verfügung gestellten Originaldaten dem LRH nicht vorliegen, geben insbesondere von PwC selbst ins Gutachten aufgenommene Hinweise Aufschluss über die Validität der Daten. Festzuhalten ist dabei, dass es PwC für erforderlich hielt, an diversen Stellen auf lückenhafte Informationen (fehlendes Annahmenbuch etc.) und somit auf die fehlende Möglichkeit zur Plausibilisierung der betriebswirtschaftlichen Planungen aufmerksam zu machen. Dass keine Finanzplanung des Unternehmens, keine Planwerte für das Finanzergebnis und damit auch keine auf Unternehmensdaten beruhenden Informationen zur Kapitaldienstfähigkeit verfügbar waren, hält der LRH für ungewöhnlich und unzureichend, nicht zuletzt im Hinblick auf die enormen anstehenden Finanzierungserfordernisse des Unternehmens.

Weshalb das Unternehmen nicht zumindest Prognosewerte für das Finanzergebnis abgeben konnte oder wollte, ist dem Wirtschaftsministerium laut schriftlicher Antwort auf Nachfrage des LRH nicht bekannt. Gleiches gilt für die Frage, warum keine Plan-Bilanzzahlen für die Jahre ab 2023 zur Verfügung gestellt wurden. Eine Abstimmung mit dem BMWK, entsprechende Zahlen ggf. zur Voraussetzung für die weitere Unterstützung des Projekts zu machen, fand nicht statt.

PwC hat die Unternehmensplanung in der Zusammenfassung des Gutachtens zwar als grundsätzlich plausibel eingeschätzt. Auch nach den Videokonferenzen zu den Nachfragen der Landesregierung hat PwC aber in der Endversion des Gutachtens an seinen einschränkenden Hinweisen bezüglich der Datengrundlage festgehalten. Daraus zieht der LRH den Schluss, dass die Verlässlichkeit der Zahlen über das mit unternehmerischen Planzahlen gewöhnlicherweise verbundene Maß an Prognoseunsicherheit hinaus eingeschränkt war.

4.7.4.3 Unsicherheit bezüglich Produktionstechnologie und Marktentwicklung

Hinsichtlich des vorhandenen und angestrebten Produktportfolios des Unternehmens ging PwC auf Basis der verfügbaren „allgemein gehaltenen Informationen“ davon aus, dass dieses technisch wettbewerbsfähig sei.

Dabei wurden die Marktanforderungen an verschiedene Arten von Batteriezellen anhand bestimmter technischer Eigenschaften kategorisiert und mit den Angaben des Unternehmens zu den eigenen Batteriezellen abgeglichen. Nicht zuletzt wurden auch die abgeschlossenen Verträge mit bedeutenden Automobilherstellern als Indiz dafür gesehen, dass das Unternehmen über die erforderliche Produktionstechnologie verfügte. Letztlich musste die Landesregierung mangels eigener technischer Expertise die Einschätzung von PwC zur Kenntnis nehmen und darauf setzen, dass der Hochlauf der Batteriezellfertigung im Stammwerk Skelleftea sowie im noch zu errichtenden Werk in Heide erfolgreich verlaufen würde.

Aus dem Gutachten selbst sowie aus den Videokonferenzen ergeben sich allerdings auch hier Hinweise auf deutliche Risiken und Unwägbarkeiten. Dies beginnt mit dem von PwC selbst als ungewöhnlich eingeschätzten fehlenden Benchmarking der Batterien. Eine Mitschrift der Arbeitsebene des Finanzministeriums zur Videokonferenz vom 08.05.2023, bei der das Due Diligence-Gutachten vorgestellt wurde, enthält zudem den Hinweis, dass PwC offenbar nicht in Skelleftea vor Ort war. Gleichwohl habe es aber *„Einblick in den Produktionsprozess“* gehabt. Was hierunter genau zu verstehen ist, ist dem LRH unklar. Auch anderen Vermerken ist zu entnehmen, dass sich die Bewertung zur Wettbewerbsfähigkeit der Technologie weitgehend auf Unterlagen und Selbsteinschätzungen des Unternehmens stützte. Deutlich wurde im Zuge der Videokonferenzen auch, dass im Stammwerk in Skelleftea noch keine kommerzielle Serienfertigung stattfand. All dies legte aus Sicht des LRH nahe, die Ausführungen zur technischen Due Diligence vorsichtig einzuordnen.

Dies umso mehr, als die technischen Herausforderungen und Unwägbarkeiten beim Aufbau einer industriellen Batteriezellfertigung bekanntermaßen groß sind.[65] Ein zügiger und reibungsloser Produktionshochlauf wurde aber gerade als Voraussetzung dafür angesehen, die erforderliche preisliche Wettbewerbsfähigkeit zu erlangen, um in einem potenziell durch Überkapazitäten gekennzeichneten Markt bestehen zu können.

Angesichts der bereits vorhandenen Gigafabrik in Skelleftea ist es zwar nachvollziehbar, dass BMWK und Landesregierung das Unternehmen auf einem guten Weg hin zu einem erfolgreichen Batteriezellanbieter gesehen haben. Die Ausführungen zeigen aber auch, dass auf diesem Weg noch diverse Meilensteine passiert werden mussten und kaum Puffer für den Fall bestanden, sollten technische Schwierigkeiten oder sonstige unvorhersehbare Ereignisse die ambitionierte Strategie beeinträchtigen.

---

65 Vgl. beispielsweise das Whitepaper der Fraunhofer FFB und RWTH Aachen: „Mastering Ramp-up of Battery Production”, 2024. abrufbar unter: https://www.ffb.fraunhofer.de/content/dam/ipt/forschungsfertigung-batteriezelle/Bilder/presse-medien/whitepaper-ramp-up/-Whitepaper_Mastering%20Ramp-up%20of%20Battery%20Production.pdf.

4.7.4.4 Einordnung der Simulationsergebnisse

Sowohl in der öffentlichen Diskussion als auch in der Kabinettsvorlage 219/2023 werden als wichtiges Argument für das Eingehen der Gewährleistung die unter Tz. 4.2 beschriebenen Simulationsergebnisse genannt. Diese werden teils so interpretiert, dass die tatsächliche Wahrscheinlichkeit für einen Totalausfall der Anleihe bei weniger als einem Prozent gelegen habe und die vollständige Rückzahlung mit einer Wahrscheinlichkeit von 86 % als weitgehend sicher anzusehen war.[66] Bei sorgfältiger Analyse des Gutachtens handelt es sich hierbei aus Sicht des LRH um eine Verkürzung wenn nicht Fehlinterpretation der Simulationsergebnisse. Die errechneten Werte beruhen auf einer Vielzahl von Voraussetzungen und Annahmen von denen einige im Zuge des Prüfprozesses zum Gutachten von den Fachreferaten der Landesregierung selbst infrage gestellt wurden. Folgende Punkte schränken die Aussagekraft der ermittelten Rückzahlungswahrscheinlichkeiten deutlich ein:

- Die Angaben beziehen sich nur auf das Szenario, in dem der Anleihebetrag über die Veräußerung von Unternehmensanteilen zurückgeführt wird. Voraussetzung hierfür wäre ein erfolgreicher Börsengang gewesen. Dieser war zwar ursprünglich geplant, eine Erfolgswahrscheinlichkeit hierfür lässt sich aber kaum ermitteln. Die Möglichkeit eines Börsengangs kann auch an vom Unternehmen unabhängigen externen Faktoren wie einem ungünstigen Marktumfeld etc. scheitern. Für den Fall, dass eine Rückführung ohne Börsengang aus liquiden Mitteln bestritten werden müsste, kam das Gutachten zu dem Schluss, dass dies selbst bei Realisierung der Unternehmensplanung nicht aus dem freien operativen Cashflow möglich wäre. Stattdessen wurde ohne nähere Herleitung die ad hoc-Annahme getroffen, dass es möglich bzw. plausibel sei, die Rückzahlung in diesem Fall über die Aufnahme von Liquidität am Kapitalmarkt zu stemmen.

- Ausgangspunkt der Monte-Carlo-Simulation war ein als Punktschätzung ermittelter Unternehmenswert auf Basis der Unternehmensplanung der Northvolt AB. Die Schätzung des Unternehmenswerts enthält damit als implizite Annahmen, dass
  - die technischen Hürden zur Massenproduktion wettbewerbsfähiger Batteriezellen bewältigt werden, dass ein reibungsloser Produktionshochlauf gelingt und dass alle Fabriken zeitnah zu 100 % ausgelastet sind. Das insbesondere einem Start-up inhärente Risiko eines Scheiterns bei der Skalierung der Produktion in einem Hochtechnologiebereich wird somit nicht hinreichend erfasst.

---

66 Vgl. beispielhaft „Veröffentlichung des Northvolt-Gutachtens beendet Zeit der Spekulationen.“ Presseinformation der CDU-Fraktion des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 25.06.2025, abrufbar unter: https://www.landtag.ltsh.de/presseticker/2025-06-25-10-48-14-2ef8/?tVon=&tBis=&paramSeite=50.

- über einen längeren Zeitraum eine gegenüber dem Marktniveau höhere Zahlungsbereitschaft für die Batteriezellen von Northvolt besteht und die EBITDA-Marge ab 2028 deutlich über der Marge anderer Batteriezellhersteller liegt.
- die Northvolt AB innerhalb weniger Jahre zu einem der weltweit größten Batteriehersteller aufsteigen wird (dies vor dem Hintergrund absehbarer Überkapazitäten und noch vorhandener Kostennachteile).
- in Deutschland Stromkosten realisiert werden, die etwa halb so hoch ausfallen sollten, wie die zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung gültigen.
- weder Probleme bei der Personalrekrutierung noch Restriktionen bei der parallelen Finanzierung mehrerer Fabriken auftreten.

Dies entspricht weitgehend einem Best-Case-Szenario.

- Hinzu kommt, dass die Belastbarkeit der Unternehmensplanung aufgrund eines fehlenden Annahmenbuchs nicht hinreichend plausibilisiert werden konnte. Umso wichtiger wäre es gewesen, auch Sensitivitäts- oder Szenarioanalysen dahingehend vorzunehmen, wie sich das Ergebnis in Abhängigkeit angepasster Parameter ändern würde. Entsprechende Analysen sind gemäß Nr. 2.10 der Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO im Zuge von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vorzunehmen, wenn die Ergebnisse von vergleichsweise unsicheren Annahmen abhängen. In Tz. 4.7.4.5 wird die Simulation schematisch dargestellt und erläutert, wie unterschiedliche Szenarien in der Simulation hätten berücksichtigt werden können.

- Risiken wurden im Zuge der Berechnung nur durch die Wahl eines die Kapitalkosten abbildenden Abzinsungssatzes für den anfänglichen Unternehmenswert und der für die Simulation des Unternehmenswerts im 5 Jahres-Zeitraum unterstellten Volatilität berücksichtigt. Beide Parameter wurden auf Basis einer Vergleichsgruppe von Unternehmen gewählt, die zu den weltweit größten börsennotierten Batterieproduzenten gehörten. Diese verfügten über ein etabliertes Geschäftsmodell und erzielten in der Regel über einen längeren Zeitraum hinweg positive Jahresergebnisse. Die für ein junges, von der Gewinnzone noch weit entferntes Unternehmen wie Northvolt typischen Risiken konnten durch diese Vergleichsgruppe aus Sicht des LRH nicht adäquat abgebildet werden.

Zusammengefasst beruhte die auf eine griffige Zahl von 86 % heruntergebrochene Rückzahlungswahrscheinlichkeit auf einer Reihe höchst unsicherer Annahmen. Es kann kaum überraschen, dass das Risiko einer Inanspruchnahme aus einer Gewährleistung als vermeintlich gering eingestuft wird, wenn den Berechnungen primär die optimistische Unternehmens-

planung eines an der Einwerbung von Finanzierungsmitteln interessierten und sich noch im Aufbau befindlichen Unternehmens zugrunde gelegt wird, während die inhärenten Start-up-spezifischen Risiken weitgehend unberücksichtigt bleiben. Den zusätzlichen Erkenntnisgewinn einer unter diesen Bedingungen getroffenen Wahrscheinlichkeitsaussage hält der LRH für äußerst begrenzt, insbesondere wenn auf Stresstest und Szenarioanalysen verzichtet wird.

Dass die Fachreferate der Landesregierung sich dieser Einschränkungen der Analyse bewusst waren, zeigen bereits ihre diversen kritischen Nachfragen zum Gutachten. Ein realistischeres Risikobewusstsein der Fachreferate zeigte sich auch anlässlich einer Diskussion mit dem BMWK zum Subventionswert der Wandelanleihe. Demnach schätzten sie die Ein-Jahres-Ausfallwahrscheinlichkeit der Wandelanleihe höher als die in einem Tool zur Beihilfewertberechnung maximal ansetzbaren 8 bis 13 % ein.[67] Vor diesem Hintergrund hätte es der LRH für erforderlich gehalten, die Simulationsergebnisse in der Kabinettsvorlage entsprechend einzuordnen und explizit darauf einzugehen, dass die Hinweise auf Risiken und Datenlücken den Aussagegehalt der Rückzahlungswahrscheinlichkeit unmittelbar beeinträchtigen.

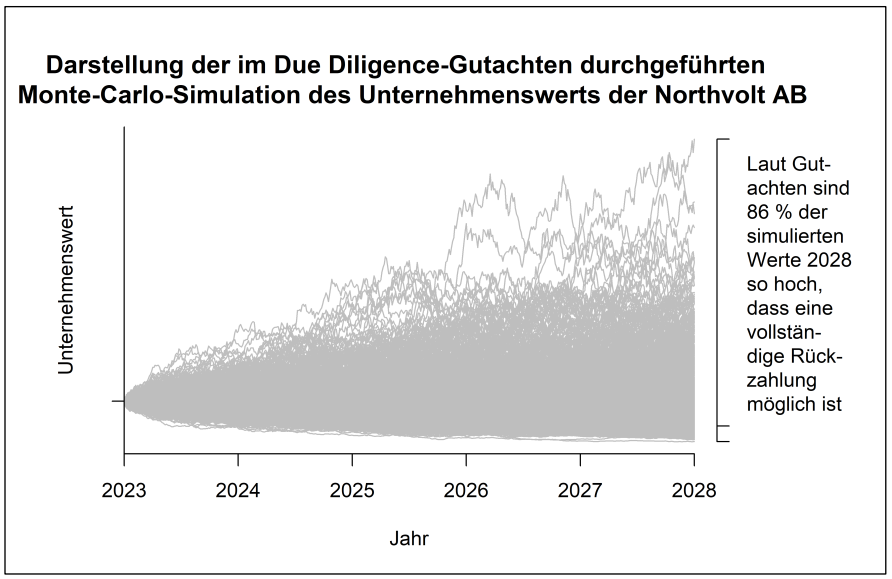
Abschließend weist der LRH darauf hin, dass sich aus der kritischen Bewertung der Simulationsergebnisse im Umkehrschluss nicht zwingend ergibt, dass mit einer hohen Wahrscheinlichkeit von einem Ausfall der Wandelanleihe ausgegangen werden musste. Art und Weise der Präsentation der Ausfallhäufigkeiten im Gutachten verleiteten aber ohne weitere Einordnung dazu, diese systematisch zu unterschätzen.

4.7.4.5 Exkurs zur Erläuterung der Simulationsmethodik

Im Due Diligence-Gutachten wurde mit einer Monte-Carlo-Simulation berechnet, wie sich ein anfänglicher Unternehmenswert der Northvolt AB, datiert auf den 31.03.2023, bis 2028 entwickeln könnte. In der Simulation wurden 20.000 mögliche Unternehmensentwicklungen berechnet, die sich in zufälliger Weise voneinander unterscheiden. Anhand der Vielzahl simulierter Unternehmenswerte wurden bestimmte Häufigkeiten ermittelt. Insbesondere wurde im Due Diligence-Gutachten für jeden der simulierten Unternehmenswerte 2028 gemäß der Rangigkeit der Wandelanleihe geprüft, ob der Unternehmenswert ausreichend ist, um die Anleihe und die aufgelaufenen Zinsen vollständig zu bedienen. Die Anzahl dieser Fälle als Anteil von allen 20.000 Werten ist der in der politischen Diskussion hervorgehobene

67 Vgl. Terminvorbereitung vom 13.06.2023 für die Telefonkonferenz mit dem Staatssekretär des BMWK zur Aufteilung der Kofinanzierung von Northvolt zwischen Bund und Schleswig-Holstein mit der darin enthaltenen „Einschätzung zum geplanten Beihilfewert des Wandeldarlehens zur Kenntnis“.

Prozentsatz von 86 %. Dies lässt sich im folgenden Diagramm veranschaulichen.



Quelle: Eigene Darstellung des LRH

Hierbei handelt es sich um eine Prognose, die naturgemäß mit einer großen Unsicherheit verbunden ist. Die Unsicherheit war in diesem Fall jedoch besonders hoch, denn für die Einordnung der Ergebnisse aus dem Due Diligence-Gutachten müssen 3 Punkte hervorgehoben werden:

- Bei der genannten Wahrscheinlichkeit von 86 % für die Rückzahlung der Wandelanleihe einschließlich der Zinsen handelt es sich um eine bedingte Wahrscheinlichkeit. Eine ganz unmittelbare Bedingung war zunächst ein erfolgreicher Börsengang. Aber bereits ein solcher Börsengang war abhängig von positiven Annahmen bezüglich des Unternehmens und seines Umfelds und somit nicht sicher. Die tatsächliche Rückzahlungswahrscheinlichkeit unter der Berücksichtigung, dass der erfolgreiche Börsengang nicht mit Sicherheit eintritt, wäre somit signifikant geringer.

- In der berechneten Prognose der Unternehmensentwicklung wird zudem von einem anfänglichen Unternehmenswert ausgegangen, der auf den optimistischen Unternehmensplanungen der Northvolt AB basiert und mithin eine Art Best-Case-Szenario abbildet. Auch hier werden optimistische Vorabbedingungen (vgl. Tz. 4.7.4.4) vorausgesetzt und verzerren so einen realistischen Blick auf die tatsächlichen Risiken. Ein vorsichtigeres Szenario ohne derartige Annahmen würde einen niedrigeren anfänglichen Unternehmenswert implizieren. Die Rückzahlungswahrscheinlichkeit wäre dann ebenfalls geringer.

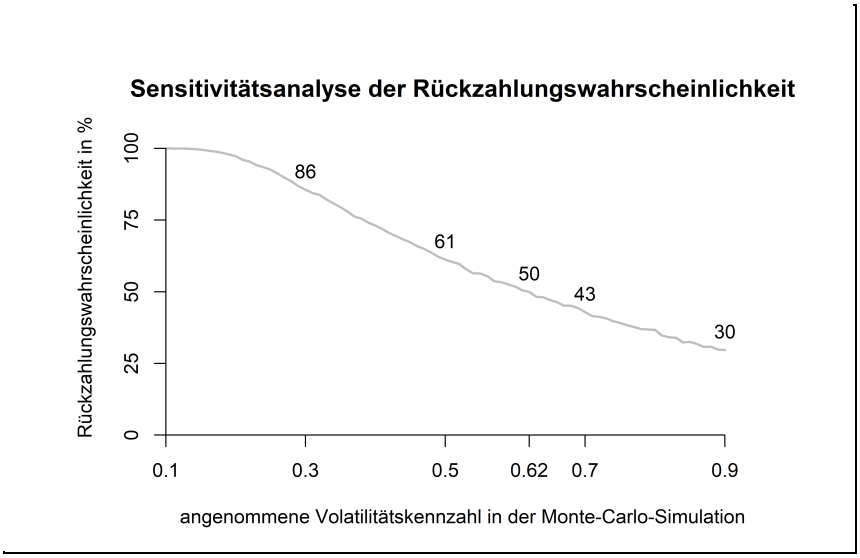
- Zwar wird in der Berechnung der zukünftigen Unternehmensentwicklung der Grad der Prognoseunsicherheit anhand einer entsprechenden Kennzahl, der Volatilität, berücksichtigt. Die Volatilität bemisst die Schwankungsbreite der möglichen Wertentwicklungen des Unternehmens unter den gegebenen Annahmen. Je höher die Unsicherheiten für das Unternehmen angenommen werden, umso höher sollte die angenommene Volatilität sein. In der Berechnung wurde wiederum optimistisch angenommen, dass diese Kennzahl mit einem Wert von 0,3 derjenigen von bereits etablierten börsennotierten Vergleichsunternehmen entspricht - somit also keine Anlaufschwierigkeiten auftreten würden. Zum Vergleich: Die durchschnittliche Volatilität deutscher DAX-Unternehmen liegt beispielsweise aktuell bei 0,28,[68] am anderen Ende der Bandbreite wurde die durchschnittliche Volatilität von Wagniskapital empfangenden Firmen lediglich in wissenschaftlichen Studien geschätzt.[69] Die Berechnungsergebnisse in der Monte-Carlo-Simulation hängen von dieser getroffenen Annahme ab. Der LRH hat hierzu im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse Berechnungen mit alternativen Annahmen zur Höhe der Volatilität durchgeführt, um die Unsicherheit der Rückzahlungswahrscheinlichkeit zu analysieren, die mit dieser im Gutachten getroffenen Annahme einhergeht. Für ein nicht börsennotiertes Start-up-Unternehmen wie die Northvolt AB ist die Wahl einer angemessenen Volatilitätskennzahl aufgrund der eingeschränkten Datenlage nicht trivial. Der LRH hat deshalb die Rückzahlungswahrscheinlichkeit für eine Bandbreite verschiedener Werte von 0,1 bis 0,9 zur Veranschaulichung in einer Sensitivitätsanalyse berechnet. Diese wurde anhand der im Due Diligence-Gutachten erläuterten Monte-Carlo-Simulation durchgeführt, d. h. außer der Volatilität wurden alle anderen Annahmen aus dem Gutachten beibehalten.

  Die in den vorherigen Kritikpunkten genannten Defizite (insbesondere erfolgreicher Börsengang sowie angenommener sehr optimistischer Ausgangsunternehmenswert) bestehen somit auch bei den folgenden aufgeführten Rückzahlungswahrscheinlichkeiten fort. Die Sensitivitätsanalyse des LRH soll lediglich aufzeigen, wie stark die im Due Diligence-Gutachten ermittelte Wahrscheinlichkeit von 86 % schon vom Wert einer einzigen, wenn auch essenziellen Kennzahl abhängt.

---

68 Median der aktuellen annualisierten Volatilitäten der 40 Unternehmen im Deutschen Aktienindex (DAX). Berechnung des LRH auf Datengrundlage von http://www.finanzen100.de, Stand 14.04.2026.

69 Vgl. *Cochrane*, The risk and return of venture capital, Journal of Financial Economics 75 (2005), 3, 18, der beispielsweise auf einen Wert von 0,89 kommt.



Quelle: Eigene Darstellung des LRH

Die Berechnungen ergeben, dass bereits bei einer leicht höher angenommenen Unsicherheits-Kennzahl, bei gleichzeitigem Fortbestehen der in den vorgenannten Spiegelstrichen beschriebenen Annahmen, die Wahrscheinlichkeit für die vollständige Rückzahlung schon erkennbar niedriger ausfallen würde. Aus dieser mathematischen Fortführung der Berechnung im Gutachten ergibt sich, dass bei einer unterstellten Volatilität von 0,62 die Rückzahlungserwartung von „wahrscheinlich“ zu „unwahrscheinlich“ umgeschlagen wäre.

4.7.5 Fehlender Gesamtfinanzierungsplan

Dass es sich bei der Wandelanleihe um eine Brückenfinanzierung handeln sollte und die Gesamtfinanzierung für den Aufbau der Fabrik Northvolt Drei noch nicht gesichert war, war seit den ersten Überlegungen zur Wandelanleihe im September 2022 bekannt und Gegenstand von Diskussionen. Problematisiert wurde dies im Due Diligence-Gutachten von PwC, dem Legal Due Diligence-Gutachten der Wirtschaftskanzlei, den auf Arbeitsebene von IB.SH und der Bürgschaftsbank eingeholten Ersteinschätzungen zum Projekt sowie wiederholt von den Fachreferaten der Landesregierung. Letztere machten u. a. im Vorfeld der Kabinettsbefassung deutlich, dass ein mögliches Scheitern des Projekts voraussichtlich auf die fehlende Gesamtfinanzierung zurückzuführen sein werde. Dass früh ein Problembewusstsein bezüglich dieses kritischen Punkts vorhanden war, zeigt auch die bei einem Gespräch der Hausspitzen von Staatskanzlei, Wirtschafts- und Finanzministerium verabredete Verhandlungslinie, dass verbindliche Zusagen nur getroffen werden könnten, wenn die Gesamtfinanzierung des Projekts

gesichert sei.[70] Vergleichbar positionierte sich die Landesregierung dann auch in der Absichtserklärung gegenüber dem BMWK vom 12.07.2023.

Wie dargestellt, ist es aber bis zum Eingehen der Gewährleistung nicht gelungen, zumindest etwas mehr Klarheit über die Höhe und Herkunft der zur Schließung der Finanzierungslücken erforderlichen Eigen- und Fremdkapitalfinanzierungen zu gewinnen. Der letzte vom BMWK an die Landesregierung übermittelte Sachstand enthielt weiter nur unvollständige Informationen. Weder konnten Absichtserklärungen o. Ä. von potenziellen Kapitalgebern präsentiert werden, noch wurden die entsprechenden Bankinstitute namentlich genannt, mit denen angabegemäß erste Sondierungsgespräche begonnen worden waren.

Auf Basis dieser maximal unverbindlichen Informationen hat das Land schließlich die Gewährleistungserklärung abgegeben. Von der ursprünglichen Forderung, dies erst dann zu tun, wenn Klarheit über das inklusive der angedachten Großbürgschaft erforderliche Gesamtobligo bestehe, wurde Abstand genommen.

Der LRH kritisiert, dass die Landesregierung es versäumt hat, zuverlässigere und konkretere Informationen über die Gesamtfinanzierung des Projekts zur Voraussetzung für das Eingehen der Rückgarantie gegenüber dem Bund zu machen. Spätestens als sich im Jahresverlauf 2023 immer mehr abzeichnete, dass das Unternehmen diesbezüglich keine weiteren Informationen mehr bereitstellen würde, hätten gegenüber dem BMWK notfalls deutlich die roten Linien des Landes formuliert werden müssen. So hätten beispielsweise zumindest unverbindliche Finanzierungsbestätigungen beteiligter Banken verlangt werden können, aus denen das grundsätzliche Interesse konkreter Fremdkapitalgeber und die verhandelten Größenordnungen hervorgehen. Daneben hätte in Erwägung gezogen werden können, auf weiteren von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften testierten Eigenmitteleinwerbungen der Northvolt AB für das Projekt in Heide zu bestehen.

Dem LRH ist bewusst, dass seitens des BMWK auf das große Interesse potenzieller Kapitalgeber hingewiesen wurde. Außerdem war im Herbst 2023 eine bestehende Wandelanleihe privater Investoren noch um 1 Mrd. € aufgestockt worden. Das ändert allerdings nichts daran, dass die für das Projekt Northvolt Drei vorliegenden Finanzierungsinformationen so lückenhaft waren, dass keine solide Grundlage für eine gesicherte Projektrealisierung vorlag.

---

70 Vgl. Protokoll einer Besprechung zwischen dem Chef der Staatskanzlei, der Finanzministerin, dem Wirtschaftsminister sowie dem Finanzstaatssekretär zur Finanzierung des Northvolt-Projekts „Northvolt Drei Heide“ vom 04.01.2023.

In diesem Zusammenhang hält der LRH es auch für erklärungsbedürftig, dass im Dezember 2023 vom BMWK die von Bund und Land gewährte TCTF-Zuwendung auf ebendieser Finanzierungsgrundlage bewilligt wurde. Gemäß Nr. 1.2 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 sowohl zur Bundeshaushaltsordnung als auch zur LHO ist eine Anfinanzierung von Vorhaben, deren Gesamtfinanzierung nicht gesichert ist, nicht zulässig. Sofern Großprojekte in mehrere Teilmaßnahmen wie etwa Bauabschnitte aufgeteilt werden, ist gemäß der einschlägigen Kommentarliteratur die zuwendungsrechtliche Voraussetzung hierfür, dass jede Teilmaßnahme in sich abgeschlossen und für sich genommen funktionstüchtig ist.[71] Nur dann kann von einer Sicherstellung der Finanzierung des Gesamtprojekts zum Zeitpunkt der Bewilligung abgesehen werden. Dies war hier erkennbar nicht der Fall.

Wie dargestellt, wurden dem TCTF-Projekt lediglich 765 Mio. € förderfähige Kosten zugerechnet. Nur hierfür sowie für die über die Wandelanleihe von 600 Mio. € zu finanzierenden Kosten lag somit eine gesicherte Finanzierung vor. Da bereits für die Realisierung der ersten Ausbaustufe und damit für ein lebensfähiges Projekt Kosten von etwa 3 Mrd. € veranschlagt wurden, ist fraglich, dass die zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen für die TCTF-Förderung gegeben waren.

Dass die Möglichkeiten von Northvolt bereits Anfang 2024 begrenzt waren, die Voraussetzungen für Bürgschaften oder Fremdkapitalfinanzierungen zu erfüllen, zeigt im Übrigen folgender Umstand: Gemäß Bundeshaushaltsordnung durfte die TCTF-Förderung nur ausgezahlt werden, wenn das Unternehmen für den Fall etwaiger Rückforderungsansprüche werthaltige Sicherheiten (beispielsweise Grundschulden auf Grundstücke, Bankbürgschaften etc.) stellen kann. Da dies trotz der zeitnah angestrebten Mittelabrufe über das gesamte Jahr 2024 hin nicht gelungen ist, wurden letztlich keine TCTF-Mittel ausgezahlt.

4.7.6 Prüfintensität seitens der Landesverwaltung

Die vorgelegten Akten zeigen, dass sich die beteiligten Fachreferate der Landesregierung intensiv mit den entscheidungsrelevanten Unterlagen auseinandergesetzt haben. Besonders deutlich wird dies durch die Nachfragen zum Due Diligence-Gutachten und die wiederholte Anforderung zusätzlicher Unterlagen im Hinblick auf die Gesamtfinanzierung des Projekts. Aus der Fülle von Vermerken, internen Protokollen und dem E-Mail-Verkehr auf Arbeitsebene wird für den LRH zudem deutlich, dass die Fachreferate die Informationsbasis in mehreren Punkten als nicht zufriedenstellend ansahen

[71] Vgl. beispielsweise *Müller/Richter/Ziekow*, Handbuch Zuwendungsrecht, Abschnitt A. Grundlagen, 2. Aufl. 2025, Rn. 283 ff. sowie
Krämer/Schmidt, Kommentar zum Zuwendungsrecht, Loseblattwerk mit 174. Aktualisierung, Band 4, D II, Rn. 42 ff.

und daher eine deutliche Zurückhaltung erkennen ließen, das Projekt uneingeschränkt zu befürworten. Von daher wurde auch in der Kabinettsvorlage 219/2023 vergleichsweise deutlich auf die Risiken hingewiesen. Die Landesregierung konnte daher ihre Entscheidung in Kenntnis der kritischen Punkte und im Bewusstsein vorhandener Informationslücken treffen.

Als weitere Erkenntnis ist festzuhalten, dass es in den Abstimmungsprozessen mit dem BMWK nicht gelungen ist, die genannten Schwachstellen in Bezug auf die Informationsgrundlagen entscheidend zu verringern. Letzten Endes lief der intensive Prüfprozess damit teilweise ins Leere. Deutlich wird dies u. a. daran, dass das für Bürgschaften zuständige Fachreferat im Finanzministerium bereits Ende 2022 die Risiken des Geschäftsmodells der Northvolt AB klar benannt hatte. In einem Vermerk wurden die weitgehend aus öffentlichen Quellen zugänglichen Informationen zur bisherigen Geschäftshistorie des Unternehmens zusammengefasst und kritisch auf die kommenden unternehmerischen Herausforderungen geblickt. Thematisiert wurde die geringe Kapitalsubstanz vor dem Hintergrund der außerordentlichen Expansionspläne mit mehreren parallel geplanten Gigafabriken. Die Aufnahme zusätzlichen Eigenkapitals durch einen Börsengang wurde angesichts des Marktumfelds als voraussichtlich unwirtschaftlich eingeschätzt und die weitere Finanzierung über eigenkapitalähnliche Anleihen angesichts der steigenden Zinsen ebenfalls problematisiert. Hinsichtlich des Stammwerks wurde vermutet, dass dieses noch keinen Regelbetrieb erreicht habe und damit zunächst keine Erträge zur Finanzierung einer Expansion beisteuern könne. Sollte es zu Schwierigkeiten im Regelbetrieb kommen, bestünden keine finanziellen Reserven, um diese aufzufangen. Die Finanzierung des Liquiditätsbedarfs sei daher offen. Derzeit werde der Bedarf teils vom Staat gedeckt, dieser könne aber nur begrenzt Kapital zur Verfügung stellen, vor allem kein klassisches Eigenkapital.[72]

In einem anschließenden Gespräch mit der Hausspitze des Finanzministeriums erfolgte im Dezember 2022 dann der Hinweis, dass *„die long term Finanzierung für die Umsetzung des Projektes von entscheidender Bedeutung sei. Es wäre wichtig zu verstehen, dass die Risikoabschirmung der ersten Finanzierungstranche nicht ohne die Finanzierungslücke in der langfristigen Perspektive ‚gedacht' werden könnte, wenn man eine funktionsfähige Batteriezellenfabrik in Heide wünsche."*[73]

---

72 Vgl. Vermerk der Arbeitsebene des Finanzministeriums „Hintergrund Northvolt" (Stand 14.10.2022).

73 Vgl. Vermerk der Arbeitsebene des Finanzministeriums zu einem Gespräch mit der Finanzministerin am 22.12.2022.

Zu konstatieren ist: Auf den Großteil der hier angesprochenen Herausforderungen und Fragen gab es auch nach dem Due Diligence-Gutachten von PwC, einem einjährigen Prüfprozess und großen Bemühungen der Arbeitsebene um weitergehende Informationen zur Langfristfinanzierung keine befriedigenden Antworten. Die Entscheidungsträger in der Landesregierung waren sich dessen bewusst, haben aber nach Aktenlage keine eigenen Versuche unternommen, diesem Missstand entschieden zu begegnen. So haben sie etwa beschlossen, auf die von den Fachreferaten empfohlene schriftliche Beantwortung von Fragen zum Due Diligence-Gutachten zu verzichten. Da auch die Videokonferenzen zum Gutachten viele Punkte unbeantwortet ließen und keine wesentlichen Nachbesserungen erfolgten, waren bereits im Sommer 2023 die Weichen dafür gestellt, die Entscheidung auf einer lückenhaften Informationsgrundlage zu treffen.

Der LRH sieht dies kritisch. Zwar waren dem Projekt bestimmte betriebswirtschaftliche Risiken immanent, die sich durch noch so viele Prüfprozesse nicht hätten ausräumen oder exakt quantifizieren lassen. Die Landesregierung hat aber darauf verzichtet, das Unternehmen auf eine weniger restriktive Bereitstellung von Unterlagen zu verpflichten. Dies mag aus der Sorge heraus geschehen sein, die endgültige und bis Anfang 2024 ausstehende Standortentscheidung nicht zu gefährden und wurde durch die äußerst wohlwollende Begleitung des Projekts durch das BMWK zusätzlich befördert. Es hat sich aber letztlich als Fehler erwiesen, sich hiermit abzufinden und auf die nicht belegten optimistischen Erwartungen zur Geschäftsentwicklung und Anschlussfinanzierung des Projekts zu vertrauen.

4.7.7 **Fazit**

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die haushaltsrechtliche Grundlage zur Abgabe der Gewährleistungserklärung durch die im 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2023 verankerte Ermächtigung zwar gegeben war. Da zahlreiche Informationslücken bestanden, war die Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme der Gewährleistung aber kaum verlässlich abschätzbar.

Die wesentlichen Unsicherheiten und Risiken waren der Landesregierung bekannt und wurden seitens der Arbeitsebene ausführlich dokumentiert. Der Versuch, durch zusätzliche Informationen größere Gewissheit über das Ausmaß der Risiken zu gewinnen und diese im Idealfall zu reduzieren und damit beherrschbarer zu machen, liefen weitgehend ins Leere. Das Due Diligence-Gutachten von PwC konnte aus Sicht des LRH diesbezüglich nicht den entscheidenden Beitrag leisten, der ihm bei der Entscheidungsfindung seitens der Landesregierung und dem BMWK beigemessen wurde. Insbesondere die dort errechneten Rückzahlungswahrscheinlichkeiten beruhen auf einer Reihe von Annahmen, die wenig valide waren und daher die Aussagekraft deutlich einschränken.

Die Rückzahlungswahrscheinlichkeit von 86 % konnte mithin nur unter sehr spezifischen, allseits günstigen Bedingungen als Gradmesser herangezogen werden, weshalb sie für eine sachgerechte Bewertung hinsichtlich der Risiken nur sehr eingeschränkt geeignet ist.

Insofern traf die Landesregierung eine Entscheidung unter erheblicher Unsicherheit hinsichtlich des Potenzials des Unternehmens, sein Geschäftsmodell zu verwirklichen und insbesondere eine Gesamtfinanzierung für das Ansiedlungsprojekt in Heide zu sichern. Dabei hat sie nicht auf belastbareren Unterlagen zur Unternehmensplanung und insbesondere zur Finanzierung bestanden, obwohl dies in anderen Förderfällen mit wesentlich geringerer Obligo-Übernahme des Landes aus guten Gründen zu den Fördervoraussetzungen zählt.

Der LRH ist sich bewusst, dass das Unternehmen keine entsprechenden Unterlagen zur Verfügung stellen konnte oder wollte und auch der Bund sich hiermit zufriedengegeben hat. Dies kann aber letztlich nicht rechtfertigen, trotz entsprechender Sensibilisierung durch die Fachebene auf umfassende Unternehmensinformationen, Finanzierungsnachweise privater Kapitalgeber und die damit einhergehende Eingrenzung der Risiken des Landes zu verzichten. Die Vorgehensweise bei der Absicherung der Wandelanleihe entsprach daher nicht dem Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 7 LHO.

5. Dokumentation der Entscheidungsfindung

5.1 Umfang und Vollständigkeit der vorgelegten Unterlagen

Der LRH hat bei seiner Prüfungstätigkeit umfangreiche Unterlagen vorgefunden, die der Vorbereitung der Entscheidungen über die Haushaltsermächtigung und die Gewährleistungserklärung zur Wandelanleihe dienten. Auf die Unterlagen der Landesregierung, die im Rahmen des Aktenvorlagebegehrens gemäß Artikel 29 Abs. 2 Satz 2 der Landesverfassung Schleswig-Holsteins (LV)[74] betreffend Wandelanleihe und TCTF-Förderung gegenüber Northvolt zusammengestellt worden waren, hatte der LRH Zugriff.[75] Das Schriftgut stammte aus den Geschäftsbereichen der Staatskanzlei, des Finanzministeriums und des Wirtschaftsministeriums. Es wurde dem LRH teils ressortbezogen und teils nach Fachreferaten und Bearbeitungsthemen im Zusammenhang mit dem Ansiedlungsvorhaben gegliedert zur Verfügung gestellt. Durch eine unterschiedliche Einstufung der Vertraulichkeit entstand ein Medienbruch zwischen elektronischer und papierhafter Aktenführung, der zu einer noch differenzierteren Ablage und Sortierung der Vorgänge zur Wandelanleihe führte.

Die mit der geplanten Ansiedlung von Northvolt verbundene Landesfinanzierung wurde nach Aktenlage in regelmäßigen Besprechungsterminen ebenso erörtert wie in E-Mails, Geschäftsgängen der E-Akte, Gesprächen und schriftlichen Erklärungen. Das Schriftgut zur Landesfinanzierung enthielt ressortübergreifende regelmäßige Gesprächstermine, die teils inhaltlich zusammenfassend und teils wörtlich protokolliert wurden. Auch über regelmäßig mit dem BMWK abgehaltene Termine fertigte das Wirtschaftsministerium eine Vielzahl von Protokollen und Vermerken an. Diese wurden mit Angabe des Verfassers und Aufführung der Teilnehmer der Zeichnungsleiste zufolge regelmäßig der Hausspitze des Wirtschaftsministeriums zur Kenntnis gegeben. Teilweise wurden sie auch dem BMWK zugeleitet. In anderen Fällen wurden eigene Mitschriften angefertigt, die dem Anschein nach dem ministeriumsinternen Gebrauch dienten.

Der LRH ist bei seiner Prüfung davon ausgegangen, dass die von der Landesregierung erstellten Dokumentationen ohne Ausnahmen an den LRH zu Prüfzwecken weitergegeben wurden. Die Ansprechpartner der Landesregierung haben den Anspruch des LRH auf Einsicht in sämtliche relevante Unterlagen zu keiner Zeit infrage gestellt und ihm neben elektronisch zusammengestellten Akten auch die in ihrem Zugriff befindlichen Papier-Akten leihweise überlassen. Die diesbezügliche Zusammenarbeit zwischen den Ressorts und dem LRH war in jeder Hinsicht konstruktiv.

---

74 Vgl. Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 13.12.1949, GVOBl. Schl.-H. 1950, S. 3 ff.; in der Fassung vom 02.12.2014, GVOBl. Schl.-H. S. 344 ff.

75 Vgl. Umdruck 20/4137 des Schleswig-Holsteinischen Landtages.

5.2 Anforderungen an die Nachvollziehbarkeit und den Umfang der Dokumentation

Für die Beurteilung der Frage, ob die Entscheidungsfindung vor der Abgabe der Gewährleistungserklärung nachvollziehbar dokumentiert ist, ist der Prüfungsmaßstab von Bedeutung. Der Grundsatz ordnungsgemäßer Aktenführung beruht auf dem Rechtsstaatsprinzip nach Artikel 20 Abs. 3 GG, dient dem effektiven Rechtsschutz nach Artikel 19 Abs. 4 GG und findet seinen Niederschlag in Landesgesetzen.[76] Die öffentliche Verwaltung ist demnach für die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden und des Parlaments und der Rechnungsprüfung verpflichtet, alle wesentlichen Verwaltungshandlungen wahrheitsgemäß, vollständig und nachvollziehbar in Akten abzubilden.

Sinn und Zweck des Grundsatzes der Aktenrelevanz ist es, das Verwaltungshandeln in seinen Entscheidungsabläufen einschließlich der personalen Verantwortlichkeit chronologisch nachvollziehen zu können. Als aktenrelevant gelten alle durch eine Behörde empfangenen oder in der Behörde erstellten Unterlagen einschließlich der zugehörigen entscheidungsrelevanten Bearbeitungsschritte, die zur späteren Nachvollziehbarkeit und Transparenz des Verwaltungshandelns aufzubewahren sind.[77] Ob Schriftgut aktenrelevant ist, hängt von den jeweiligen Umständen des Einzelfalles ab. Im Zweifel ist nach dem gemeinsamen Positionspapier der Rechnungshöfe zur Aktenführung alles aktenrelevant, was mehr als nur einen geringen Informationswert zum Verwaltungsverfahren, zu den behördlichen Erwägungen und Wertungen sowie zu deren Ergebnis hat.[78] Aktenrelevant sind daher Informationen über das Bearbeitungs- und Entscheidungsverfahren, die zugrundeliegenden Kommunikations- und Bearbeitungsschritte sowie die hieran beteiligten Stellen und Personen und andere Unterlagen, die für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns oder für künftig absehbar zu treffende Entscheidungen maßgeblich sein können. Demgegenüber können vorläufige Entwürfe, Notizen oder interne Skizzen sowie persönliche Bewertungen oder informelle Gespräche als nicht aktenrelevant betrachtet werden, sofern sie nicht entscheidungsrelevant sind.

---

76 Vgl. u. a. Aktenordnung für die schleswig-holsteinische Landesverwaltung (AktenO) vom 07.01.2015, Amtsbl. Schl.-H. S. 90 ff.; §§ 33, 52a ff., 84, 88 des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG -) vom 02.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 243 ff., in der Fassung vom 10.06.2025, GVOBl. Schl.-H. 2025 Nr. 76; § 6 des Gesetzes über die Sicherung und Nutzung öffentlichen Archivgutes in Schleswig-Holstein (Landesarchivgesetz) vom 11.08.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 444 ff.

77 Vgl. LT-Drs. 20/1246, S. 2 des Schleswig-Holsteinischen Landtages; Bundesministerium des Innern, Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit, 2012, S. 9.

78 Vgl. Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Positionspapier Aktenführung und E-Akte, Stand September 2020, S. 5 f.; abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/ver%C3%B6ffentlichungen_brh_lrh/positionspapier_eAkte.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Abzugrenzen ist die Aktenrelevanz von der Frage nach der Vertraulichkeit der in den Akten enthaltenen Informationen. Der politische Meinungsbildungsprozess innerhalb der Regierung genießt einen besonderen Schutz vor seiner Preisgabe an Dritte, soweit die Offenlegung von Verschriftlichung die Eigenverantwortung und Beratungsgeheimnisse beeinträchtigen würde.[79] Die Landesregierung darf die Vorlage von Akten u. a. ablehnen, wenn dem Bekanntwerden ihres Inhalts schutzwürdige Interessen einzelner entgegenstehen (vgl. Artikel 29 Abs. 3 Satz 1 LV). Gegenstand der Prüfung des LRH ist die Ordnungsmäßigkeit der Dokumentation sowie die damit verbundene Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsfindung und nicht die Datenweitergabe.

5.3 Vorhandene Dokumentationslücken

5.3.1 Videokonferenzen vom 24., 30., 31.05. und 07.06.2023

Im Vorfeld der Videokonferenzen zum Due Diligence-Gutachten hat die Bürgschaftsbank am 11.05.2023 eine Rückmeldung zu dem Entwurf des Due Diligence-Gutachtens gegeben, der vom Wirtschaftsministerium am 09.05.2023 übermittelt worden war. Die Rückmeldung der Bürgschaftsbank war nicht in den Akten enthalten. Die Unterlage wurde dem LRH aber auf Nachfrage im Rahmen seiner Prüfung zur Verfügung gestellt.

Schriftliche Antworten des BMWK oder von PwC auf die Fragen zum Due Diligence-Gutachten und zum PIT gab es nicht (vgl. Tz. 4.2.4). Zu der gemeinsamen Entscheidung des Chefs der Staatskanzlei, der Wirtschaftsstaatssekretärin und des Finanzstaatssekretärs, Fragen zum PwC-Gutachten in Videokonferenzen zu besprechen und auf eine schriftliche Beantwortung zu verzichten, liegt keine unmittelbare Unterlage vor.[80] Die Leitungsebenen der Ressorts forderten nach Aktenlage von ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern weder die Antworten auf die Nachfragen an noch verfügten sie schriftlich selbst vorab, dass keine schriftliche Beantwortung der Nachfragen durch das BMWK oder PwC erforderlich sein sollte. Ein Mitarbeiter des Wirtschaftsministeriums gab die Entscheidung seinen Kolleginnen und Kollegen in einer E-Mail vom Hörensagen weiter.

---

79 Vgl. Stellungnahme des wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Aktenvorlage nach Artikel 29 Abs. 2 Satz 2 LV, Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung, Umdruck 20/4646 des Schleswig-Holsteinischen Landtages, S. 2 ff. m. w. N.; § 9 Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IZG-SH) vom 19.01.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 89 ff.

80 Vgl. Niederschrift der 97. Sitzung des Finanzausschusses und der 59. Sitzung des Wirtschafts- und Digitalisierungsausschusses der 20. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 22.05.2025, S. 10.

Bei den 4 Videokonferenzen vom 24., 30., 31.05. und 07.06.2023, in denen die PwC-Gutachten und die Fragen der Landesregierung Diskussionsgegenstand waren, verfasste das Wirtschaftsministerium anders als bei den wöchentlich stattfindenden Jours fixes keine abgestimmten Protokolle. Die teils maschinell erstellten und teils handschriftlichen Notizen von Mitarbeitern der Ressorts hat die Landesregierung zu den Akten genommen und im Rahmen des Aktenvorlagebegehrens in einer Übersicht den Fragen zugeordnet. Die Mitschriften sind im Anschluss an die Videokonferenzen weder auf dem Dienstweg an die Hausspitzen weitergereicht worden, noch wurden Informationen über den Inhalt der Konferenzen von der Leitungsebene angefordert. Das Wirtschaftsministerium hat hierzu auf Nachfrage des LRH angegeben, dass es in den Videokonferenzen um Ergänzungs- und Erläuterungsfragen gegangen sei. Selbstverständlich seien Informationen aus den Videokonferenzen genutzt worden und in das weitere Verfahren eingeflossen. Die Hausspitzen seien über die Ergebnisse der Videokonferenzen mittelbar im Rahmen von Vermerken[81] und final über die Kabinettsvorlage 219/2023 informiert worden.

Eine Dokumentation der Entscheidung, dass die in den Videokonferenzen übermittelten Informationen ausdrücklich als ausreichend angesehen wurden und dementsprechend kein Anpassungsbedarf und keine zusätzlichen Begutachtungsschritte von PwC erforderlich sind, war nicht in den Akten enthalten. Auf Nachfrage des LRH, wer diese Entscheidung getroffen habe, hat das Wirtschaftsministerium ausgeführt, dass der Bund als Auftraggeber des Gutachtens dies entschieden habe.

5.3.2 Dokumentationslücken nach den Videokonferenzen

Im Nachgang zu den Videokonferenzen entstanden bis zur Entscheidung im Landeskabinett über die Haushaltsermächtigung weitere Dokumentationslücken. Hierzu gehörten die

- Entscheidung und Begründung zum landeseigenen Umgang mit den Antworten auf Fragen vom 16. und 19.10.2023 zur Legal Due Diligence-Begutachtung einer Wirtschaftskanzlei.
- Erwägungsgründe der Staatskanzlei, als dritten Beschlussvorschlag im Zuge der Vorbereitung und Abstimmung der Dringlichkeitsvorlage 219/2023 eine vom Land beauftragte Bewertung einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zum PwC-Gutachten aufzunehmen.
- Entscheidung und Begründung, das PwC-Gutachten entgegen der in einem Leitungsvermerk vom 04.01.2023 ausdrücklich formulierten Absicht nicht der Dringlichkeitsvorlage 219/2023 beizufügen.

[81] Sich auf die Ergebnisse der Videokonferenzen beziehende Vermerke an die Leitungsebene fanden sich weder in den Akten, noch wurden sie dem LRH im Nachgang vorgelegt.

Zum Legal Due Diligence-Gutachten hat das Wirtschaftsministerium angegeben, die Fragen des Landes mit der Wirtschaftskanzlei erörtert zu haben, obwohl das auftraggebende BMWK vorab bereits mitgeteilt hatte, dass der Entwurf voraussichtlich nicht mehr geändert werde.

Die Idee, das Vorgehen und die Beweggründe davon abzusehen, eine zusätzliche Bewertung des PwC-Gutachtens vorzunehmen, hat die Landesregierung 2025 im Finanzausschuss und Wirtschafts- und Digitalisierungsausschuss ausführlich begründet.[82] In den vorgelegten Akten der Landesregierung, die den Zeitraum vor der Entscheidung über die Haushaltsermächtigung abbildeten, waren die Erwägungen, die zu dem Vorschlag führten, nicht dokumentiert.

Die Landesregierung hat dem LRH zur Dringlichkeitsvorlage 219/2023 erläutert, es seinerzeit als ausreichend angesehen zu haben, dass anstelle der Vorlage des vollständigen PwC-Gutachtens die in der Vorlage gewählten Erwägungen zu Chancen und Risiken benannt wurden sowie die Analyse zu Stärken und Schwächen aus dem PwC-Gutachten als Anlage beigefügt wurde.

5.3.3 Gespräche auf Ebene politischer Entscheidungsträger

Die Akten enthielten neben Schreiben, Mitzeichnungen sowie vorhandenen Vermerken und Protokollen zu Terminen Auszüge von Kalendereinträgen, in denen Gespräche mit und unter politischen Entscheidungsträgern oder mit Unternehmensvertretern von Northvolt vereinbart waren. Die Landesregierung hat in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage zu Rücksprachetermine angegeben, dass Rücksprachen entsprechend ihrer Natur mündlich stattfänden. Sie hießen deshalb Rücksprachen. Im Allgemeinen gelte für Rücksprachen, dass diese, soweit sich konkrete Handlungsnotwendigkeiten ergeben, direkt umgesetzt werden in Vorlagen, Vermerken oder ähnlichen Unterlagen.[83] Gesprächsinhalte und Ergebnisse hierzu waren keine dem LRH vorliegenden Aktenbestandteile.

---

82 Vgl. Niederschrift der 97. Sitzung des Finanzausschusses und der 59. Sitzung des Wirtschafts- und Digitalisierungsausschusses der 20. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 22.05.2025, S. 9 f.; Niederschrift der 99. Sitzung des Finanzausschusses und der 61. Sitzung des Wirtschafts- und Digitalisierungsausschusses der 20. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 12.06.2025, S. 12 und 26; Niederschrift der 100. Sitzung des Finanzausschusses und der 62. Sitzung des Wirtschafts- und Digitalisierungsausschusses der 20. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 02.07.2025, S. 29 f.

83 Vgl. LT-Drs. 20/3477, S. 2 des Schleswig-Holsteinischen Landtages.

5.4 Bewertung

Die Landesregierung ist ihrer Verpflichtung, über die eigenen amtlichen Tätigkeiten zur Entscheidungsfindung über die Wandelanleihe Akten zu führen, in weiten Teilen nachgekommen. Mehrere Sachverhalte durften zu Sammelakten zusammengefasst werden, wenn eine Aufteilung in Einzelvorgänge nicht möglich oder nicht sachgerecht war.[84] Das entsprechende Vorgehen war praxisorientiert. Der LRH erachtet es als für Prüftätigkeiten aufwendig, aber zulässig, dass Schriftgut zur Wandelanleihe bei der Bearbeitung des komplexen Großvorhabens an unterschiedlichen Stellen und nicht stets in chronologischer Reihenfolge abgelegt wurde. Dies weicht von der regelmäßig vom LRH vorgefundenen ordnungsgemäßen Aktenführung bei weniger komplexen Fördervorhaben ab. Die in den vorgefundenen Akten dokumentierten Tätigkeiten der Mitarbeiterebene der Ressorts waren aber zumeist in hoher Dichte festgehalten und nachzuvollziehen.

Die Beantwortung von Nachfragen zu der Entwurfsfassung des Due Diligence-Gutachtens war nach Auffassung des LRH eine wesentliche Grundlage für die Risikobewertung vor der Entscheidung über die Haushaltsermächtigung und damit eindeutig aktenrelevant. Für die Erfüllung der Dokumentationspflichten kam es aufgrund des Fehlens schriftlicher Antworten des BMWK, von PwC oder Northvolt auf das Schriftgut zu den Videokonferenzen an, in denen die Nachfragen der Landesregierung erörtert wurden. Dass eine Protokollierung der Antworten und deren Bewertung vergleichbaren Bearbeitungsprozessen entsprochen hätte, belegen u. a. die umfangreichen Dokumentationen in den Akten zu anderen Gesprächsterminen innerhalb der Landesverwaltung und mit dem BMWK. Das zuvor erfolglose Drängen der Fachreferate auf eine als unerlässlich empfundene schriftliche Beantwortung der Fragen macht es umso unverständlicher, dass nicht zumindest die zur mündlichen Erörterung der Fragen vorgesehenen Videokonferenzen umfassend schriftlich protokolliert wurden. So bleibt nur eingeschränkt nachvollziehbar, welche Fragen überhaupt und welche letztlich zur Zufriedenheit des Landes beantwortet werden konnten. Hierzu lagen auch keine Unterlagen auf Ebene der Hausleitungen der Ressorts vor, die im Gegensatz zu anderen Vorgängen zur Ansiedlung zu den mit vielen Fragen behafteten Konferenzen keine Informationen ihrer Verwaltung aktiv angefragt haben sollen.

Die persönlichen Mitschriften zu den Videokonferenzen sind nach Auffassung des LRH nur begrenzt geeignet, die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen sicherzustellen und die bestehenden Dokumentationslücken zu schließen. Die Mitschriften ersetzten keine abgestimmten Protokolle, in

[84] Vgl. hierzu Ziffer 3.2 der Aktenordnung für die schleswig-holsteinische Landesverwaltung.

denen Einigkeit über die Inhalte hergestellt worden wäre. Sie bewerteten die Antworten weder im Einzelnen noch in einem Gesamtfazit. Zu einzelnen Fragen verwiesen die Mitschriften auf Auskünfte des BMWK, die das BMWK nach eigener Darstellung von PwC erhalten habe. PwC wiederum gab seinerseits gutachterlich Northvolt als Informationsquelle an. Nach Auffassung des LRH stützten sich die Entscheidungsträger auf Informationen Dritter, die nicht eindeutig zugeordnet, gesichert und verantwortlich gezeichnet waren. Auch blieben in den Videokonferenzen nach Darstellung der Landesregierung 56 der 149 Fragen der Landesregierung zu der Begutachtung gänzlich unbeantwortet. Die zusammenfassende Darstellung von Chancen und Risiken in der Dringlichkeitsvorlage 219/2023 konnte eine nachvollziehbare Bewertung nicht ersetzen, welche Fragen als erledigt galten und wie mit offenen Fragen und darin enthaltenen Forderungen konkret weiter umgegangen wurde.

Der LRH beanstandet ferner die Dokumentation der Vorgänge zur Besprechung und Bewertung der Legal Due Diligence. Auch wenn es hier um für die Entscheidungsfindung weniger maßgebliche Sachverhalte als beim PwC-Gutachten ging, hätte der LRH zumindest näher begründendes Schriftgut zum Umgang mit den aufgeworfenen Fragen erwartet.

Die Dokumentationslücken betreffen im Gesamtbild aktenrelevante Vorgänge, die Einfluss auf die Risikoabwägung vor der Haushaltsermächtigung hatten (vgl. Tzn. 5.3.1 und 5.3.2). Der LRH betrachtet insbesondere die Lücken im Zusammenhang mit den Videokonferenzen, trotz der Rahmenbedingungen ihrer Entstehung und den Erläuterungen in der nachträglichen Aufarbeitung, aufgrund ihrer Wesentlichkeit als Prüfhemmnisse für die chronologische Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsfindung.

Anders verhält es sich zu weiteren Rücksprachen auf Ebene politischer Entscheidungsträger ohne Schriftgut (vgl. Tz. 5.3.3). Dem LRH ist nicht bekannt, ob die aktenkundigen Kalendereinträge die tatsächlich stattgefundenen Rücksprachetermine vollständig auflisten und ggf. dokumentationspflichtige Gegenstände erörtert wurden, die nicht unmittelbar Eingang in vorhandene Entscheidungsvorlagen gefunden haben. Angesichts der Zustimmungen zu den auf Mitarbeiterebene detailliert vorbereiteten Entscheidungsvorlagen geht der LRH mit der Einschränkung der beschriebenen Mängel von einer Abbildung der aktenrelevanten Sachverhalte aus. Der LRH erkennt außerdem keine Dokumentationspflicht, soweit Gespräche informeller Natur ohne Entscheidungscharakter waren und der persönlichen und politischen Bewertung tagesaktueller Entwicklungen zum Ansiedlungsvorhaben dienten (vgl. Tz. 5.2).

6. Einbindung des Landesrechnungshofs

6.1 Rechtliche Grundlagen zur Beteiligung des Landesrechnungshofs

Der LRH hat neben Aufgaben der nachträglichen Finanzkontrolle eine Beratungsfunktion bei der Vorbereitung von Entscheidungen von Landesregierung und Schleswig-Holsteinischem Landtag. Grundlagen sind die LV, das Gesetz über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH-G),[85] die LHO und die Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages (LTGO SH):[86]

- Die LV verankert die Aufgabe der Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes durch den LRH sowie dessen unmittelbare Berichts- und Mitwirkungsfunktionen (vgl. Artikel 63 f.). Aus dem verfassungsrechtlichen Überwachungsauftrag wird die Prüfungs- und Beratungsfunktion des LRH zur Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns abgeleitet.

- Einfachgesetzlich regeln das LRH-G und die LHO die Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes durch den LRH sowie dessen Berichtspflicht gegenüber dem Schleswig-Holsteinischen Landtag und der Landesregierung. Nach der gesetzlichen Vorgabe hat der LRH sich auch über Fragen gutachtlich zu äußern, die für die Bewirtschaftung öffentlicher Mittel von Bedeutung sind, wenn der Schleswig-Holsteinische Landtag oder die Landesregierung ihn darum ersucht (vgl. § 2 Abs. 6 LRH-G, § 88 Abs. 5 LHO). Der LRH ist unverzüglich zu unterrichten, wenn oberste Landesbehörden allgemeine Vorschriften erlassen oder erläutern, welche die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel des Landes betreffen oder sich auf dessen Einnahmen und Ausgaben auswirken. Er ist zu unterrichten, wenn oberste Landesbehörden sonstige Maßnahmen von erheblicher finanzieller Tragweite treffen (vgl. § 102 Abs. 1 Nrn. 1 und 5, Abs. 3 LHO).

- Die LTGO SH regelt u. a. die Mitwirkungsrechte der Ausschüsse und die Aktenvorlagepflicht der Landesregierung gegenüber dem Schleswig-Holsteinischen Landtag und seinen Ausschüssen. Der Finanzausschuss ist demnach von der Landesregierung in haushaltsrelevante Entscheidungen einzubinden und der LRH hat im Finanzausschuss ein Gastrecht. Für den LRH wird in der Geschäftsordnung das ausschussbezogene Zutritts- und Rederecht benannt (vgl. § 16 Abs. 6 LTGO SH).

---

85 Vgl. Gesetz über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH-G) vom 02.01.1991, GVOBl. Schl.-H. S. 3 ff.

86 Vgl. Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 08.02.1991, GVOBl. Schl.-H. S. 85 ff., zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.01.2025, GVOBl. Schl.-H. 2025 Nr. 33.

Der Gesetzgeber hat berücksichtigt, dass der LRH aufgrund von Prüfungserfahrungen den Schleswig-Holsteinischen Landtag, die Landesregierung und einzelne Ministerien beraten kann und auch für Gewährleistungen des Landes ausdrücklich ein Prüfrecht innehat (vgl. §§ 88 Abs. 3 Satz 1, 91 Abs. 3 LHO). Der LRH darf sich jederzeit äußern, während die verantwortliche Entscheidungshoheit bei der Landesregierung für Exekutivmaßnahmen und beim Parlament für legislative Entscheidungen verbleibt.[87] Bei nachträglichen Prüfungen zu Beratungsgegenständen besteht keine präjudizielle Bindung des LRH.

In der parlamentarischen Praxis wird der LRH regelmäßig im Rahmen der Befassung des Finanzausschusses im Vorfeld der haushaltsrelevanten Entscheidungen von Landesregierung und Schleswig-Holsteinischem Landtag unterrichtet, wenn nicht andere haushaltsrechtliche Vorschriften abweichende Beteiligungsverfahren vorsehen.

6.2 Einbindung über den Finanzausschuss

6.2.1 Überblick

Die Landesregierung hat zum Ansiedlungsprojekt im Vorfeld der Entscheidung über die Abgabe der Gewährleistungserklärung zur Wandelanleihe eine Reihe von Schreiben an den Finanzausschuss sowie den Wirtschafts- und Digitalisierungsausschuss und den LRH adressiert. Inhaltlich betrafen die vom Schleswig-Holsteinischen Landtag zu diesem Zeitpunkt vertraulich verumdruckten Schreiben neben der Bereitstellung regionaler Infrastruktur und Beratungsunterstützung für die Region Dithmarschen die Vorbereitung der Finanzierung des Vorhabens mit Haushaltsmitteln des Landes. Vor der Sitzung über die Entscheidung zur Abgabe der Gewährleistungserklärung im Januar 2024 waren zur Finanzierung folgende Umdrucke Gegenstand von Befassungen des Finanzausschusses:[88]

- Sachstand zum Ansiedlungsvorhaben einer Batteriezellfabrik in der Region Heide vom 11.07.2023,
- Sachstand zum Ansiedlungsvorhaben einer Batteriezellfabrik in der Region Heide vom 21.07.2023,
- Sachstand zum Ansiedlungsvorhaben einer Batteriezellfabrik in der Region Heide vom 25.07.2023,
- Formulierungshilfe für einen Landtagsantrag vom 21.11.2023,

---

87 Vgl. *Strigg*, Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 441, 1982, S. 31 ff.;
Gröpl, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen: BHO/LHO, Staatliches Haushaltsrecht, 2. Aufl. 2019, § 88 Rn. 8.

88 Vgl. Umdrucke 20/1779, 20/1840, 20/1841, 20/2308, 2366 und 20/2385 des Schleswig-Holsteinischen Landtages.

- Komplementärfinanzierung der Förderung des Bundes für die Errichtung einer Batteriezellfabrik der Northvolt Germany GmbH vom 01.12.2023,
- Subventionierung des Ansiedlungsvorhabens „Northvolt DREI“ mit den Mitteln des Ukraine-Notkredits II vom 06.12.2023.

Daneben war die Bereitstellung von Mitteln für Wandelanleihe und TCTF-Förderung Gegenstand der Erörterungen und Beschlussfassungen von Finanzausschuss und Schleswig-Holsteinischem Landtag zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2023 (2. Nachtragshaushaltsgesetz 2023).[89]

In der 36., 37., 39. und 45. bis 47. Sitzung des Finanzausschusses der 20. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages wurden in Anwesenheit des LRH Fragen zur Finanzierung der Northvolt-Ansiedlung erörtert. In der 39. Sitzung des Finanzausschusses der 20. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 07.09.2023 hat die Landesregierung zudem Fragen des LRH zur Verwendung von Notkreditmitteln für das Ansiedlungsvorhaben beantwortet.

Weitere Informationen zum Ansiedlungsvorhaben hat der LRH aus den Plenartagungen des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Presseberichten und Veröffentlichungen eigenständig zur Kenntnis genommen.

6.2.2 **Sitzung vom 25.01.2024**

Zu der 50. Sitzung des Finanzausschusses der 20. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages am 25.01.2024, die gemeinsam mit dem Wirtschafts- und Digitalisierungsausschuss durchgeführt wurde, legte die Landesregierung mit Schreiben vom 18.01.2024 dem Finanzausschuss die Verwaltungsvereinbarung und die Gewährleistungserklärung zur Zustimmung vor (vgl. Umdruck 20/2571 des Schleswig-Holsteinischen Landtages). Darin beschrieb sie Einzelheiten zu der Verwaltungsvereinbarung und der Gewährleistungserklärung. Im Hinblick auf die erbetene Zustimmung verwies die Landesregierung u. a. auf die beschlossene Bitte des Schleswig-Holsteinischen Landtages an die Landesregierung vom 22.11.2023, das Vorhaben weiterhin aktiv zu begleiten. Gleichermaßen detaillierte Ausführungen zu den finanziellen Chancen und Risiken, wie sie in der Dringlichkeitsvorlage 219/2023 aufgeführt waren (vgl. Tz. 4.6.3), enthielten die Umdrucke nicht. Dazu gehörten die eingeschränkte Datenbasis zur Unternehmensplanung, sich teilweise widersprechende Angaben zum Investitions- und Finanzierungsvolumen und die restriktive Informationsbereitstellung der Northvolt AB sowie Zweifel der Landesregierung, dass zusätzlich erforderliches Fremdkapital rechtzeitig eingeworben werden kann.

---

89 Vgl. Umdruck 20/2378 und LT-Drs. 20/1395, 20/1642, 20/1656, 20/1748 des Schleswig-Holsteinischen Landtages; GVOBl. Schl.-H. 2023 S. 644.

In der Sitzung vom 25.01.2024 berichteten Vertreter der Landesregierung und ein Vertreter des BMWK über die Beteiligungsverhältnisse von Northvolt, die Investorenstruktur und das Ansiedlungsvorhaben. Der Vertreter des BMWK erläuterte u. a., Northvolt erfülle die Anforderungen und Vorstellungen des BMWK mustergültig. Bei der Diskussion in der Sitzung gingen Landesregierung und BMWK auf die Bedingungen der Wandelanleihe ein. Die Präsidentin des LRH fragte nach den Wandlungsmechanismen und *„nach einer gutachterlichen Stellungnahme, aus der sich ergäbe, wie hoch das Risiko des Landes Schleswig-Holstein wäre.“*[90] Als daraufhin der Vertreter des BMWK bei seinen Ausführungen im Anschluss diese Frage unbeantwortet ließ, wandte sie u. a. ein, *„anhand dieser Aussage lasse sich das Risiko nicht ermessen.“* Im weiteren Sitzungsverlauf blieb die Frage nach dem Gutachten seitens der Vertreter von Bundes- und Landesregierung unbeantwortet. Die Mitglieder der Ausschüsse stellten vor der einstimmigen Entscheidung des Finanzausschusses hierzu keine Nachfragen.

Der LRH hat nach Bekanntwerden des Vorhandenseins des Gutachtens Anfang 2025 erstmals darin Einsicht genommen.

6.3 Bewertung

Die gesetzlichen Vorgaben erfordern keine gesonderte Einbindung des LRH über die dem Finanzausschuss bereitzustellenden Informationen hinaus. Auch bei haushaltswirksamen Großvorhaben mit einem hohen landespolitischen Interesse hat der LRH die Aufgabe der nachträglichen Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Seine Beratungsfunktion nimmt der LRH regelmäßig im Finanzausschuss wahr.

Der LRH erkennt an, dass die verwaltungsmäßige Befassung mit dem Großprojekt, die Abstimmung der Ressorts, die Zusammenarbeit mit dem BMWK und die Einbindung regionaler Akteure, des Schleswig-Holsteinischen Landtages, der Landtagsausschüsse und des LRH einen außerordentlich hohen Bearbeitungsaufwand verursacht haben. Die Landesregierung hat dabei unter von außen verursachtem Handlungsdruck den parlamentarischen Entscheidungsträgern Unterlagen zum Ansiedlungsvorhaben zur Verfügung gestellt. Die entsprechenden Informationen der Landesregierung an den Finanzausschuss standen auch dem LRH zur Verfügung.

Die Entscheidung für die Wandelanleihe, die mit einer außerordentlich hoch dotierten Haushaltsermächtigung verbunden war, berührte die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes wesentlich und betraf daher eine Kern-

[90] Vgl. Umdruck 20/4588 des Schleswig-Holsteinischen Landtages, S. 7 und Niederschrift der 99. Sitzung des Finanzausschusses und der 61. Sitzung des Wirtschafts- und Digitalisierungsausschusses der 20. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 12.06.2025, S. 15.

aufgabe des LRH. Vorbereitung, Erörterung und Beschlussfassung darüber erforderten eine transparente Darstellung der damit verbundenen Chancen und Risiken. Da externe Begutachtungen über wesentliche Haushaltsrisiken vorhanden waren, hätten diese nach Auffassung des LRH vor der Beschlussfassung bereitgestellt werden sollen, um Rückfragen und Bewertungen zu ermöglichen.

Das im Finanzausschuss auf ausdrückliche Nachfrage nicht benannte und nicht vorgelegte Gutachten betrifft eine wesentliche Herleitung und Darstellung der finanziellen Chancen und Risiken des Großprojekts. Eine valide Bewertung des Ansiedlungsprojekts oder eine Handlungsempfehlung des LRH im Finanzausschuss waren daher ohne das Gutachten nicht möglich. Nach Auffassung des LRH hätte die Vorlage der Due Diligence-Betrachtung vor der Beschlussfassung entweder die nachträglich behauptete Tragfähigkeit der gutachterlichen Ergebnisse bestätigen oder die Entscheidungsfindung in anderer Weise beeinflussen können.

Die nachträgliche Kenntnisnahme der Beteiligten löste die politisch von den Fraktionen des Schleswig-Holsteinischen Landtages unterschiedlich beurteilte Folgefrage aus, ob die Vorlage des Gutachtens zu einer anderen Entscheidung im Finanzausschuss geführt hätte. An dieser spekulativen Diskussion beteiligt sich der LRH nicht. Fest steht allerdings, dass die rechtzeitige Vorlage des PwC-Gutachtens und eine umfassendere Darstellung der in der Kabinettsvorlage diskutierten Chancen und Risiken dem LRH ein vollständigeres Bild über das Gesamtprojekt geliefert hätten.

7. Stellungnahme der Landesregierung zum Sonderbericht

Der LRH hat den Sonderbericht am 10.02.2026 an die Landesregierung zur Stellungnahme und den Drittbetroffenen zur Anhörung versendet. Die Landesregierung hat am 27.03.2026 fristgerecht Stellung genommen.

Die **Landesregierung** trägt in ihrer Stellungnahme im Wesentlichen ihre abweichende Bewertung bezüglich der Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgebots, der Zulässigkeit der TCTF-Förderung sowie der Einbindung und Unterrichtung des LRH vor.

Nach Auffassung der Landesregierung fehlt es an einer ausreichenden Herleitung durch den LRH, inwiefern die Vorgehensweise bei der Absicherung der Wandelanleihe nicht dem Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 7 LHO entsprochen habe. Weder werde im Bericht offengelegt, was der LRH unter Wirtschaftlichkeit verstehe, noch habe der LRH eine eigene transparente Berechnung der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme vorgelegt.

Die Landesregierung verweist darauf, dass es sich beim Begriff der Wirtschaftlichkeit um einen unbestimmten Rechtsbegriff handele, dass bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit oftmals auf Prognosen zurückgegriffen werden müsse und der Landesregierung insoweit ein Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum zukomme.

Die nach § 7 LHO geforderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Eingehen der Wandelanleihe habe mit dem PwC-Gutachten vorgelegen. Die im Gutachten angewandte Monte-Carlo-Simulation sei ein etabliertes mathematisch-statistisches Verfahren, um Rückzahlungswahrscheinlichkeiten zu modellieren und Risiken zu bewerten. Die Berechnung habe eine hohe Wahrscheinlichkeit für die Rückzahlung ergeben, dies habe eine Entscheidungsfindung ermöglicht.

In der Kabinettsvorlage seien sowohl die Ergebnisse des PwC-Gutachtens als auch die im Prüfprozess identifizierten kritischen Punkte erwähnt worden. Die Kritik des LRH an Einzelfaktoren, wie z. B. den vorgelegten Finanzierungsunterlagen, greife mit Blick auf den Kern der getroffenen Entscheidung zu kurz, da das Wirtschaftlichkeitsgebot nicht mit einer vollständigen Risikovermeidung gleichzusetzen sei. Vielmehr seien auch die gesamtwirtschaftlichen sowie klima-, industrie- und beschäftigungspolitischen Interessenlagen des Landes zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund habe die Landesregierung ihre Abwägung vorgenommen, sei zu einer vertretbaren Entscheidung gelangt und habe die Abgabe der Gewährleistungserklärung beschlossen. Die gewählte Vorgehensweise stehe daher im Einklang mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit.

Die Landesregierung hält zudem die Kritik des LRH für nicht nachvollziehbar, dass die Landesregierung keine ausreichenden Anstrengungen unternommen habe, genauere Informationen zur Finanzierung des Projekts sowie zur Unternehmensplanung der Northvolt AB einzufordern. Sie verweist in diesem Zusammenhang u. a. auf die im Sonderbericht erwähnten Schreiben des Chefs der Staatskanzlei an das Bundeswirtschaftsministerium aus dem April und Juli 2023, in denen dieser Klarheit über die Gesamtfinanzierungsbeteiligung des Landes und die Weitergabe aller dem Bund zustehenden Unterlagen angemahnt habe.

Der **LRH** verweist zur Herleitung seiner Bewertung der Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgebots auf die umfangreichen Ausführungen im Hauptteil des Sonderberichts, insbesondere im Hinblick auf die Validität des PwC-Gutachtens und die bis zuletzt nicht behobenen Informationsdefizite und offenen Finanzierungsfragen. Die nicht ausreichende Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeitsgebots ergibt sich für den LRH aus der Gesamtschau der im Bericht dargelegten Entscheidungsvorgänge.

Der LRH betont, dass § 7 LHO und die dazugehörigen Verwaltungsvorschriften eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung und angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen festlegen, um wirtschaftliches Handeln der Verwaltung zu ermöglichen. Die Vorschriften lassen unterschiedliche Methoden für solche Untersuchungen zu. Die gewählte Form der einzelwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung soll jedoch in Methodik und Aufwand im Verhältnis zur finanzwirksamen Maßnahme angemessen sein. Dies beinhaltet die Dokumentation der Arbeitsschritte, der Annahmen, der Datenherkunft und des Ergebnisses der Untersuchung. Mit diesen Arbeitsschritten sind Grundvoraussetzungen für die anstehende Entscheidung sowie deren Begründung im Haushaltsaufstellungsverfahren erfüllt. Dadurch kann die Untersuchung finanzielle Risiken identifizieren, dokumentieren und im Entscheidungsprozess angemessen berücksichtigen. Maßstab für die Bewertung des LRH ist daher nicht allein die isolierte Nachvollziehbarkeit einzelner Rechenansätze, sondern die Frage, ob die Entscheidung der Landesregierung auf einer tragfähigen, hinreichend belastbaren Informationsgrundlage beruhte und ob Chancen und Risiken angemessen ermittelt, gewichtet und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt wurden. Die Kritik des LRH fokussiert sich dabei auf folgende Kernpunkte:

- die für den Zweck der Risikoabwägung unzureichende Wirtschaftlichkeitsberechnung (PwC-Gutachten),
- das Versäumnis, die identifizierten Schwachstellen des Gutachtens nachzubessern,
- den Verzicht, die inhärenten Risiken des Projekts durch das Beharren auf aussagekräftigeren Unterlagen und Finanzierungsnachweisen zumindest zu verringern (ein letztendlich erfolgloses Einfordern entsprechender Unterlagen ist hier nicht ausreichend).

Trotz des zutreffenden Hinweises der Landesregierung auf einen bestehenden Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum war sie nicht von der Pflicht entbunden, die Entscheidungsgrundlagen so weit wie möglich zu verifizieren, bestehende Unsicherheiten zu reduzieren und auf die Einhaltung von festgelegten Mindestanforderungen an Northvolt zu bestehen.

Der LRH hat dabei nicht beanstandet, dass die Landesregierung eine Prognoseentscheidung getroffen hat. Die Prognose beruhte kritikwürdig aber auf Annahmen, deren Belastbarkeit von der Arbeitsebene der Landesregierung selbst im Prüfprozess wiederholt in Zweifel gezogen wurde, ohne dass Nachbesserungen erfolgten. Dies gilt auch für die herangezogene Monte-Carlo-Simulation. Der LRH stimmt der Landesregierung zu, dass dies ein grundsätzlich anerkanntes Prognoseverfahren ist. Entscheidend ist nach Auffassung des LRH, dass die Aussagekraft einer solchen Simulation maßgeblich von den zugrunde gelegten Annahmen abhängt. Wie im Sonderbericht dargelegt, basierten diese Annahmen in weiten Teilen auf einem optimistischen Unternehmensszenario, dessen Realisierung an eine Vielzahl von positiven Bedingungen geknüpft war, die kumulativ hätten eintreten müssen. Sensitivitätsanalysen oder belastbare Stresstests, die eine realistischere Bandbreite möglicher Entwicklungen abgebildet hätten und wie sie die LHO vorsieht, wurden von der Fachebene zunächst als unerlässlich angesehen, wurden aber letztlich nicht vorgelegt. In der Gesamtwürdigung haben die vorhandenen Analysen die tatsächliche Risikolage nicht angemessen widergespiegelt und wurden gleichwohl als hinreichende Entscheidungsgrundlage herangezogen.

Zu dem Verweis der Landesregierung auf gesamtwirtschaftliche, industrie- und beschäftigungspolitische Zielsetzungen stellt der LRH klar, dass diese Aspekte auch nach seiner Auffassung zu berücksichtigen sind. Sie entbinden gleichzeitig nicht von der Notwendigkeit, die finanziellen Risiken für den Landeshaushalt valide zu bestimmen. Gerade bei Maßnahmen mit erheblichem Obligo für das Land ist eine besonders sorgfältige Prüfung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit erforderlich.

Im Ergebnis hält der LRH daher an seiner Bewertung zur Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgebots fest.

In Bezug auf die TCTF-Förderung weist die **Landesregierung** darauf hin, dass die im Sonderbericht formulierten Zweifel an den zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen der Förderung aus ihrer Sicht in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Absicherung der Wandelanleihe stünden. Sie betont darüber hinaus, dass im Bericht nicht ausreichend gewürdigt werde, dass es sich bei der TCTF-Förderung um ein eigenständiges funktionstüchtiges Projekt handele, das nicht mit der Maßnahme „Risikoabsicherung

einer Wandelanleihe“ gleichgesetzt werden könne. Das federführend für die Bewilligung zuständige Bundesministerium für Wirtschaft und Energie habe angemerkt, dass das Projekt zum Zeitpunkt der Bewilligung alle Voraussetzungen für eine Förderung erfüllt habe. Im Rahmen der Notifizierung des Projekts sei der Nachweis erbracht worden, dass das Projekt ohne beantragte Förderung nicht im Europäischen Wirtschaftsraum hätte durchgeführt werden können. Es hätten ausgabefähige Kosten von 766 Mio. € für die Fertigstellung des ersten und zweiten Produktionsblocks anerkannt werden können und es sei sichergestellt worden, dass im Fall eines Nichterreichens der Ausbauziele des Projekts ein (Teil-)Widerruf der Zuwendung möglich sein würde.

Der **LRH** stellt klar, dass die TCTF-Förderung in den Bericht nur insoweit einbezogen wurde, als sie für das Verständnis des Gesamtzusammenhangs und der Entscheidungsfindung relevant ist. Die im Bericht enthaltenen Hinweise stellen keine abschließende förderrechtliche Bewertung dar, sondern benennen sachlich begründete Zweifel, die sich aus der Gesamtschau der vorliegenden Informationen ergeben. Hierzu gehört die Frage, ob die für öffentliche Finanzierungsbeiträge grundlegende Voraussetzung einer gesicherten Gesamtfinanzierung bei dem Ansiedlungsvorhaben vorlag. Diese Fragestellung berührte auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen die TCTF-Förderung und die Wandelanleihe.

Die in der Stellungnahme wiedergegebenen Ausführungen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, die gleichzeitig die vom schleswig-holsteinischen Wirtschaftsministerium getroffene Entscheidung zur Bereitstellung von Landesmitteln für das TCTF-Projekt betreffen, nimmt der LRH zur Kenntnis. Sie vermögen aber die im Bericht angesprochene Fragestellung einer eventuell gegen die Verwaltungsvorschriften zur BHO und LHO verstoßende Anfinanzierung von Projekten nicht auszuräumen. Gemäß den dem LRH vorliegenden Unterlagen lagen die Kosten für die Produktionsblöcke 1 und 2 deutlich oberhalb der o. g. 766 Mio. € und Finanzierungsbestätigungen für den erforderlichen aus Eigenmitteln aufzubringenden Differenzbetrag lagen nicht vor. Der LRH weist zudem darauf hin, dass der Hinweis auf mögliche Rückforderungsmechanismen im Zuwendungsbescheid die vorgelagerte Prüfung der Fördervoraussetzungen nicht ersetzt. Der LRH folgt daher der Auffassung der Landesregierung nicht, dass die TCTF-Förderung ein eigenständiges funktionstüchtiges Förderprojekt zum Betrieb einer wirtschaftlichen Batterieproduktion darstellte.

Zur Einbindung des LRH und der unbeantwortet gebliebenen Nachfrage der Präsidentin des LRH nach einem Gutachten betont die **Landesregierung**, dass das BMWK in der entsprechenden Sitzung des Finanzausschusses sowie des Wirtschafts- und Digitalisierungsausschusses am 25.01.2024

einleitend auf eine durchgeführte Due Diligence-Prüfung hingewiesen habe. Dies ergebe sich aus einer internen E-Mail des Wirtschaftsministeriums vom gleichen Datum, die einen internen Kurzbericht zur Ausschuss-Sitzung enthalte. Die Landesregierung widerspricht damit der Annahme, die LRH-Präsidentin sowie die Abgeordneten hätten vor ihrer Entscheidung keine Kenntnis von einem entsprechenden Gutachten gehabt. Bei der Niederschrift des Landtages über die Ausschuss-Sitzung handele es sich um kein Wortprotokoll, sodass nicht alle Aussagen der Anwesenden vollumfänglich wiedergegeben worden seien. Im Übrigen habe es der Präsidentin freigestanden, weitere Nachfragen zu stellen, falls ihre Nachfragen aus ihrer Sicht nicht ausreichend beantwortet worden seien.

Die Ausführungen der Landesregierung zur Einbindung des LRH ändern die im Bericht getroffenen Feststellungen nicht. Maßgeblich für den **LRH** ist hierbei nicht die Frage, ob abstrakt Hinweise auf das Vorliegen eines Gutachtens gegeben wurden oder einzelne Gutachter in der Sitzung des Finanzausschusses anwesend waren, sondern ob eine substanzielle Einbindung in den Entscheidungsprozess sowie eine hinreichende Transparenz über die entscheidungserheblichen Grundlagen gewährleistet war. Die Stellungnahme bestätigt, dass das maßgebliche Due Diligence-Gutachten im parlamentarischen Verfahren weder protokolliert benannt noch vorgelegt wurde. Verweise auf eine interne Dokumentation oder auf ggf. vorhandene pauschale Hinweise im Finanzausschuss ersetzen nicht die erforderliche Offenlegung wesentlicher Entscheidungsgrundlagen auf ausdrückliche Nachfragen. Gerade vor dem Hintergrund, dass dieses Gutachten eine wesentliche Quelle zur Herleitung und Darstellung der finanziellen Chancen und Risiken war, wäre ein transparenter und nachvollziehbarer Hinweis an den LRH geboten gewesen.

Der Verweis der Landesregierung auf ausgebliebene weitere Nachfragen des LRH vernachlässigt die eigene Verantwortung der Landesregierung für eine vollständige und sachgerechte Information. Die Informationsasymmetrie konnte nach Auffassung des LRH nicht dadurch kompensiert werden, dass hypothetisch weitergehende Nachfragen des LRH möglich gewesen wären.

Chronologie der im Sonderbericht dargestellten wesentlichen Ereignisse

2021

16.08.2021: Das Schleswig-Holsteinische Kabinett beschließt, Northvolt grundsätzlich mit Fördermitteln zu unterstützen

2022

Februar 2022: Memorandum of Understanding zwischen Landesregierung, Northvolt und regionalen Akteuren zum Ansiedlungsprojekt

06.04.2022: Bewilligung der gemeinsamen IPCEI-Förderung von Bund und Land durch das BMWK

September 2022: Das BMWK informiert die Landesregierung über die Forderung Northvolts, eine Zwischenfinanzierung über 600 Mio. € abzusichern

16.12.2022: Schreiben des BMWK an die Landesregierung mit der Bitte, eine Rückgarantie für ein Zuweisungsgeschäft der KfW vorzubereiten

2023

31.01.2023: Schreiben der Landesregierung an das BMWK, mit dem die Bereitschaft des Landes für weitere Unterstützungen signalisiert wird

21.04.2023: Schreiben der Landesregierung an das BMWK, mit dem in Aussicht gestellt wird, gegenüber einem Förderinstitut eine marktüblich verzinste Fremdkapitalgabe mit bis zu 300 Mio. € abzusichern

08.05.2023: Vorstellung des Due Diligence-Gutachtens durch PwC im Rahmen einer Videokonferenz und Übermittlung des Gutachtenentwurfs an die Landesregierung (Fassung 07.05.2023)

12.05.2023: Übermittlung des Fragenkatalogs der Landesregierung an PwC

24., 30., 31.05. und 07.06.2023: 4 Videokonferenzen der Fachreferate mit PwC, KfW und BMWK zu den Fragen zum Due Diligence-Gutachten und dem Private Investor Test

16.06.2023: Übersendung des überarbeiteten Due Diligence-Gutachtens durch das BMWK an die Landesregierung (Fassung 15.06.2023)

12.07.2023: Absichtserklärung der Landesregierung gegenüber dem BMWK, eine Rückgarantie über 300 Mio. € zu übernehmen (unter der Voraussetzung, dass Klarheit über die Gesamtfinanzierungsbeteiligung des Landes hergestellt wird)

14.07.2023: Vorsorglicher pro forma-Antrag der Northvolt AB auf eine Großbürgschaft im Zusammenhang mit dem Notifizierungsverfahren bei der EU-Kommission

25.10.2023: Das BMF und das BMWK beauftragen die KfW, das Zuweisungsgeschäft (Wandelanleihe) durchzuführen

06.11.2023: Übersendung des finalen Due Diligence-Gutachtens vom BMWK an die Landesregierung (Gutachten entspricht der Fassung vom 15.06.2023)

01.12.2023: Bewilligung der gemeinsamen TCTF-Förderung von Bund und Land durch das BMWK über 700 Mio. €

05.12.2023: Das Kabinett stimmt der Dringlichkeitsvorlage 219/2023 zum 2. Nachtragshaushaltsgesetz zu

07.12.2023: Der Finanzausschuss wird mit Umdruck 20/2366 über den Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung zur Komplementärfinanzierung der Bundesförderung für die Errichtung einer Batteriezellfabrik der Northvolt Germany GmbH in Kenntnis gesetzt

15.12.2023: Der Schleswig-Holsteinische Landtag beschließt das 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2023, das die Ermächtigung für das Eingehen der Gewährleistung für die Wandelanleihe enthält

20.12.2023: Closing der Wandelanleihe und Auszahlung der ersten Tranche über 200 Mio. € (zu diesem Zeitpunkt noch ohne Rückgarantie des Landes)

2024

08.01.2024: Genehmigung der Northvolt-Beihilfe durch die EU-Kommission

15.01.2024: Finale Standortentscheidung für Heide durch Northvolt, schriftlich übermittelt ans Land am 23.01.2024

16.01.2024: Das Kabinett stimmt der Dringlichkeitsvorlage 8/2024 zu; darin werden die Staatskanzlei und das Wirtschaftsministerium ermächtigt, die Verwaltungsvereinbarung zur Wandelanleihe und die Gewährleistungserklärung zu unterzeichnen

18. und 22.01.2024: Zustimmung der Gemeinden Lohe-Rickelshof und Norderwöhrden zu den Bebauungsplänen

25.01.2024: Zustimmung des Finanzausschusses zur Unterzeichnung der Verwaltungsvereinbarung zur Wandelanleihe sowie der Gewährleistungserklärung

05.02.2024: Unterzeichnung der Gewährleistungserklärung durch den Chef der Staatskanzlei und den Wirtschaftsminister

27./28.02.2024: Zweites Closing der Wandelanleihe und Auszahlung der zweiten Tranche über 400 Mio. €

21.03.2024: Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2024, das die Ermächtigung zu einer Großbürgschaft über 1 Mrd. € für Northvolt enthält

21.11.2024: Die Northvolt AB beantragt ein Chapter 11-Verfahren

05.12.2024: Das BMWK stuft das PwC-Gutachten als VS-vertraulich ein

2025

06.03.2025: Der Finanzausschuss stimmt der Zahlung der dem Bund geschuldeten 300 Mio. € zu

12.03.2025: Die Northvolt AB stellt einen Insolvenzantrag in Schweden