



Abteilung Öffentliches Recht und
Rechtsprüfung

Projekt „Umsetzung des Hambur-
gischen Transparenzgesetzes“
- Teilprojekt Recht -



Vermerk zu den Veröffentlichungsgegenständen des § 3 Abs. 1 HmbTG

Hier: Nr. 14 (Subventions- und Zuwendungsvergaben)

I. Anlass

Aufgabe des Teilprojektes „Recht“ ist unter anderem die Auslegung der Veröffentlichungsgegenstände des § 3 Abs. 1 HmbTG, um die Umsetzung des Gesetzes in der Verwaltungspraxis zu erleichtern. Ein rechtlicher Klärungsbedarf besteht bei § 3 Abs. 1 Nr. 14 HmbTG vor allem aufgrund der Begriffsdupplung, denn die Veröffentlichungspflicht im Rahmen des Informationsregisters umfasst nach dem Wortlaut des Gesetzes „Subventions- und Zuwendungsvergaben“. Beide Begriffe werden im HmbTG durchgehend als Paar verwendet. Neben der Aufzählung in § 3 finden sich noch zwei weitere Fundstellen im Gesetz:

Während § 4 Abs. 1 S. 1 festhält, dass personenbezogene Daten bei der Veröffentlichung grundsätzlich unkenntlich gemacht werden müssen, schreibt § 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 HmbTG vor, dass dies nicht für personenbezogene Daten im Zusammenhang mit Subventions- und Zuwendungsvergaben nach § 3 Abs. 1 Nr. 14 gilt, soweit es sich um die Empfänger von Einzel Förderungen handelt. Personenbezogene Daten in der Zweckbestimmung der Zuwendungen und Subventionen sind hingegen nicht zu veröffentlichen.

Nach § 9 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG sind Subventions- und Zuwendungsvergaben mit einem Wert unter 1.000 Euro in einem Zeitraum von zwölf Monaten an eine Empfängerin beziehungsweise einen Empfänger von der Veröffentlichungspflicht ausgenommen.

II. Stellungnahme

Die Bezeichnung „Vergabe“ ist kein fest im Zusammenhang mit Subventionen und Zuwendungen verwendeter juristischer Begriff. Unzweifelhaft kann er jedoch so ausgelegt werden, dass er hinsichtlich Subventionen und Zuwendungen die entsprechenden positiven Entscheidungen (regelmäßig per Bescheid oder im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Verträgen) erfassen soll.

¹ Die Neufassung der LHO (17.12.2013) erforderte einige Anpassungen in diesem Vermerk.

Fraglich ist jedoch, wie die Begriffe Zuwendung und Subvention auszulegen sind und welche Informationen folglich unter dieser Rubrik im Informationsregister veröffentlicht werden sollen.

1. Zuwendungen

Der Begriff der Zuwendung hat eine Verankerung im hamburgischen Landesrecht und wird in § 46 LHO (neu) wie folgt definiert:

„Zuwendungen sind Auszahlungen und Verpflichtungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Verwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke. Sie dürfen nur gewährt werden, wenn die Freie und Hansestadt Hamburg an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Die Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 1 Nr. 14 HmbTG enthält ebenfalls einen klaren Bezug auf die LHO:

„Maßstab für die Veröffentlichung von Subventions- und Zuwendungsvergaben gemäß Nummer 14 ist § 23 LHO (alt, jetzt § 46 LHO) : Zu veröffentlichen sind freiwillige Leistungen der Freien und Hansestadt Hamburg, auf die der Empfänger keinen Anspruch hat. Auf diesem Wege sollen insbesondere die detaillierten Angaben im jährlichen Zuwendungsbericht der Freien und Hansestadt Hamburg im neuen Informationsregister aufgehen. Auch hier kann mit einer weitgehenden Synchronisierung mit ohnehin erhobenen Daten erreicht werden, den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten.“

In der Verwaltungsvorschrift zu § 23 LHO (alt) wird unter Nr. 1.1 festgehalten, dass zu den Zuwendungen zweckgebundene Zuschüsse, Zuweisungen, Schuldendiensthilfen und andere nicht rückzahlbare Leistungen sowie zweckgebundene Darlehen und andere bedingt oder unbedingt rückzahlbare Leistungen zählen. Die Zuwendungen nach §§ 46 (neu) LHO werden im Zuwendungsbericht veröffentlicht. Der Senat legt der Bürgerschaft bisher alle zwei Jahre den so genannten empfängerbezogenen Zuwendungsbericht vor, und zwar immer im Jahr des Doppelhaushalts, in dem kein Haushaltsplan aufgestellt wird.² Der Bericht stellt alle Empfängerinnen und Empfänger von bewilligten Zuwendungen im Berichtszeitraum dar und gibt einen detaillierten Überblick über die Verwendung öffentlicher Gelder im Wege der Zuwendung nach den §§ 46 (neu) LHO. Die Berichte enthalten schwerpunktmäßig eine nach Empfängerinnen und Empfängern geordnete Übersicht über Fördervolumen, Anzahl der Bewilligungen und Zuwendungszweck sowie einen allgemeinen Überblick über das Zuwendungsrecht und -verfahren. Unterschieden wird zwischen institutionellen Förderungen (Gegenstand der Förde-

² Der zuletzt veröffentlichte Bericht ist der „fünfte empfängerbezogene Zuwendungsbericht“ vom 5.11.2013, Bürgerschafts-Drs. 20/9850.

rung sind in der Regel die gesamten Ausgaben und der gesamte satzungsmäßige Zweck der Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger) und Projektförderungen (Gegenstand der Förderung sind inhaltlich und zeitlich abgegrenzte Vorhaben). Im Jahr 2011 ist der vierte Zuwendungsbericht erschienen. Der fünfte Bericht wird von der Finanzbehörde Bericht vorbereitet und soll im Laufe des Jahres 2013 an die Bürgerschaft übermittelt werden.

Die Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 1 Nr. 14 HmbTG sieht vor, dass der Zuwendungsbericht im Informationsregister aufgehen soll. Dabei soll nicht der Zuwendungsbericht als solcher im Informationsregister veröffentlicht wird, sondern die einzelnen Zuwendungsvergaben sollen dort aufgenommen werden. Datengrundlage für den Zuwendungsbericht ist die Datenbank INEZ (Integrierte Erfassung und Bearbeitung von Zuwendungen). Alle Zuwendungsfälle sind nach der Verwaltungsvorschrift zu § 44 LHO (alt) im Datenbankverfahren INEZ in allen wesentlichen Teilen abzubilden. Die Datenbank INEZ enthält dabei auch Angaben, die nicht im Rahmen des Zuwendungsberichts veröffentlicht werden. Nach Nr. 16.7 der Verwaltungsvorschrift zu § 44 LHO (alt) werden folgende Angaben in der Datenbank erfasst:

- genaue Bezeichnung des Zuwendungszwecks;
- Bewilligungszeitraum;
- Zuwendungsart, Finanzierungsart und Finanzierungsform, bewilligte Zuwendungshöhe;
- vollständige Übersicht über die Einnahmen (einschl. Drittmittel) und Ausgaben (Finanzierungsplan / Wirtschaftsplan)
- alle ergangenen Bescheide (Ablehnung, Bewilligung, Änderung, Aufhebung, Rückforderung) unter Angabe von Bescheid- und Bestandskraftdatum;
- vollständige Übersicht der Einnahmen und Ausgaben der Maßnahme für Zwischen- oder Verwendungsnachweise (einschließlich Eingangs- und Prüfungsabschlussdaten);
- alle Buchungen zulasten oder zugunsten von Zuwendungsmitteln, die im Zusammenhang mit der Maßnahme von einer Dienststelle vorgenommen werden;
- die benötigte Zuwendungshöhe, d.h. die Zuwendungshöhe ist – soweit erforderlich – auf den endgültig benötigten Zuwendungsbetrag zu korrigieren.

Die Anforderungen an die Veröffentlichungspflicht hinsichtlich des Informationsgegenstandes „Zuwendungsvergaben“ können rechtlich durch eine Anbindung der INEZ Datenbank erfüllt werden. Bei INEZ werden nicht die kompletten Bescheide abgespeichert, sondern nur die oben benannten Einzeldaten. Zu berücksichtigen ist, dass der Zuwendungsbericht nicht alle Einzeldaten aus der INEZ Datenbank übernimmt, sondern nur ausgewählte Informationen. Da der Bericht im Informationsregister aufgehen soll, also nicht mehr als separates Dokument erstellt werden wird, ist es notwendig, dass alle bisher enthaltenen Informationen zu den Zu-

wendungsentscheidungen sich auch im Informationsregister wieder finden. Die bisher im Zuwendungsbericht enthaltenen Angaben sind:

- Zuwendungsempfänger
- Anzahl der Vorgänge je Empfänger
- die über die Zuwendung entscheidende Behörde
- Einzelplan
- Kapitel bzw. NHH Aufgabenbereich
- Titel bzw. NHH Position im Ergebnisplan bzw. Finanzplan
- Haushaltstyp (Betriebshaushalt oder Investivhaushalt)
- Beschreibung des Zuwendungszweckes
- Art der Förderung (institutionelle oder Projektförderung)
- Summe der Gesamtzuwendung

Es ist rechtlich nicht erforderlich, den gesamten Bestand der INEZ-Daten zu übernehmen, sondern zur Erfüllung der Veröffentlichungspflicht genügt es, die bisher im Zuwendungsbericht enthaltene Teilmenge zu übernehmen.

Sofern jedoch einzelne Zuwendungen (noch) nicht im Zuwendungsbericht aufgeführt werden bzw. von der INEZ-Datenbank erfasst werden, so sind sie zusätzlich einzeln im Informationsregister zu veröffentlichen.

2. Subventionen

Nach dem Wortlaut des Gesetzes umfasst § 3 Abs. 1 Nr. 14 HmbTG Subventions- und Zuwendungsvergaben. Bereits aus dem Wortlaut wird somit deutlich, dass dieser Veröffentlichungsgegenstand nicht nur die Zuwendungen umfassen kann. Die Gesetzesbegründung verweist zwar vornehmlich auf die LHO und den Zuwendungsbericht. Dies vermag aber nicht die Nennung der zwei unterschiedlichen juristischen Begriffe im Gesetzestext zu erklären. Bei genauer Betrachtung der Begründung fällt zudem auf, dass zwar § 46 LHO (neu) Maßstab sein soll. Die dann in der Begründung angeführte Definition unterscheidet sich aber vom Wortlaut des § 46 LHO (neu) und ist weiter gefasst: Nach der Begründung sind „freiwillige Leistungen der Freien und Hansestadt Hamburg zu veröffentlichen, auf die der Empfänger keinen Anspruch hat“. Weiter heißt es, dass „insbesondere“ die detaillierten Angaben des Zuwendungsberichts im Informationsregister aufgehen sollen. Der Gesetzgeber geht somit offensichtlich davon aus, dass neben dem Zuwendungsbericht noch weitere amtliche Aufzeichnungen aus dem Bereich der Subventions- und Zuwendungsvergaben bestehen. Schließlich enthält der Text die Formulierung, dass der Verwaltungsaufwand durch eine „weitgehende“ Syn-

chronisierung „möglichst“ gering gehalten werden soll. Die Begründung lässt folglich auch insoweit neben der Anbindung der INEZ Datenbank noch Raum für den Subventionsbegriff.

Im Gegensatz zu den Zuwendungen gibt es für den Begriff der Subvention weder eine hamburgische Legaldefinition, noch findet sich eine bundesweite gesetzliche Festlegung. Einzig das Hamburgische Subventionsgesetz verweist hinsichtlich strafrechtlicher Aspekte auf § 264 StGB. Für den Straftatbestand des Subventionsbetruges ist eine Subvention nach § 264 Abs. 7 StGB eine Leistung aus öffentlichen Mitteln nach Bundes- oder Landrecht an Betriebe oder Unternehmen, die wenigstens zum Teil a) ohne marktmäßige Gegenleistung gewährt wird und b) der Förderung der Wirtschaft dienen soll. Die strafrechtliche Definition führt jedoch nicht zu einem allgemeinen Subventionsbegriff.³ Nach dem allgemeinen Verständnis und dem Sprachgebrauch kann jedoch festgestellt werden, dass Subventionen einen eher wirtschaftlichen Bezug haben. Unter Subventionen werden vor allem Zahlungen oder sonstige Leistungen verstanden, über die im wirtschaftlichen Kontext zugunsten von Unternehmen entschieden wird.⁴ Allerdings ist der Wirtschaftsbegriff weit zu fassen und schließt insbesondere auch Subventionen im Kulturbereich ein.⁵

Eine gängige juristische Definition findet sich bei Maurer. Danach sind Subventionen vermögenswerte Zuwendungen des Staates oder eines anderen Verwaltungsträgers an Privatpersonen ohne marktmäßige Gegenleistung zur Förderung eines im öffentlichen Interesse liegenden Zwecks.⁶ Diese rechtswissenschaftliche Definition umfasst dabei nur die positiven Zuwendungen, also die klassische Leistungssubvention.⁷ Diese werden auch als Subventionen im engeren Sinne verstanden.⁸ Der enge Subventionsbegriff umfasst jedenfalls folgende Mittel:⁹

- Verlorene Zuschüsse, d.h. Geldleistungen, die nicht zurückzuzahlen sind, also für die Staatskasse „verloren“ sind (z.B.: Finanzhilfen, Prämien, Beihilfen, Zuschüsse u.ä.),
- Darlehen, die unter günstigeren Bedingungen gewährt werden als im privatwirtschaftlichen Bereich,
- Bürgschaften oder sonstige Gewährleistungen für Darlehen, die der Subventionsnehmer von dritter Seite (vor allem Privatbanken) erhalten hat oder erhalten möchte,
- Realförderungen, d.h. die bevorzugte Berücksichtigung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge oder bei der Veräußerung staatlicher Grundstücke oder sonstiger Vermö-

³ Kämmerer, Subventionen, in Handbuch des Staatsrechts, Band V, 2007, § 124, Rn. 5.

⁴ Vgl. dazu sehr allgemein: <http://de.wikipedia.org/wiki/Subventionen>.

⁵ Vgl. Götz, Martínez Soria in Dauses, EU-Wirtschaftsrecht | H. III. Subventionsrecht Rn. 227 - 230 | 31. Ergänzungslieferung 2012.

⁶ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage 2011, § 17, Rn 4.

⁷ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage 2011, § 17, Rn 4 und Kämmerer FN 2, Rn 6.

⁸ Stober, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 15. Auflage, 2011, S. 254.

⁹ Herrschende Auffassung, statt vieler: Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage 2011, § 17, Rn 6; Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Auflage 2008, § 35 Rn. 112.

gensgegenstände, wobei der Vorteil darin liegt, dass der Subventionsempfänger den Zuschlag überhaupt – und zudem meist zu günstigeren Bedingungen – erhält.

Die Zuschüsse und die Darlehen der FHH unterfallen regelmäßig bereits dem Bereich der Zuwendung nach § 46 LHO und werden im Zuwendungsbericht aufgeführt.¹⁰ Bürgschaften und Realförderungen sind hingegen keine Zuwendungen im Sinne der LHO und werden folglich auch nicht in der INEZ-Datenbank erfasst.

Während Bürgschaften aufgrund der gesetzlichen Ausgestaltung nach § 765 BGB klar zu erfassen sind, gibt es für Realförderungen keine gesetzliche Ausgestaltung. Das Erscheinungsbild von Realförderungen ist sehr facettenreich, es handelt sich allgemein um vermögenswerte Begünstigungen mit Lenkungsfunktion.¹¹ Diese indirekten Fördermaßnahmen sind oftmals nur schwer zu identifizieren.¹² Ein Beispiel für eine Realförderung findet sich im so genannten Einheimischen-Modell (Vermittlung preisgünstiger Baugrundstücke für Ostansässige durch eine Gemeinde.¹³ Auch die Veräußerungen von Sachwerten der öffentlichen Hand zu einem nicht marktüblichen Preis an einen Unternehmer sind Realförderungen (z. B. Grundstücksverkauf an gemeinnützige Wohnungsbaugenossenschaften).

Der Schwerpunkt der Realförderungen liegt im Bereich des Vergaberechts, das zwar die Gleichbehandlung der Bieter fordert, aber Ausnahmen aus Subventionsgründen zulässt.¹⁴ So kann die Vergabe von öffentlichen Aufträgen an öffentliche Ziele geknüpft werden (sog. vergabefremde Kriterien). Die Vergabe darf jedoch nur dann zu Subventionszwecken eingesetzt werden, wenn eine formal-gesetzliche Ermächtigung dazu vorliegt.¹⁵ Die Subventionen in Form der Realförderung können aufgrund ihrer Ausgestaltung zudem als Verträge im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 4 bzw. § 3 Abs. 2 Nr. 1 HmbTG im Informationsregister zu veröffentlichen sein, sofern die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen.

Der Subventionsbericht des Bundes enthält zwar weder Bundesbürgschaften noch Realförderungen. Dies ist aber mit den gesetzlichen Vorgaben für den Bericht zu begründen. Der Berichtgegenstand des Subventionsberichts ist durch § 12 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StWG) festgelegt und erfasst Finanzhilfen und Steuervergünstigungen (s.u.). Unter Finanzhilfen werden demnach Geldleistungen des Bundes an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verstanden, die privaten Unternehmen und Wirtschaftszweigen zugutekommen. Realförderungen sind jedoch gerade keine Finanzhilfen, weshalb sie nicht Gegenstand des

¹⁰ Vgl. oben S. 2.

¹¹ Rodi, Die Subventionsrechtsordnung, S. 327.

¹² Rodi, Die Subventionsrechtsordnung, S. 109.

¹³ Vgl. BVerwGE 92, 56.

¹⁴ Maurer, § 17 Rn. 31.

¹⁵ Maurer, § 17, Rn. 33.

Berichtes sind. Diese Begrenzung des Informationsgegenstandes sieht das Transparenzgesetz hingegen nicht vor.

Bürgschaften werden deshalb nicht in den Subventionsbericht des Bundes aufgenommen, weil nach Angaben des Bundes für seinen Bereich aufgrund des typischerweise geringen Ausfallrisikos mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mit dem Abfluss von Haushaltsmitteln gerechnet werden muss.¹⁶ Diese Begründung genügt dem Zweck des Subventionsberichtes, der insbesondere einen Fokus auf den Haushaltsbereich legt. Der Gesetzeszweck des § 1 HmbTG hat eine solche Fokussierung auf ökonomische Erwägungen hingegen nicht, sondern sieht insbesondere die Kontrolle staatlichen Handelns vor. Eine Begründung für eine unterschiedliche Behandlung der verschiedenen Subventions- und Zuwendungsarten lässt sich daraus nicht entnehmen.

Bürgschaften und Realförderungen müssen einzeln in das Informationsregister aufgenommen werden. Hinsichtlich des Umfangs der Veröffentlichung von Subventionen ist wie bei den Zuwendungen § 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 HmbTG heranzuziehen. Danach sind die Empfänger der Einzelförderungen im Informationsregister aufzuführen. Im Übrigen enthält das Transparenzgesetz keine Vorgaben, wie die Subventionen zu veröffentlichen sind. Aufgrund der klaren Vorgaben im Bereich der Zuwendungen erscheint es jedoch sinnvoll, sich auch für die Subventionen an diesen Vorgaben zu orientieren.

Folgende Angaben sollten somit veröffentlicht werden:

- Subventionsempfänger
- Anzahl der Vorgänge je Empfänger
- die über die Subvention entscheidende Behörde
- Beschreibung des Subventionszweckes
- Art der Förderung (institutionelle oder Projektförderung)
- Summe der Gesamtsubvention

Die folgenden Angaben dürften auf Bürgschaften und Realförderungen mangels direkter Zahlungen eher nicht passen:

- Einzelplan
- Kapitel bzw. NHH Aufgabenbereich
- Titel bzw. NHH Position im Ergebnisplan bzw. Finanzplan
- Haushaltstyp (Betriebshaushalt oder Investivhaushalt)

¹⁶ 23. Subventionsbericht, FN 5, S. 8.

Aus den veröffentlichten Informationen sollte jedenfalls deutlich werden, welcher Empfänger wie unterstützt worden ist. Da sowohl Bürgschaften als auch Realförderungen in Form von Grundstücksverkäufen mittels Verträgen erfolgen, könnte es sich anbieten, diese Verträge unter Berücksichtigung der §§ 4-7 HmbTG zur Erfüllung der Veröffentlichungspflicht ins Informationsregister einzustellen.

Es ist nicht ausgeschlossen, dass einzelne Vorgänge auch im Rahmen eines weiteren Veröffentlichungsgegenstandes des § 3 HmbTG veröffentlicht werden. So sind nach Art. 72 der Hamburgischen Verfassung Veräußerungen von Staatsgut, die nicht zum regelmäßigen Gang der Verwaltung gehören, nur auf Beschluss der Bürgerschaft zulässig. Die Veräußerung von Vermögensgegenständen unter ihrem vollen Wert zählt nicht zum „regelmäßigen Gang der Verwaltung“, so dass in diesen Fällen, die als Realförderungen zu klassifizieren wären, entsprechende Bürgerschaftsdrucksachen als Mitteilungen des Senats gefertigt werden. Diese sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 HmbTG ebenfalls im Informationsregister zu veröffentlichen.

3. Steuervergünstigungen

Die Wirtschafts- und Finanzwissenschaften verwenden im Gegensatz zur Rechtswissenschaft einen weiten Subventionsbegriff, der neben der Leistungssubvention auch die Befreiungen von allgemeinen Abgabeverpflichtungen, also Verschonungssubventionen, erfasst. Das Institut für Weltwirtschaft Kiel (IfW) legt in seinen Untersuchungen einen besonders umfassenden Subventionsbegriff zu Grunde, der alle Finanzhilfen des Staates oder Steuervergünstigungen erfasst, die nach Auffassung des Instituts die Allokation der gesamtwirtschaftlichen Ressourcen verzerren.¹⁷

Im Europarecht wird ebenfalls ein umfassender Subventionsbegriff (inklusive der Verschonungssubventionen) verwendet, wobei die Begriffe Subvention und Beihilfe dabei oft synonym verwendet werden.¹⁸ Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass in keiner Sprachfassung der europäischen Verträge das Wort „Subvention“ verwendet wird, sondern ausschließlich der Begriff Beihilfe.¹⁹ Die Definition von Beihilfen im Sinne des Gemeinschaftsrechts ist zudem sehr weitgehend: darunter fallen alle der öffentlichen Hand zurechenbaren Maßnahmen, die nach ihrer tatsächlichen Wirkung die Belastungen vermindern, welche ein Unternehmen nor-

¹⁷ 23. Subventionsbericht, Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2009 – 2012, S. 96.

¹⁸ Kämmerer, FN 4, § 124 Rn 5; Huber in Schmidt-Aßmann/Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Auflage, 2008, S. 406.

¹⁹ Kämmerer, FN 4, § 124, Rn. 5.

malerweise zu tragen hat.²⁰ Die europäische Beihilfenaufsicht zielt jedoch nur auf solche Subventionen, die den Handel im europäischen Binnenmarkt beeinträchtigen oder zu beeinträchtigen drohen.

Der Subventionsbericht des Bundes nach § 12 StWG, der von der Bundesregierung zweijährlich Bundestag und Bundesrat vorgelegt wird, enthält neben Finanzhilfen des Bundes auch Steuervergünstigungen. Wie problematisch die Abgrenzung des Begriffs Subvention ist, zeigt sich auch im Bericht selbst, dessen Anlage 6 eine methodische Erläuterung enthält. Der Subventionsbericht erfasst nur die Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen, die mittel- und unmittelbar die Wirtschaft beeinflussen.²¹

Es stellt sich somit die Frage, ob neben den unter 2. genannten Leistungssubventionen auch die Verschonungssubventionen, insbesondere also Steuervergünstigungen, unter § 3 Abs. 1 Nr. 14 HmbTG zu subsumieren sind. Die rechtswissenschaftliche Auslegung des Begriffs Subvention erfordert die Aufnahme nicht. Trotz der Aufnahme in den Subventionsbericht des Bundes ist die Erweiterung auf Steuervergünstigen auch nicht auf Bundesebene einheitlich. So verwendet das Statistische Bundesamt zur Berechnung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) einen Subventionsbegriff, der Steuervergünstigungen nicht zieht.²² Auch im niedersächsischen Subventionsbericht sind Steuervergünstigungen nicht umfasst.²³ Gegen die Erweiterung spricht weiterhin der Begriff der „Subventions- und Zuwendungsvergaben“, der bei wörtlicher Betrachtung eine aktive Gewährung impliziert, im Gegensatz zu den Steuervergünstigungen, die nicht durch Einzelakte gewährt werden. Diese „unsichtbaren Subventionen“ sind vielmehr Einnahmeausfälle auf Grund von steuerlichen Regelungen. Diese Regelungen können als Subventionen im weiteren Sinne angesehen werden, wenn sie für die gleichen Zwecke gewährt werden wie ausgabeseitige Subventionen. Die finanziellen Auswirkungen tragen Bund, Länder und Gemeinden jeweils entsprechend den ihnen zustehenden Aufkommensanteilen an der von der jeweiligen Steuervergünstigung betroffenen Steuerart. Die Steuervergünstigungen basieren auf bundesgesetzlichen Regelungen und entziehen sich somit dem unmittelbaren Einfluss auf Landesebene.²⁴ Im Subventionsbericht des Bundes werden die Steuervergünstigungen zwar aufgeführt. Da es sich um gesetzliche Regelungen handelt, können aber gerade keine Einzelempfänger dieser Steuersubvention erfasst werden. Eine Aufnahme in das Informationsregister nach § 3 Abs. 1 Nr. 14 HmbTG ist daher rechtlich nicht erforderlich.

²⁰ Schmidt in Achterberg/Püttner/Würtenberger, Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Auflage 200, S. 67; EuGH, Rs. 30/59, Slg. 1961, 3 (43).

²¹ 23. Subventionsbericht, FN 5, S. 96.

²² 23. Subventionsbericht, FN 5, S. 96.

²³ Subventionen und Zuwendungen des Landes Niedersachsen 2007 – 2011, achter Subventionsbericht, <http://edok.ahb.niedersachsen.de/07/357131134/2007-2011.pdf>.

²⁴ Subventionen und Zuwendungen des Landes Niedersachsen 2007 – 2011, achter Subventionsbericht, <http://edok.ahb.niedersachsen.de/07/357131134/2007-2011.pdf>.

4. Rechtliche Einzelfragen

a) Wertgrenze des § 9 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG

In § 9 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG ist eine Einschränkung der Veröffentlichungspflicht hinsichtlich der Subventions- und Zuwendungsvergaben vorgesehen. Demnach sind Vergaben von der Veröffentlichung ausgenommen, die unter der Wertgrenze von 1.000 € binnen eines Zeitraumes von zwölf Monaten bleiben. Die Wertgrenze von 1.000 € gilt auch für die Zuwendungen und Subventionen, die in Form von Verträgen erfolgt. Eine Anwendung der Wertgrenze von 100.000 € gemäß § 9 Abs. 2 Nr. 1 HmbTG würde die spezielleren Regelungen für Subventions- und Zuwendungsvergaben unterlaufen.

Im Zuwendungsbericht werden bislang sämtliche Zuwendungen veröffentlicht, also auch Zuwendungen unterhalb der Grenze von 1.000 €. Die erstmalige gesetzliche Verankerung für die Veröffentlichung der Zuwendungen und Subventionen im Informationsregister findet sich jedoch im HmbTG, das eine allgemeine Veröffentlichung gerade nicht vorsieht. Dabei sind die datenschutzrechtlichen Aspekte zu berücksichtigen. So legt § 4 Abs. 1 S. 1 HmbTG fest, dass personenbezogene Daten bei der Veröffentlichung im Informationsregister unkenntlich zu machen sind. § 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 HmbTG lässt hingegen eine Veröffentlichung des Namens des Empfängers der Subventionen und Zuwendungen zu. Abschließend verweist § 4 Abs. 1 S. 3 HmbTG jedoch auf die weiteren Einschränkungen des § 9 mit der oben beschriebenen Wertgrenze. Eine Aufnahme von Subventionen und Zuwendungen in das Informationsregister unterhalb des Schwellenwertes mit Nennung des Zuwendungsempfängers ist daher grundsätzlich nicht möglich.

Ein Abweichen von diesen Vorgaben des HmbTG ist auch deshalb rechtlich nicht zulässig, weil dies der Rechtsprechung des EuGH widersprechen könnte. So dürfte die Beschränkung in § 9 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG auf Zuwendungen und Subventionen von mehr als 1.000 € innerhalb von zwölf Monaten aufgrund eines Urteils des EuGH zur Veröffentlichung von Fischerei- und Agrarbeihilfen²⁵ geboten sein. In dem Urteil, welches auf eine Vorlageentscheidung des VG Wiesbaden²⁶ zurückgeht, hat der EuGH die entsprechenden EU-Verordnungen für ungültig erklärt, soweit diese Bestimmungen bei natürlichen Personen, die Empfänger der EU-Gelder sind, die Veröffentlichung personenbezogener Daten hinsichtlich aller Empfänger vor-

²⁵ EuGH, Slg. 2010, I-11063 = EuZW 2010, 939 ff. (m. Anm. Guckelberger).

²⁶ VG Wiesbaden, MMR 2009, 428 ff.

schreiben, ohne nach einschlägigen Kriterien wie den Zeiträumen, während deren sie solche Beihilfen erhalten haben, der Häufigkeit oder auch Art und Umfang dieser Beihilfen zu unterscheiden. Das HmbTG sieht dementsprechend in § 9 Abs. 2 Nr. 2 eine Beschränkung hinsichtlich der Höhe vor, die in dem definierten Zeitraum von zwölf Monaten erreicht werden muss. Die Europäische Kommission hat die Regeln für die Veröffentlichung der Agrar-Beihilfen ebenfalls überarbeitet und einen Vorschlag vorgelegt, der den Schutz der personenbezogenen Daten berücksichtigt und bestimmte Grenzen für die namentliche Veröffentlichung setzt.²⁷

b) Zeitraum der Zuwendungen

Die in § 9 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG enthaltene Einschränkung der Veröffentlichungspflicht legt als zeitliche Bemessungsgrundlage einen Zeitraum von zwölf Monaten fest. Nach der Gesetzesbegründung soll mit der Zeitraumangabe eine Stückelung der Zuwendungs- und Subventionsvergaben und damit ein Unterlaufen der Wertgrenze von 1.000 Euro verhindert werden. Der Gesetzestext beschreibt den Bemessungszeitraum nicht als Kalenderjahr, sondern nennt ausdrücklich den Zwölfmonatszeitraum. Der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass man eine Regelung wie bei den zu veröffentlichenden Verträgen schaffen wollte. So heißt es in § 9 Abs. 2 Nr. 1 HmbTG, dass der Gegenstandswert von weniger als 100.000 € in den „vergangenen zwölf Monaten“ erreicht worden ist. Eine Beschränkung auf das Kalenderjahr ist somit auch für die Zuwendungen und Subventionen nicht möglich.

c) Ausnahmetatbestände und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Maßstab für die Unkenntlichmachung von Informationen im Informationsregister sind grundsätzlich die in den §§ 4 – 7 und 9 HmbTG enthaltenen Ausnahmen und Beschränkungen.

Zuwendungsfälle, die nach dem Gesetz über die Kreditkommission²⁸ von der Kreditkommission beschlossen worden sind, werden bisher im Zuwendungsbericht in anonymisierter Form dargestellt (Weglassung des Firmennamens, gegebenenfalls gekürzter Zuwendungszweck). Dies entspricht zugleich der Vorgehensweise im jährlich über die Tätigkeit der Kommission für die Bürgerschaft zu erstellenden Bericht und bei der Beantwortung parlamentarischer Anfragen.²⁹ Grundlage hierfür war § 2 Absatz 4 des Gesetzes über die Kreditkommission, in dem festgeschrieben ist, dass der Senat der Bürgerschaft jährlich einen Bericht über die Tätigkeit der Kreditkommission „unter Wahrung der gebotenen Vertraulichkeit“ erstattet. Es erscheint jedoch fraglich, ob die Vorschrift des § 2 Abs. 4 des Gesetzes über die Kreditkommission eine spezialgesetzliche Regelung im Sinne des § 9 Abs. 1 HmbTG ist, die die Weitergabe der In-

²⁷ Vgl. Pressemitteilung der Kommission vom 25.09.2012, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1006_de.htm?locale=en

²⁸ Gesetz über die Kreditkommission vom 29. April 1997, HmbGVBl. 1997, S. 133.

²⁹ Vgl. Antwort des Senats auf eine SKA, Bü-Drs. 20/5640 vom 02.11.2012, S. 3 und SKA, Bü-Drs. 20/5605 vom 31.08.2012, S. 4.

formationen verbietet. Der Wortlaut des Gesetzes – „unter Wahrung der gebotenen Vertraulichkeit“ – ist recht vage.

Mit Beschluss vom 13.06.2013 hat die Bürgerschaft den Senat aufgefordert³⁰, der Bürgerschaft bis zum 30.09.2013 ein Konzept für die zukünftige Bearbeitung und Gewährung von Landesbürgschaften zu unterbreiten sowie die neue inhaltliche Schwerpunktsetzung der Kreditkommission darzulegen.³¹ Sich daraus gegebenenfalls ergebende Gesetzesänderungen – insbesondere eine Klarstellung des § 2 Abs. 4 des Gesetzes über die Kreditkommission im Hinblick auf § 9 Abs. 1 HmbTG - bleiben abzuwarten.

d) „Rückwirkende“ Veröffentlichung

Nach § 18 Abs. 1 HmbTG gilt die Veröffentlichungspflicht auch für Informationen, die vor dem Inkrafttreten des HmbTG aufgezeichnet worden sind, soweit sie in veröffentlichungsfähiger elektronischer Form vorliegen. Nach Angaben der Fachlichen Leitstelle INEZ ist eine Veröffentlichung der in der Datenbank vorliegenden Daten ab dem Jahr 2010 sinnvoll, da ab diesem Zeitpunkt vollständige Daten vorliegen. Auch bei einer „rückwirkenden“ Veröffentlichung ist die Wertgrenze des § 9 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG zu beachten.

e) Investitionsbank

Durch zum 1. August 2013 zu errichtende Hamburgische Investitions- und Förderbankbank werden ca. 10 – 15 % der bisherigen Zuwendungen nicht mehr von der Senatsverwaltung selbst, sondern von der neuen Anstalt verwaltet. Die Anstalt unterfällt als Teil der mittelbaren Staatsverwaltung ihrerseits nicht der Veröffentlichungspflicht. Die Zuwendungsvergaben der Bank sind auch nicht von der INEZ-Datenbank erfasst. Sofern die von der Investitionsbank vergebenen Zuwendungen aus politischen Gründen gleichwohl veröffentlicht werden sollen, muss dies im Rahmen der datenschutzrechtlichen Bestimmungen erfolgen.

III. Ergebnis

Die Begriffe Subventionen und Zuwendungen sind nicht identisch. Daher ist es erforderlich, neben den bisher im Rahmen des Zuwendungsberichtes veröffentlichten Daten aus der Zuwendungsdatenbank INEZ auch die weiteren Leistungssubventionen in das Informationsregister einzustellen. Dies betrifft die Bürgschaften und Realförderungen. Die Aufnahme der Ver-

³⁰ Bericht des Haushaltsausschusses, Bü-Drs. 20/8363 vom 11.06.2013, Antrag vom 08.10.2012, Bü-Drs. 20/5483 am 13.06.2013 angenommen.

³¹ Nach dem Beschluss der Bürgerschaft soll der Senat dafür Sorge tragen, dass mit dem vorgelegten Konzept mehr Transparenz, eine stärkere demokratische Kontrolle des Entscheidungsverfahrens und eine Verbesserung der Steuerung erreicht werden. In dem Konzept soll zudem ein Verfahren präsentiert werden, das unter anderem die notwendige Vertraulichkeit von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sicherstellt.

schonungssubventionen, also insbesondere Steuervergünstigungen, in das Informationsregister ist hingegen nicht erforderlich.