

Bericht
der gemäß § 5c Abs. 1 und 2 Entschädigungsgesetz (EntschädLG)
berufenen Kommission
zur Angemessenheit der Entschädigungsleistungen und Zuschüsse
nach § 2 Abs. 3 sowie nach §§ 3a, 3b, 3c und 5 EntschädLG
vor dem Hintergrund des tatsächlichen Aufwands

I. Vorbemerkung

Nach § 5c Abs. 1 und 2 des Gesetzes über Entschädigungsleistungen anlässlich ehrenamtlicher Tätigkeit in der Verwaltung (Entschädigungsgesetz - EntschädLG) beruft die Präsidentin der Hamburgischen Bürgerschaft rechtzeitig vor Ablauf der Amtsdauer der Bezirksversammlung eine aus fünf unabhängigen Mitgliedern bestehende Kommission. Die Mitglieder der Kommission dürfen weder unter den Anwendungsbereich des EntschädLG fallen noch einer gesetzgebenden Körperschaft angehören und sollen über Erfahrungen auf dem Gebiet der Bezirksverwaltung verfügen. Die Kommission spricht Empfehlungen aus und erstattet der Präsidentin der Hamburgischen Bürgerschaft hiermit den vorliegenden Bericht. Die Präsidentin der Hamburgischen Bürgerschaft hat allen in der Hamburgischen Bürgerschaft vertretenen Fraktionen ein Vorschlagsrecht eingeräumt und am 24. Mai 2023 eine aus den folgenden Personen bestehende Kommission berufen:

Herrn Thorsten Prenzler, Geschäftsführer der AfD-Bürgerschaftsfraktion
Herrn Jens-Peter Schwieger, ehemaliges Mitglied der Hamburgischen Bürgerschaft
Herrn Uwe Szczesny, ehemaliges Mitglied der Bezirksversammlung Altona,
Frau Dr. Annette Vollmer, Geschäftsführung Bürgerhaus Allermöhe,
Herrn Frank Gernot Wolter, Rechtsanwalt

Die Arbeit der Kommission wurde von Herrn Harald Fritze, Leiter des Amtes Bezirksverwaltung, und Frau Birgit Danker, Leiterin des Referates Justizariat in der Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke sowie von Frau Cornelia Leydecker und Frau Swantje Herrmann-Geest, jeweils Justizariat der Bürgerschaftskanzlei, Frau Anja Wetzlaugk, Grundsatzreferentin und Frau Dr. Monika Potztal, Gremienbetreuerin in der Bürgerschaftskanzlei, beratend und organisatorisch begleitet.

Die Präsidentin der Hamburgischen Bürgerschaft lud die Mitglieder der Kommission zu ihrer konstituierenden Sitzung am 6. September 2023 ein. Die Mitglieder wählten Herrn Jens-Peter Schwieger zum Vorsitzenden und Herrn Uwe Szczesny zum stellvertretenden Vorsitzenden der Kommission.

Die Kommission tagte am 11. Oktober 2023, am 21. November 2023, am 12. Dezember 2023, am 11. Januar 2024, und am 4. März 2024. Dabei waren am 21. November 2023 auch Mitglieder der Bezirksversammlungen aller sieben Bezirksämter anwesend und nahmen Stellung zu den bis dahin erarbeiteten Vorschlägen der Kommission.

Am 9. Juni 2024 findet die Wahl der sieben Bezirksversammlungen in Kombination mit der Wahl zum Europäischen Parlament statt. Vor diesem Hintergrund legt die Kommission den folgenden einstimmig verabschiedeten Bericht vor:

II. Vorschläge

Gemäß ihres Auftrags nach § 5c EntschädLG beriet die Kommission über die Angemessenheit der Entschädigungsleistungen und Zuschüsse nach § 2 Abs. 3 sowie nach §§ 3a, 3b, 3c und

5 EntschädLG. Im Kontext dieses Auftrags hat die Kommission auch § 2 Abs. 1 und Abs. 2 EntschädLG in ihre Überlegungen einbezogen.

Die Kommission hält die Entschädigungsleistungen für Mitglieder der Bezirksversammlungen im Grundsatz für angemessen, sieht jedoch einen Änderungsbedarf bei der regelmäßigen Anpassung. Sie erachtet auch bei der Höhe der Entschädigung für Kinderbetreuungsaufwand sowie bei der Altersgrenze der zu betreuenden Kinder eine Überarbeitung des EntschädLG für erforderlich. Daneben erkennt die Kommission einen Änderungsbedarf hinsichtlich des monatlichen Grundzuschusses für die Fraktionen und für jedes Mitglied der Fraktionen. Weiterhin wurden diskutiert die Einführung eine „ruhenden Mandats“, eine Erhöhung der Aufwandsentschädigung für Ausschussvorsitzende und die Bildung einer „Pensionskasse“ analog zu den Regelungen für die Abgeordneten der Hamburgischen Bürgerschaft.

1. Aufwandsentschädigung nach § 2 EntschädLG

Bezirksversammlungsmitglieder sind nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) ehrenamtlich tätig, Das bedeutet, sie nehmen ihre Aufgaben

- freiwillig,
- unentgeltlich (die gezahlte Entschädigung dient einem Ausgleich der entstandenen Aufwendungen, stellt aber kein Entgelt dar) und
- gemeinwohlorientiert wahr.

Ihre Aufgabe ist nach § 19 Abs. 2 Satz 1 BezVG die Führung der Geschäfte des Bezirksamts zu kontrollieren.

Nach § 2 Abs. 3 Satz 5 EntschädLG erhöht sich die Aufwandsentschädigung für Mitglieder der Bezirksversammlung jeweils zum gleichen Zeitpunkt und um den gleichen Prozentsatz, um den die Kostenpauschale für Bürgerschaftsabgeordnete angepasst wird.

Die Aufwandsentschädigung für Mitglieder der Bezirksversammlungen beträgt derzeit 569,33 Euro monatlich (§ 2 Abs. 3 Satz 1 EntschädLG).

Die letzte Erhöhung der Aufwandsentschädigung erfolgte aufgrund des Beschlusses der Bürgerschaft vom 27. Februar 2019 (Drs. 21/16214) zur Erhöhung der Kostenpauschale für die Bürgerschaftsabgeordneten nach § 3 Abs. 3 Abgeordnetengesetz (AbgG). Die damalige Erhöhung betrug 158,15 Euro. Seither sind keine weiteren Erhöhungen erfolgt, da auch die Pauschale nach § 3 Abs. 2 AbgG seither nicht angepasst wurde.

Zur Vermeidung von Missverständnissen sei darauf hingewiesen, dass das monatliche Entgelt der Abgeordneten nach § 2 Abs. 1 AbgG jährlich entsprechend dem durchschnittlichen Bruttojahresverdienst für Vollzeitbeschäftigte im Produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich in Hamburg erhöht wurde. Eine entsprechende Regelung für Mitglieder der Bezirksversammlungen ist nicht vorgesehen.

Durch die Koppelung der Entschädigung für die Mitglieder der Bezirksversammlungen an die seit 2019 unveränderte Pauschale für Abgeordnete nach § 3 Abs. 2 AbgG hat seit nunmehr etwa 5 Jahren keine Erhöhung der Aufwandsentschädigung für Mitglieder der Bezirksversammlungen nach § 2 Abs. 3 EntschädLG stattgefunden. Die offensichtlich angestrebte regelmäßige Erhöhung der Aufwandsentschädigung ist nicht eingetreten. Der Verbraucherpreisindex (landläufig

„Inflationsrate“) hat sich im Zeitraum 2019 bis 2023 um 17,3 % erhöht. Dies entspricht preisbereinigt einem aktuellen Wert von 667,82 Euro für die Aufwandsentschädigung.

Es bieten sich Überlegungen zur Einführung einer Steigerung der Aufwandsentschädigung entsprechend der Steigerung des Entgelts für die Abgeordneten nach § 2 Abs. 1 AbgG oder entsprechend der Regelung in § 5 Abs. 3 EntschädLG an. Alternativ könnte ein Vorschlag zur einmaligen Anpassung der Entschädigung nach § 2 Abs. 3 Satz 1 EntschädLG erarbeitet werden.

Vorteil einer Regelung, die sich an der Höhe des Abgeordnetenentgelts orientiert, ist die regelhafte Steigerung, die – zumindest in der Vergangenheit – anders als bei der Kostenpauschale für Abgeordnete nach § 3 Abs. 2 AbgG jährlich durch Beschluss der Bürgerschaft erfolgte. Als Nachteil ist auf die systematisch unzutreffende Verbindung von Aufwandsentschädigung für Bezirksversammlungsmitglieder und Entgelt für die Abgeordnetentätigkeit hinzuweisen.

Der Vorteil einer regelmäßigen Anpassung könnte auch über die zweite betrachtete Variante erreicht werden, indem die Aufwandsentschädigung entsprechend der Regelung in § 5 Absatz 3 EntschädLG angepasst wird. Dadurch käme es zu einer Angleichung an die Steigerungen der Geldleistungen an die Fraktionen durch die Bürgerschaft gemäß § 8 Fraktionsgesetz (FraktG). Nach § 8 FraktG sind die betreffenden Leistungen durch die Bürgerschaft jeweils mit Wirkung vom Zeitpunkt des Inkrafttretens linearer Erhöhungen der Vergütungen für Angestellte der Entgeltgruppe 13 des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) anzupassen. Auch diese Verknüpfung entspricht nicht der Systematik von Aufwandsentschädigung nach Entschädigungsleistungsgesetz und Fraktionszuschüssen.

Bei einer Empfehlung für eine einmalige Anpassung des in § 2 Abs. 3 Satz 1 EntschädLG genannten Betrages, der in der Höhe z. B. dem Ausgleich des inflationsbedingten Kaufkraftverlustes entsprechen könnte, wären keine die Systematik sprengenden Verknüpfungen zu gewärtigen. Es könnte jedoch bei einer Erhöhung der in § 3 Abs. 2 AbgG bestimmten Pauschale für die Abgeordneten der Bürgerschaft zu einer überproportionalen Erhöhung der Entschädigung für Bezirksversammlungsmitglieder nach § 2 Abs. 3 Satz 1 EntschädLG kommen, wenn zusätzlich zu einer einmaligen Erhöhung der Aufwandsentschädigung nach § 2 Abs. 3 Satz 1 EntschädLG die Koppelung nach § 2 Abs. 5 EntschädLG an die Kostenpauschale für Abgeordnete nach § 3 Abs. 2 AbgG bestehen bliebe. Hier wäre zu entscheiden, ob die bestehende Verknüpfung zwischen der Entschädigung für die Bezirksversammlungsmitglieder mit der Pauschale für die Abgeordneten der Bürgerschaft beibehalten werden soll.

In Abwägung der genannten Argumente spricht sich die Kommission dafür aus, die Aufwandsentschädigung für Mitglieder der Bezirksversammlungen von derzeit 569,33 Euro monatlich (§ 2 Absatz 3 Satz 1 Entschädigungsleistungsgesetz – EntschädLG) ~~einmalig~~ einmalig um 100 Euro auf (gerundet) 670,00 Euro anzuheben und in Zukunft die Aufwandsentschädigung entsprechend der Regelung in § 5 Abs. 3 EntschädLG anzupassen. Dafür empfiehlt die Kommission, die bestehende Verknüpfung zwischen der Entschädigung für die Bezirksversammlungsmitglieder mit der Pauschale für die Abgeordneten der Bürgerschaft zu streichen.

Die Steigerung analog zu den Regelungen in § 5 Abs. 3 EntschädLG lässt dann zusätzlich eine Erhöhung der Aufwandsentschädigungen zum 1. November 2024 um 4,78 % (200 Euro auf Entgeltgruppe 13) auf 702,03 Euro und zum 1. Februar 2025 um weitere 5,5 % auf 740,64 Euro erwarten.

2. Freihalten von Fahrkosten nach § 3a EntschädLG

Die Kommission sieht hinsichtlich der Fahrkostenregelung in § 3a EntschädLG für die Mitglieder der Bezirksversammlungen einen Änderungsbedarf.

Die Kommission beriet außerdem, ob auch die zubenannten Bürgerinnen und Bürger als Beitrag für die unverzichtbaren mobilitätsbedingten Aufwendungen im Rahmen ihres ehrenamtlichen Engagements Zugang zu den Fahrberechtigungsausweisen erhalten könnten. Die Kommission empfiehlt, dass die Mitglieder der Bezirksversammlungen auf Antrag zur Freihaltung von Fahrtkosten für die Dauer ihrer Amtsperiode eine pauschale monatliche Abgeltung in Höhe des Preises eines Fahrberechtigungsausweises gemäß § 3 Abs. 4 Satz 1 AbgG. erhalten.

Die Kommission empfiehlt zusätzlich, die gleiche Regelung für die zubenannten Bürgerinnen und Bürger für die Zeit ihrer Benennung in den Ausschüssen der Bezirksversammlungen einzuführen.

Dieser Vorschlag war schon im Rahmen der letzten Änderung des Entschädigungsleistungsgesetzes diskutiert, aber nicht aufgegriffen worden. Im Ergebnis gelangt die aktuelle Kommission zu der Auffassung, dass eine Ausweitung des Zugangs auf zubenannte Bürgerinnen und Bürger notwendig ist. Der Kommission ist die finanzielle Belastung des Haushaltes bei einer Zahl von über 750 Zubenannten bewusst.

3. Kinderbetreuungskosten nach § 4b EntschädLG

Die Kommission empfiehlt eine Anhebung der Entschädigung für Kinderbetreuungsaufwand in Höhe von derzeit 25,00 EUR auf 35,00 EUR je erstes Kind und Sitzung, 30,00 EUR für das zweite und 25,00 EUR für das dritte. Danach ist eine Deckelung vorzusehen. Vor dem Hintergrund der gesetzlichen Regelungen zum Mindestlohn und dem Umstand, dass die Pauschale für Kinderbetreuungskosten seit dem Jahr 2013 gewährt, seit dem Jahr 2020 nicht erhöht wurde und die zumeist abendlichen Sitzungen oftmals länger andauern, erachtet die Kommission die derzeitige Pauschale von 25,00 EUR pro Sitzung im Ergebnis als zu gering. Außerdem empfiehlt die Kommission die Anhebung der Altersgrenze von derzeit 12 auf 14 Jahre, analog zu den Regelungen im Hamburger Kinderbetreuungsgesetz (KiBeG) §6 Abs. 2.

4. Zuschuss für IT-Nutzung nach § 3c EntschädLG

Die Kommission sieht zwar gestiegene Anforderungen an Büro- und Virenschutz-Software, hat aber gleichzeitig Stellungnahmen erhalten, dass diese Pauschale auskömmlich sei. Zudem weist die Kommission darauf hin, dass es sich nicht um einen Betrag für eine Grundausstattung an IT handelt, sondern um einen Zuschuss.

Trotzdem empfiehlt die Kommission die Erhöhung der Pauschale für die zubenannten Bürger von derzeit 600,00 EUR auf 800,00 EURO.

Weil aber bei den Zubenannten ein Wechsel häufiger vorkommt, muss die Regelung zur Rückerstattung für die Zubenannten bei vorzeitigem Ausscheiden angepasst werden. Die

Kommission schlägt deshalb vor, dass diese Regelung bei Ausscheiden eines oder einer Zubenannten innerhalb eines Jahres nach der Berufung in einen Ausschuss greift. Die Rückerstattung mindert sich pro Monat um 1/12. Ein Ausschusswechsel soll keine Erstattungspflicht auslösen. Die Pauschale wird nur ein Mal pro Amtsperiode gewährt. Die Kommission empfiehlt der nächsten Kommission, sich über die Auskömmlichkeit und die Inanspruchnahme der Pauschale sowie über die Zahl und den Erfolg der Rückforderungen berichten zu lassen.

5. Zuschüsse an die Fraktionen der Bezirksversammlung nach § 5 EntschädLG

Die Zuschüsse an die Fraktionen nach § 5 Abs. 2 und 3 EntschädLG belaufen sich aktuell auf 3.154,45 Euro monatlich pro Fraktion zuzüglich 623,90 Euro monatlich pro Fraktionsmitglied.

Die Kommission empfiehlt nach intensiver Diskussion eine Anhebung des in § 5 Abs. 2 EntschädLG genannten monatlichen Sockelbetrags für Fraktionen um 675 Euro auf 3829,45 Euro. Hinsichtlich der in § 5 Abs. 2 EntschädLG daneben genannten monatlichen Zuschüsse für jedes Fraktionsmitglied empfiehlt die Kommission eine Anhebung um 50 Euro auf 673,90 Euro.

Die nach der bisherigen Regelung vorgesehene Anhebung anhand der Tarifsteigerungen lässt dann zusätzlich eine Erhöhung der Fraktionszuschüsse zum 01. November 2024 um 4,78 % (200 Euro auf Entgeltgruppe 13) auf 4.012,50 Euro und zum 01. Februar 2025 um weitere 5,5 % auf 4233,19 Euro erwarten. Für die Zuschüsse an die Fraktionen wird aufgrund der bisher geltenden Regelung zusätzlich zum 01. November 2024 eine Erhöhung auf 706,11 Euro und ab 01.02.2025 auf 744,95 Euro erwartet.

Die Kommission hat sich vertieft mit dem Vorschlag befasst, den Bezirksversammlungsfraktionen Mittel für die Beschäftigung von wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bereitzustellen und dies im Zusammenhang mit einer Anhebung der Zuschüsse an die Fraktionen diskutiert. Auch damit hat sie eine Thematik aufgegriffen, mit der sich bereits zwei Vorgängerkommissionen auseinandergesetzt hatten. Die Kommission ist der Meinung, dass durch die deutliche Anhebung des Sockelbetrages und des Betrages pro Mandat eine Teilzeitbeschäftigung wissenschaftlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ermöglicht wird.

Die Kommission erkennt den im Rahmen der 3. Sitzung der Kommission von den Mitgliedern der Bezirksversammlungen geäußerten Bedarf der Fraktionen an fachlicher Unterstützung bei der Bewältigung ihrer Aufgaben an. So sind die Anforderungen in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen und deutlich komplexer geworden. Mitglieder der Bezirksversammlungen haben sich mit fachlichen und rechtlichen Fragen zu einem breiten Themenspektrum auseinanderzusetzen, um Sachverhalte fundiert beurteilen und Entscheidungen treffen zu können. Aufwändige Recherchen zu komplexen Themen oder die Aufarbeitung umfangreicher Dokumente stellen eine Herausforderung dar, die nicht immer im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel der Fraktionen bzw. durch die Bezirksversammlungsmitglieder selbst geleistet werden können. Insbesondere kleinere Fraktionen können hier aufgrund geringerer Mittel und persönlicher Ressourcen einen Wissens- und Informationsnachteil haben.

Die Kommission hat die derzeitige Ausstattung der Fraktionen der Bezirksversammlungen sorgfältig geprüft und unter anderem - soweit Angaben hierzu übermittelt wurden - die Rücklagen der Fraktionen betrachtet. Sie kam zu dem Schluss, dass es mit den derzeit zur Verfügung stehenden Zuschüssen allenfalls großen Fraktionen möglich ist, zusätzliche Unterstützungsleistungen zu finanzieren. Die Kommission erkannte zudem an, dass die bei allen Fraktionen anfallenden Grundkosten kleine Fraktionen stärker belasteten als große Fraktionen. Durch die Erhöhung des Sockelbetrags und der Beträge je Mandat wird den Fraktionen ein größerer finanzieller Spielraum eröffnet. Den Fraktionen bleibt es dabei selbst überlassen, ob von den zusätzlichen Mitteln z.B. wissenschaftliche Expertise eingeholt, Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter eingestellt oder vorhandene Teilzeitstellen aufgestockt werden.

Die Kommission hat sich allerdings bei Durchsicht der Rechnungsberichte und den zur Verfügung gestellten Übersichten zu Vermögensständen und Rücklagen der Fraktionen auch mit den Regelungen zu dieser Thematik befasst.

Einerseits hatten knapp 2/3 der Fraktionen im Jahr 2022 mehr Ausgaben als Einnahmen. Andererseits überschreitet 1/5 der Fraktionen die 2/3-Regelung gemäß § 5 Abs. 5 Satz 6 EntschädLG.

Die Kommission empfiehlt eine Verlängerung der Abgabefrist für die Rechnungslegung um 3 Monate, verbunden mit einer Verschärfung des Sanktionsregimes.

Zur Frage der Sanktionen kann die Kommission keinen abschließenden Vorschlag machen. Sie nimmt aber wahr, dass die Bürgerschaft für ihre Fraktionen an einer Verschärfung arbeitet.

Die Kommission empfiehlt hier, die geplante Regelung der Bürgerschaft auf die Fraktionen der Bezirke zu übertragen. Weiterhin empfehlen wir der nächsten Kommission, die Erfahrungen daraus zu evaluieren und über neue Verfahren nachzudenken.

III. Weitere Überlegungen

Aus der Reihe der Mitglieder der Bezirksversammlungen kamen weitere Anregungen, mit denen sich die Kommission beschäftigt hat:

- Einführung einer Art „ruhendes Mandat“
Das Ziel wurde so beschrieben, dass ein Mitglied der Bezirksversammlung in der Lage sein müsse, sein Mandat für eine gewisse Zeit ruhen zu lassen und die Fraktion es für diese Zeit mit einem Nachrücker besetzen können müsse.
Der Grund für so eine Regelung könne in einer Elternschaft, Pflegesituation, beruflichem oder akademischem Auslandsaufenthalt liegen.
Die Kommission ist der Meinung, dass solch eine Regelung weder rechtlich noch inhaltlich empfohlen werden kann.
- Höhere Entschädigung für Ausschussvorsitzende
Gegen diesen Vorschlag gab es selbst unter den Bezirksabgeordneten Bedenken. Die Kommission teilt diese Bedenken.
- Möglichkeit einer „Pensionskasse“
Gegen den Wunsch, analog der Regelung im AbgG den Bezirksabgeordneten Einzahlungen in eine Pensionskasse zu ermöglichen, äußerte die Kommission rechtliche Zweifel. Ihrer Auffassung nach bestehe auch ein Unterschied zwischen Rolle und Funktion einer Bezirksversammlung und eines Landesparlaments.
In der Kommission wurde auch der Vorschlag diskutiert, den Mitgliedern der Bezirksversammlungen einen Zuschuss für freiwillige Einzahlungen in die Gesetzliche

Rentenversicherung zu gewähren. Auch dieser Vorschlag fand keine Mehrheit.
Kommende Kommissionen mögen diese Option erneut diskutieren.

IV. Schlussbemerkung

In den vergangenen Jahren sind die Anforderungen an Mitglieder der Bezirksversammlung und an zubenannte Bürgerinnen und Bürger deutlich gestiegen.

So erfordern zum Beispiel vermehrte Bau- bzw. Infrastrukturvorhaben eine eingehende Befassung mit komplexen Sachverhalten in den Stadtplanungs-, Bau- und Verkehrsausschüssen, in Bürgerbeteiligungsverfahren sind unterschiedliche Interessen abzuwägen. Öffentlichkeitsarbeit, die zunehmend auch über soziale Netzwerke stattfindet, bindet vermehrt zeitliche Ressourcen.

Mitglieder der Bezirksversammlungen und zubenannte Bürgerinnen und Bürger sind die direkten Ansprechpersonen für Bürgerinnen und Bürger in den Stadtteilen und Bezirken und damit für eine demokratische Willensbildung unverzichtbar.

Die Kommission spricht ihre Empfehlungen für die Fahrtkostenerstattungen und der Einbeziehung der Zubenannten, für die Anhebung der Pauschale für Kinderbetreuungskosten samt Erhöhung der Altersgrenze, für die Anhebung der IT-Pauschalen und für die Anhebung der monatlichen Zuschüsse für die Fraktionen in der Überzeugung aus, dass eine auskömmliche Ausstattung der Bezirksversammlungen unerlässlich für deren Leistungsfähigkeit und damit für gelebte Demokratie ist.

Das hohe ehrenamtliche Engagement von Mitgliedern der Bezirksversammlungen und zubenannten Bürgerinnen und Bürgern ist ausdrücklich zu würdigen.

Hamburg, den 17. April 2024

Thorsten Prenzler Jens Schwieger Uwe Szczesny

Dr. Annette Vollmer Frank Gernot Wolter

Anlage: Textvorschläge zur Neuregelung des EntschädLG