

Mitteilung des Senats vom 4. November 2014

Evaluation des Beirätegesetzes

Der Senat hat zur Unterstützung bei der Evaluation des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter (Beirätegesetz oder OBG) das Institut für Politikwissenschaft der Universität Bremen beauftragt. Für die Studie (siehe Anlage) hat das Institut auf Grundlage eines mit dem Parlamentsausschuss für Bürgerbeteiligung, bürgerschaftliches Engagement und Beiräte sowie der Beirätekonferenz abgestimmten Fragebogens auf der Grundlage des Beschlusses der Stadtbürgerschaft vom 19. Februar 2013 (Drs. 18/272 S) Interviews und Befragungen bei Beiräten und Ortsämtern durchgeführt. Auf der Basis der Ergebnisse der Befragung hat das Institut Empfehlungen vorgeschlagen.

Der Senat nimmt den Bericht über die Evaluation des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter zur Kenntnis und dankt den Beteiligten an der Mitwirkung der Evaluation.

Die Evaluation kommt nach Auffassung des Senats zu dem Ergebnis, dass das mit der Reform des Beirätegesetzes im Jahr 2010 verfolgte Ziel, die Rechte der Beiräte zu stärken, im Vergleich zur vorherigen Rechtsgrundlage erreicht worden ist. Die Beiräte sind ein wichtiges Bindeglied zwischen Bürgerinnen und Bürgern, der Verwaltung und der Politik. Sie nehmen für den jeweiligen Stadt- und Ortsteil direkten Einfluss auf Entscheidungsprozesse.

Die Evaluation sieht an verschiedenen Stellen Handlungs- und Optimierungsbedarfe und stellt diese zur Diskussion. Hier besteht weiterer Diskussionsbedarf unter Beteiligung der Beiräte.

Die Handlungsempfehlungen der Verfasser des Berichtes sollen als Grundlage dienen, um Veränderungen für eine mögliche Weiterentwicklung des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter zu beraten. Dabei wird der Senat die Beiräte sowie die beteiligten Ressorts eng in den Änderungsprozess einbinden.

Bei der Bewertung der Beiratsarbeit und der Evaluationsergebnisse darf der Hinweis nicht fehlen, dass Beiratsmitglieder ehrenamtlich tätig sind und sich engagiert um die Angelegenheiten in ihrem Stadtteil kümmern. Die vielfältigen, differenzierten Aufgabenstellungen erfordern einen häufig hohen Zeitaufwand. Dies ist auch gerade in den Blick zu nehmen, wenn etwa die Verlagerung von weiteren Aufgaben/Zuständigkeiten auf die Beiratsebene zur Diskussion gestellt wird.

Der Senat wird, wie in den Haushaltsberatungen 2014/2015 bereits angekündigt, mit Beginn der neuen Legislaturperiode der Beiräte die sogenannten Sitzungsgelder der Entwicklung der Inflationsrate entsprechend anpassen. Er folgt damit dem Ergebnis einer Arbeitsgruppe der Beirätekonferenz.

Die Ortsämter müssen schon heute in sehr professioneller Art und Weise umfangreiche Vorarbeiten und Unterstützung leisten, wenn die Möglichkeiten des Ortsgesetzes ausgeschöpft werden sollen. Die finanziellen Rahmenbedingungen setzen hierfür ein sehr enges Korsett.

Vor diesem Hintergrund sind kritische Äußerungen bei den Befragungen zu werten. Diese ziehen aber ganz offensichtlich nicht die grundsätzliche Aussage in Zweifel, dass bei vielen Beteiligten die neue Rechtsgrundlage als wesentlicher Fortschritt angesehen wird.

Der Senat weist darauf hin, dass in der Zwischenzeit die Personalvakanz in allen Ortsämtern während des Befragungszeitraumes mit Ausnahme der Leitungsbesetzung des Ortesamtes Horn-Lehe geschlossen werden konnten, sodass wieder eine umfassende Betreuung aller Beiräte möglich ist.

Der Evaluationsbericht enthält wenige geschlechterdifferente Daten und dementsprechend fehlen geschlechterdifferente Auswertungen. Dies gilt auch für die Jugendbeteiligung in den Beiräten.

Da es ein Anliegen der Politik ist insbesondere Jugendliche für die politische Arbeit zu interessieren, ist es vorgesehen, im Zuge der weiteren Beratungen und Diskussionen auch mit dem Gutachter zu prüfen, inwieweit die erhobenen Daten unter Genderaspekten insbesondere zu den Punkten Besetzung der Jugendbeiräte oder anderer Jugendbeteiligungen, Projekte und Vorhaben der Jugendbeiräte Schlussfolgerungen ermöglichen.

Gleiches gilt für die Frage, ob und gegebenenfalls wie sich die 2010 eingeführte neue Regelung § 5 Abs. 4 Beirätegesetz, wonach der Beirat gemeinsam mit dem Ortsamt darauf hinzuwirken hat, dass seine Maßnahmen, Planungen, Stellungnahmen und Beschlüsse sowohl geschlechtergerecht und im Hinblick auf die Auswirkungen transparent sind, bewährt hat.

Besondere Handlungsbedarfe bestehen auf der Grundlage des Berichtes bei

1. der Fortbildung für neue Beiratsmitglieder

Es ist beabsichtigt, zu Beginn der neuen Legislaturperiode Fortbildungsangebote für neu gewählte Beiratsmitglieder anzubieten, damit die Möglichkeiten und Grenzen der praktischen Beiratsarbeit im Rahmen des Ortsgesetzes deutlich werden. Dabei wird es insbesondere darauf ankommen, die kommunalverfassungsrechtlichen Möglichkeiten der Stadtgemeinde auf der Grundlage der Landesverfassung zu vermitteln, um so gerade in diesem Bereich in der Vergangenheit aufgetretenen Klärungsbedarf frühzeitig zu befriedigen. Einige Aspekte von grundsätzlicher Bedeutung sind nach den Ergebnissen der Evaluation auch für alle Beiratsmitglieder klärungsbedürftig. Dazu gehört etwa die rechtliche Stellung der Beiräte in Baugenehmigungsverfahren und in der Folge auch die Bedeutung der Einvernehmensregelung in diesen Angelegenheiten. Zudem sollen die Fortbildungen das Prinzip des Gender Mainstreamings einschließlich der Methode des Gender Budgetings vermitteln.

2. der zeitlichen Koordinierung von Beiratsterminen

Der Senat nimmt zur Kenntnis, dass es bei den betroffenen Verwaltungen durch die verstärkten Beteiligungs- und Entscheidungsrechte der Beiräte zu einem erhöhten Mehraufwand für ihre eigenen Aufgaben führen kann. Wichtig ist, dass alle Beteiligten rechtzeitig Absprachen treffen, wie mit Einladungen an zuständige Stellen umgegangen werden soll. Durch eine gute zeitliche Absprache soll versucht werden, zusätzliche Arbeitszeitaufwendungen so weit wie möglich zu begrenzen. Bei dem Anliegen vieler Beiräte, für Stellungnahmen zu Anträgen eine verlängerte Frist eingeräumt zu bekommen, kann es zwangsläufig zu einer zeitlichen Verzögerung bei den betroffenen Verfahren kommen.

3. der Ausweisung von Stadtteilbudgets

Stadtteilbudgets konnten bisher nur zeitlich befristet eingerichtet werden. Der Senat prüft, im Rahmen der Aufstellung des Haushaltes ab 2016 die Einrichtung von Stadtteilbudgets auszubauen.

4. der Organisation und Durchführung von Planungskonferenzen

Die Senatskanzlei hat in der Zwischenzeit das Reformmodell Planungskonferenzen gemäß § 8 OBG gemeinsam mit den Ortsämtern und den zuständigen Stellen untersucht und festgestellt, dass jährliche Planungskonferenzen, die das Ortsgesetz vorschreibt, nicht leistbar sind. Hier wird der Senat dem Ortsgesetzgeber vorschlagen, eine konkrete Veränderung vorzunehmen und die Senatskanzlei bitten, ihre Handlungsanleitungen zu überarbeiten.

5. der sogenannten Einvernehmensregelung

Nach Auffassung des Senats hat sich die Erweiterung der Einvernehmensregelung gemäß § 11 OBG insofern bewährt, als strittige Auffassungen über Planungen zwischen den zuständigen Stellen, den Deputationen und den Bei-

räten in Einzelfällen abschließend in der Stadtbürgerschaft geklärt werden konnten. Der Zeitverlust ist von den Beteiligten als grundsätzlich vertretbar angesehen worden. Aufklärungsbedarf besteht nach den Feststellungen des Berichts hinsichtlich der Frage, welche Bedeutung die Einvernehmensregelung im Rahmen von Baugenehmigungsverfahren hat (siehe oben zu Ziffer 1). Die von zahlreichen Beiräten insoweit geäußerte Erwartung ist nicht durch das Beirätegesetz und auch nicht durch das Baugesetzbuch abgebildet.

Ob hier entsprechende Konkretisierungen vorgenommen werden müssen, bleibt einer rechtlichen Prüfung vorbehalten.

6. der künftigen Diskussion des Berichtes

Im Rahmen der Diskussion im Senat weist dieser darauf hin, dass nachfolgende Punkte besonders berücksichtigt werden müssen:

- Der Evaluationsbericht enthält nur wenige geschlechterdifferenzierte Daten. Durch eine kurzfristige Nachbereitung des Evaluationsberichtes sollen in der weiteren Diskussion geschlechterdifferenzierte Auswertungen ermöglicht werden. Die Ergebnisse sind zu berücksichtigen.
- Das gilt auch für die Jugendbeiräte.
- Die Prozesse Gender Mainstreaming und Gender Budgeting sind verlässlicher in die Beiratsarbeit zu etablieren.

In der Anlage der „Bericht zur Evaluation des Ortgesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 2. Februar 2010“.

Institut für Politikwissenschaft

Arbeitsbereich Wahl-, Parteien und Partizipationsforschung

Leitung: Prof. Dr. Lothar Probst

Bericht zur Evaluation des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 2. Februar 2010

Verantwortlich: Prof. Dr. Lothar Probst

Autorinnen und Autoren:

B.A. Marie-Luise Assmann

B.A. Fabian Berendes

B.A. Alexandra Bruchhagen

Prof. Dr. Lothar Probst

Dipl.-Pol. Maike Schmidt-Grabia

Dipl.-Pol. Michael Steffen

B.A. Josephine Steier

B.A. Merle Toborg

Bremen, Juli 2014

Bericht zur Evaluation des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 2. Februar 2010 (erstellt im Auftrag der Senatskanzlei Bremen)

Mitglieder und Autoren der Evaluationsgruppe:

B.A. Marie-Luise Assmann
B.A. Fabian Berendes
B.A. Alexandra Bruchhagen
Prof. Dr. Lothar Probst
Dipl.-Pol. Maike Schmidt-Grabia
Dipl.-Pol. Michael Steffen
B.A. Josephine Steier
B.A. Merle Toborg

Impressum:

Institut für Politikwissenschaft
Arbeitsbereich Wahl-, Parteien- und
Partizipationsforschung
www.awapp.uni-bremen.de

Prof. Dr. Lothar Probst
Universität Bremen
Unicom / InIIS
Mary-Somerville-Str. 7
28359 Bremen

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
I. Vorbemerkung	8
II. Die verfassungsrechtliche und politische Stellung der Beiräte und Ortsämter in der historischen Entwicklung.....	9
1. Die Ausgestaltung der Rechte und Kompetenzen der Beiräte zwischen 1946 bis 1976	10
2. Die rechtliche und politische Aufwertung der Beiräte durch die Novellierung von 1989.....	13
3. Zusammenfassung	15
III. Die Novellierung des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 2. Februar 2010.....	16
IV. Konzept und Durchführung der Evaluation	18
1. Auftrag, Konzept und Zeitplan	18
2. Die Methoden der Evaluation	21
2.1 Dokumentenanalyse	21
2.2 Qualitative Interviews	22
2.3 Der Online-Fragebogen	23
V. Die Ergebnisse der Evaluation	26
1. Planungskonferenzen (§ 8 Abs. 1)	26
1.1 Die Planungskonferenzen im Beirätegesetz.....	26
1.2 Die Planungskonferenzen in der Praxis.....	28
1.2.1 Häufigkeit von Planungskonferenzen	28
1.2.2 Themenschwerpunkte der Planungskonferenzen	30
1.2.3 Teilnahme der Behörden und Ämter.....	31
1.2.4 Konzeption, Vorbereitung und Durchführung der Planungskonferenzen	33
1.2.5 Ergebnisse der Planungskonferenzen.....	35
1.3 Zwischenfazit	36
1.4 Bewertung der Planungskonferenzen durch Beiräte, Ortsämter und Behörden	37
1.4.1 Beiratssprecherinnen und -sprecher.....	37
1.4.2 Ortsamtsleiterinnen und -leiter	38
1.4.3 Vertreterinnen und Vertreter der senatorischen Behörden.....	39
1.4.4 Ergebnisse aus der Online-Umfrage.....	40
1.5 Evaluation der Planungskonferenzen.....	41
1.5.1 Bürgerbeteiligung bei Planungskonferenzen	41
1.5.2 Kommunikationsprobleme bei der Durchführung von Planungskonferenzen	44
1.5.3 Schwachpunkte der Planungskonferenzen	45

1.6	Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen	46
2.	Stärkung der Bürgerbeteiligung (§ 6).....	50
2.1	Bürgerbeteiligung als politisches Ziel der Beiräte-Reform.....	52
2.2	Die Entwicklung der Bürgerbeteiligung nach der Beirätereform.....	52
2.3	Stadt- und ortsteilspezifische Ausprägungen von Bürgerbeteiligung.....	55
2.3.1	Methodisches Vorgehen	55
2.3.2	Ergebnisse	56
2.4	Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen.....	59
3.	Jugendbeteiligung in den Beiräten	62
3.1	Regelungen nach dem neuen Beirätegesetz.....	62
3.2	Strukturen der Jugendbeteiligung.....	64
3.3	Bestandsaufnahme der Jugendbeteiligung durch die Beiräte	65
3.3.1	Jugendbeiräte in Bremen	65
3.3.2	Mittelfristig geplante und ehemalige Jugendbeiräte.....	69
3.3.3	Andere Formen der Jugendbeteiligung in den Beiräten	70
3.3.4	Die Rolle der Senatskanzlei in der Förderung der Jugendbeteiligung	71
3.4	Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen.....	71
4.	Die erweiterten Rechte nach den §§ 7, 9, 10 und 11	75
4.1	Informationsrechte (§ 7)	76
4.2	Beteiligungs-, Entscheidungs- und Zustimmungsrechte (§ 9 und § 10).....	76
4.3	Exkurs: Die Richtlinie über die Zusammenarbeit des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr mit den Beiräten und Ortämtern	78
4.4	Mitwirkung der Beiräte an der Haushaltsaufstellung (§ 32 Absatz 1) und Stadtteilbudgets (§ 32 Absatz 4)	79
4.5	Herstellung von Einvernehmen (§ 11).....	79
4.6	Zwischenfazit.....	82
4.7	Ressourcenprobleme bei der Umsetzung der neuen Rechte	84
4.7.1	Ressourcenausstattung der Ortsämter	85
4.7.2	Grenzen der Belastbarkeit der ehrenamtlich arbeitenden Beiratsmitglieder.....	87
4.7.3	Mehrbelastung der Behördenmitarbeiter und -mitarbeiterinnen	91
4.8	Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen.....	92
5.	Beiratsübergreifende Zusammenarbeit: Beirätekonferenz und Regionalausschüsse.....	94
5.1	Die Beirätekonferenz.....	94
5.1.1	Überblick über die durchgeführten Beirätekonferenzen.....	95
5.1.2	Interviewaussagen zur Beirätekonferenz.....	97

5.1.3 Ergebnisse der Online-Befragung.....	98
5.2 Regionalausschüsse.....	100
5.3 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen.....	102
VI. Zusammenfassung des Evaluationsberichts.....	104
Literaturliste	108
Anhang	113

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
ABübEbei	Ausschuss für Bürgerbeteiligung, bürgerschaftliches Engagement und Beiräte
AfSD	Amt für Soziale Dienste
ASV	Amt für Straßen und Verkehr
BauGB	Baugesetzbuch
BeiräteG	Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter
BremStGH	Entscheidungen des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen
bzw.	beziehungsweise
Drs.	Drucksache
ebd.	ebenda
FSJ	Freiwilliges Soziales Jahr
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
n	Anzahl der Merkmalsausprägung
o.a.	oben angegebene
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PK	Planungskonferenz
s.	siehe
S.	Seite
SBW	Senatorin für Bildung und Wissenschaft
SBWG	Senatorin für Bildung, Wissenschaft und Gesundheit (seit Dezember 2012: Senatorin für Bildung und Wissenschaft)
SIS	Senator für Inneres und Sport
SK	Senator für Kultur
SSKJF	Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen
StVO	Straßenverkehrsordnung
SUBV	Senator für Umwelt, Bau und Verkehr
SUBVE	Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa (seit Juni 2011: Senator für Umwelt, Bau und Verkehr)
SWAH	Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen
SWH	Senator für Wirtschaft und Häfen (seit Juni 2011: Senator für Wirtschaft, Ar- beit und Häfen)
VEP	Verkehrsentwicklungsplan
Verf.	Verfahren
vgl.	vergleiche
WiN	Wohnen in Nachbarschaften
z.B.	zum Beispiel

I. Vorbemerkung

Der vorliegende Bericht zur Evaluation des „Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter“ (im Folgenden vereinfachend auch Beirätegesetz genannt) vom 2. Februar 2010 wurde im Auftrag der Senatskanzlei der Freien Hansestadt Bremen erstellt. Er ist das Ergebnis eines mehr als einjährigen Arbeitsprozesses einer Evaluationsgruppe, die sich Anfang April 2013 unter dem Dach des Arbeitsbereichs Wahl-, Parteien- und Partizipationsforschung am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bremen konstituiert hat.

Bei der öffentlichen Debatte in der Bremischen Stadtbürgerschaft am 26. Januar 2010 wurden hohe Erwartungen an die Neufassung des Beirätegesetzes formuliert, da der vorgelegte Gesetzesentwurf, so die mehrheitliche Ansicht, die Rechte der Beiräte entscheidend stärken sowie einer Verbesserung der Bürgerbeteiligung Rechnung trage. Der Evaluationsbericht widmet sich in seinen verschiedenen Teilen der Frage, ob diese Erwartungen erfüllt wurden und wo Verbesserungs- bzw. Reformbedarf besteht. Dabei orientiert er sich an Fragestellungen, die am 19. Februar 2013 in einem von der Bremischen Stadtbürgerschaft beschlossenen Antrag zur Evaluation formuliert wurden. Der Bericht spricht in verschiedenen Kapiteln Empfehlungen aus, die in eine erneute Novellierung des Gesetzes einfließen könnten. Darüber haben Senat und Stadtbürgerschaft Bremens zu entscheiden.

Wesentliche Erkenntnisse der vorliegenden Evaluation gehen auf Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Beiräte und Jugendbeiräte, der Ortsämter, ausgewählter senatorischer Behörden und des Ausschusses für Bürgerbeteiligung, bürgerschaftliches Engagement und Beiräte sowie auf eine Online-Befragung unter Beiratsmitgliedern zurück. Allen Interviewpartnerinnen und -partnern sowie den Mitgliedern der Beiräte, die an der Online-Befragung teilgenommen haben, möchten wir an dieser Stelle für ihre Unterstützung unserer Untersuchung danken. Unser Dank gilt auch den Ortsämtern und Mitgliedern der Ortsamtsleitungen, die uns in mehreren Fällen wichtige Informationen und Daten zur Verfügung gestellt haben. Nicht zuletzt sind wir der Senatskanzlei und den Mitarbeitern des Referats 14, die uns ebenfalls bei der Durchführung unserer Untersuchung unterstützt haben, zu Dank verpflichtet. Meinen persönlichen Dank möchte ich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Evaluationsgruppe aussprechen, die wesentliche Teile der Evaluation erarbeitet haben. Ohne ihren Einsatz und ihre Kompetenzen sowohl bei der konzeptionellen Planung als auch bei der Umsetzung und Verschriftlichung der Evaluation hätte der Bericht angesichts begrenzter zur Verfügung stehender Mittel nicht fertiggestellt werden können.

Bremen, 15. Juli 2014



Lothar Probst

II. Die verfassungsrechtliche und politische Stellung der Beiräte und Ortsämter in der historischen Entwicklung

Die Diskussion über Aufgaben, Rechte und Kompetenzen der Beiräte und Ortsämter hat in Bremen eine lange Tradition. Seit der Verabschiedung des ersten „Gesetzes über Ortsämter und Außenstellen der bremischen Verwaltung“ im Jahr 1946 hat es mehrere Novellierungen und Überarbeitungen gegeben, die jeweils Gegenstand politischer und verfassungsrechtlicher Kontroversen waren. Im Kern ging es in jeder dieser Auseinandersetzungen um die Frage, wie angesichts der Besonderheiten des Zweistädte-Staates die kommunale Selbstverwaltung im Einklang mit der Landesverfassung geregelt werden soll und welcher rechtliche sowie politische Status den Beiräten zusteht. Dabei kommt den Artikeln 143 bis 149 der Landesverfassung eine entscheidende Bedeutung zu. Artikel 143 stellt fest, dass „[d]ie Stadt Bremen und die Stadt Bremerhaven jede für sich eine Gemeinde des bremischen Staates [bilden]“ (Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen). Während damit zunächst einmal nur der eigenständige kommunale Charakter der beiden Städte Bremen und Bremerhaven hervorgehoben wird, betont Artikel 144, dass beide Gemeinden „Körperschaften des öffentlichen Rechts [sind]“ und „das Recht der Selbstverwaltung“ haben. Für die Frage der kommunalrechtlichen Gliederung der Gemeinden ist Artikel 145 Abs. 2 (Bezirksvertretungen) ausschlaggebend.

Box 1: Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

Artikel 145 Abs. 2

„Die Gemeinden können für die Verwaltung örtlicher Angelegenheiten bestimmter Stadtteile, insbesondere die stadtbremischen Außenbezirke, durch Gemeindegesezt örtlich gewählte Bezirksvertretungen einrichten.“

Wie diese Formulierung auszulegen ist, war nicht nur in den Debatten während der Erarbeitung der Landesverfassung, sondern auch in den Folgejahrzehnten unter den Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft Gegenstand leidenschaftlicher Auseinandersetzungen, die teilweise erst durch Entscheidungen des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen geklärt werden konnten.

Es ist nicht Aufgabe der vorliegenden Evaluation, die historische Entwicklung der Aufgaben, Rechte und Kompetenzen der Beiräte und Ortsämter in ihrer rechtlichen Ausgestaltung umfassend zu rekonstruieren; gleichwohl wäre ohne eine zusammenfassende Betrachtung dieser historischen Entwicklung eine Evaluation des novellierten Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 20. Februar 2010 unvollständig, weil sich die Bedeutung dieser Novellierung erst im Kontext dieser historischen Entwicklung erschließt. Vor allem wird dadurch deutlich, dass die Frage, welcher rechtliche und politische Status den Beiräten in der institutionellen Gesamtarchitektur der Gemeinde Bremen zukommt bzw. zukommen soll, bis heute nicht hinreichend geklärt ist und deshalb auch in Zukunft Gegenstand politischer Reformdebatten bleiben wird.

1. Die Ausgestaltung der Rechte und Kompetenzen der Beiräte zwischen 1946 bis 1976

Der Bremische Staatsgerichtshof hat sich in zwei wegweisenden Entscheidungen¹ ausführlich mit der historischen Entwicklung der kommunalpolitischen Gliederung der Gemeinde Bremen sowie mit den Rechten der Beiräte und ihrem verfassungsrechtlichen Status beschäftigt, so dass im Folgenden auf die wesentlichen Aussagen aus beiden Entscheidungen Bezug genommen wird.

Der Verweis auf die „stadtbremischen Außenbezirke“ in Artikel 145 der Landesverfassung macht deutlich, dass es in der Phase der Wiederherstellung des Stadtstaates Bremen nach Ende des Zweiten Weltkrieges vor allem um den kommunalrechtlichen Status jener Landgemeinden ging, die 1939 zwangsweise und 1945 durch Gesetz im Zuge der Auflösung des Landkreises Bremen in das Stadtgebiet Bremens eingegliedert wurden. Durch die Eingliederung „musste für diese Gebietsteile eine neue Verwaltungsorganisation geschaffen werden“ (Sakuth 2005: 3). Wie Sakuth schreibt, „wurden die Verwaltungsgeschäfte [zunächst] von den bestehenden örtlichen Gemeindeverwaltungen als Dienststellen der Stadtgemeinde Bremen kommissarisch weitergeführt. Die Leiter dieser neuen Dienststellen führen die Bezeichnung ‚Bezirksbürgermeister‘“ (ebd.). Durch das am 14. Dezember 1946 erlassene Gesetz über „Ortsämter und Außenstellen der bremischen Verwaltung“ wurden 15 Ortsämter in den ehemals selbstständigen Landgemeinden Hemelingen, Burglesum, Vegesack, Blumenthal, Osterholz, Oberneuland-Rockwinkel, Borgfeld, Lehesterdeich, Blockland, Arsten, Habenhausen, Huchting, Strom, Lankenau und Seehausen eingerichtet, die die bestehenden kommissarischen Gemeindeverwaltungen ersetzten. Sie wurden von einem Leiter vertreten, der an die Weisungen der Fachverwaltungen gebunden war und der Dienstaufsicht der Senatskanzlei unterstand. Zur Beratung des Ortsamtsleiters sah das Gesetz einen Beirat aus sachkundigen Bürgern vor, die von der Bürgerschaft gewählt werden sollten. Die Ortsämter sollten eine „volksnahe Verwaltung“ (BremStGHE, St 1/81: 15²) in den jeweiligen Bezirken gewährleisten.

Im Zuge der 1947 geführten Verfassungsdebatte herrschte weitgehend Einigkeit darüber, dass den ehemals selbstständigen Gemeinden der Außenbezirke „größere Selbstverwaltungsrechte eingeräumt werden müssten“ (St 1/81: 18). Statt lediglich zur Dekonzentration der Verwaltung sollte es zu einer wirklichen „Dezentralisation im Sinne einer Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf kommunale Untergliederungen (Stadtteile, Bezirke) kommen“ (ebd.). Im Zuge dieser Debatte entstand dann die endgültige

¹ Entscheidung vom 29. März 1982 (St 1/81) und Entscheidung vom 8. Juli 1991 (St 2/91). In den folgenden Auszügen werden wesentliche Aussagen aus diesen beiden Entscheidungen zusammenfassend referiert. Beide Entscheidungen sind online verfügbar:

http://www.staatsgerichtshof.bremen.de/sixcms/media.php/13/StGHE_1982-03-29_St%201-81.pdf

http://www.staatsgerichtshof.bremen.de/sixcms/media.php/13/e91_02.pdf

² In der weiteren Zitation nur noch als St 1/81.

Formulierung von Artikel 145 Abs. 2 der Landesverfassung, der vom Staatsgerichtshof aufgrund der unterschiedlichen Interessenlagen als „Verfassungskompromiss“ gewertet wird (St 1/81: 24). Dennoch stuft der Staatsgerichtshof Artikel 145 Abs. 2 als Verfassungsdirektive ein (ebd.). Bezirksvertretungen seien als Ausdruck einer dezentralisierten Kommunalverwaltung auf Stadtteilebene mit örtlich gewählten Bürgervertretungen zu verstehen (St 1/81: 26).

Nach Inkrafttreten der Landesverfassung ging die Auseinandersetzung um die Interpretation von Artikel 145, trotz des gefundenen Kompromisses, unter den Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft weiter. Es wurde von mehreren Abgeordneten bemängelt, dass das Ortsamtsgesetz von 1946 den Ansprüchen einer wirklichen Selbstverwaltung im Sinne von Artikel 145 Abs. 2 nicht Rechnung trage. In einer Bürgerschaftsdebatte am 21. Oktober 1947 forderte der damalige CDU-Abgeordnete Kühne „eine Direktwahl der Beiräte, eine demokratische Wahl auch des Bezirksbürgermeisters durch die gewählte Körperschaft, die Öffentlichkeit der Beiratssitzungen und das Recht des Beirats, über die Haushaltsmittel selbst zu verfügen“ (St 1/81: 29) – weitsichtige Forderungen, die teilweise erst viele Jahrzehnte später realisiert wurden. Gegen den Mehrheitswillen der führenden Regierungspartei SPD konnte jedoch die Forderung nach einer dezentralen Bezirksverwaltung mit einem hohen Maß an Selbstverwaltung in den stadtbremischen „Außenbezirken“ nicht durchgesetzt werden. Dennoch wurde am 28. Juni 1951 im Einvernehmen der wichtigsten Fraktionen der Bürgerschaft eine Neufassung des Ortsamtsgesetzes verabschiedet. Durch dieses „Gesetz über Ortsämter und Außenstellen der bremischen Verwaltung“ sollte die Mitarbeit der Bevölkerung in der Ortsamtsverwaltung ausgeweitet und verstärkt werden (vgl. St 1/81: 31).

Zu diesem Zeitpunkt waren die innerstädtischen Stadtteile immer noch ortsamtsfreie Gebiete. Erst Anfang der 1970er Jahre wurde angesichts des Bevölkerungswachstum in Bremen im Senat und in der Bürgerschaft darüber diskutiert, wie das Recht auf Selbstverwaltung auch auf diese Gebiete ausgedehnt werden könnte. Es wurde sogar ernsthaft die Einrichtung von Bezirksämtern und Bezirksparlamenten für den Fall erörtert, dass sich die Bevölkerungszahl auf 800.000 Einwohner zubewegen würde (St 1/81: 32). Erst dann wäre es sinnvoll, über die Direktwahl der Bezirksparlamente nachzudenken. Angesichts der stagnierenden Bevölkerungsentwicklung wurde die Aufteilung in Bezirke jedoch verworfen und stattdessen per Gesetz vom 22. Juni 1971 die für die Außenbezirke geltenden Regelungen über die Einrichtung von Ortsämtern und Beiräten auf die innerstädtischen Gebiete übertragen (vgl. St 1/81: 31). Es wurden vier neue Ortsämter in den Bereichen Mitte/Östliche Vorstadt, Neustadt/Woltmershausen, Schwachhausen/Vahr sowie Findorff/Walle/Gröpelingen eingerichtet und diesen neun Beiräte zugeordnet, so dass insgesamt 22 Beiräte in den innerstädtischen und außerbezirklichen Stadtteilen für eine „volksnahe Verwaltung“ und die Einbindung der jeweiligen Wohnbevölkerung zur Verfügung standen (vgl. Sakuth 2005: 4). Zugleich wurde durch eine Neufassung des „Ortsgesetzes über Ortsämter und Beiräte“ die Stellung der Beiräte

te gestärkt, indem ihnen ein Zugangsrecht zu den Deputationen sowie ein Akteneinsichtsrecht zugesprochen wurden. „[B]ei Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung oder Meinungsverschiedenheiten mit dem Ortsamt“ war es den Beiräten fortan möglich, „ihre Position der zuständigen Deputation darzulegen und somit mehr direkten politischen Einfluss zu erreichen“, wie Sakuth (2005: 5) schreibt. Diese Stärkung der Beiratsrechte änderte jedoch nichts daran, dass vor allem vonseiten der SPD-Fraktion die Beiräte nach wie vor in erster Linie als „Verwaltungsausschüsse“ angesehen wurden, so dass die von der CDU-Fraktion geforderte Direktwahl der Beiräte für nicht nötig erachtet wurde (vgl. St 1/81: 31). Einen weiteren Kompetenzgewinn für die Beiräte brachte die Reform des Ortsgesetzes von 1979, ohne jedoch an der fehlenden Direktwahl oder der grundsätzlichen Einschätzung der Beiräte als lediglich „beratende“ Organe etwas zu ändern. Die SPD-Fraktion beharrte sogar explizit darauf, dass die Beschlussfassung der Beiräte „lediglich die protokollarische Formulierung der Auffassung des Beirats zu dem jeweiligen Fragenkomplex bedeutet“ (St 1/81: 33).

2. Die rechtliche und politische Aufwertung der Beiräte durch die Novellierung von 1989

Obwohl die wesentlichen Novellierungen des ersten Ortsgesetzes von 1946 in den Jahren 1951, 1971 und 1979 jeweils die Rechte der Beiräte gestärkt hatten, blieb es im Grundsatz bei einer geringen Kompetenzausstattung, so dass der Staatsgerichtshof sie bis zu diesem Zeitpunkt als „dezentrierte Verwaltungsorganisationen mit Elementen ‚politischer Selbstverwaltung‘ gekennzeichnet“ hat (St 1/81: 34). Vor diesem Hintergrund stufte der Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 29. März 1982 die Ortsämter und Beiräte nicht als Bezirksvertretungen im Sinne des Artikels 145 Abs. 2 der Landesverfassung ein und vertrat die Auffassung, dass eine örtliche Direktwahl der Beiräte nicht zwingend erforderlich sei. Außerdem stellte er fest, dass „den Beiräten des Beiratsgesetzes 1979 keine selbständige Ausübung von Staatsgewalt im Sinne der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze [...] übertragen“ wurde (St 1/81: 37).

Diese Feststellung ist in Bezug auf den verfassungsrechtlichen und politischen Status der Beiräte insofern von Bedeutung, als der Staatsgerichtshof zwölf Jahre später in einer erneuten Grundsatzentscheidung zu einer anderen Auffassung gelangte. Das hatte mit einer erneuten Novellierung des Gesetzes im Jahr 1989 zu tun. Im Zuge dieser Novellierung wurde, nicht zuletzt aufgrund einer Veränderung der Diskussionslage in der SPD-Fraktion, zum einen die seit Langem von der CDU und anderen Oppositionsparteien geforderte Direktwahl der Beiräte eingeführt und zum anderen auch Ausländerinnen und Ausländern³ ein aktives Wahlrecht zu den Beiräten eingeräumt (vgl. Facklam 1989). Des Weiteren wurden die Kompetenzen der Beiräte erweitert und konkretisiert und ihnen „echte Entscheidungsrechte zuerkannt“ (Sakuth 2005: 7), u.a. das Recht, über „verkehrslenkende, -beschränkende und -beruhigende Maßnahmen“ zu entscheiden und eigene „stadtteilorientierte sozial-, kultur- und umweltpolitische Projekte“ zu planen (§ 7). Auch die Beteiligungsrechte von Bürgern⁴ wurden gestärkt, indem diese „in beiratsbezogenen Angelegenheiten Anträge an den Beirat stellen“ konnten (§ 9). Außerdem wurde den Beiräten das Recht gewährt, „eigene langfristige Planungsabsichten zu erarbeiten und diese über die Behörden den Deputationen vorzuschlagen“ (§ 6). Für die Beiräte war es zugleich ein Fortschritt, dass sie nach § 7 fortan über „die Verwendung der Mittel für stadtteilbezogene Maßnahmen“ entscheiden konnten und dass nach § 30 die „stadtbremischen Behörden [...] verpflichtet [wurden, d.V.], bei allen Angelegenheiten, die im Ortsgesamtbereich von öffentlichem Interesse sind, recht-

³ Vorgesehen war, dass alle Nichtdeutschen, die seit mindestens vier Jahren im jeweiligen Geltungsbereich lebten, das aktive Wahlrecht ausüben können. Wählbar sollten des Weiteren diejenigen Wahlberechtigten sein, die sich am Wahltag seit mindestens drei Monaten im entsprechenden Beiratsgebiet aufgehalten hatten.

⁴ Aus Gründen der Vereinfachung und besseren Lesbarkeit wird – wie in den meisten wissenschaftlichen Veröffentlichungen und Fachzeitschriften üblich – in diesem Text auf die durchgängige Schreibweise sowohl der männlichen als auch der weiblichen Form verzichtet (die Verantwortung für diese Entscheidung liegt beim Projektleiter).

zeitig über das Ortsamt eine Stellungnahme des Beirats einzuholen, die der entscheidenden Stelle zur Beratung vorzulegen sind.“⁵ Während die Ausweitung der Rechte der Beiräte und vor allem ihre Direktwahl fraktionsübergreifend begrüßt wurden, stieß das aktive Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf den Widerstand der CDU-Fraktion, die in dieser Angelegenheit den Staatsgerichtshof anrief.

Tatsächlich erklärte der Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 8. Juli 1991 das für die Beiratswahlen vorgesehene Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer für unvereinbar mit der Landesverfassung, so dass der entsprechende Artikel aus dem Beirätegesetz entfernt werden musste. Für die vorliegende Evaluation ist vor allem die Frage von Interesse, wie der Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung von 1991 die rechtliche und politische Qualität der Beiräte bewertete. Während er den Beiräten noch 1982 – nach der Reform des Beirätegesetzes von 1981 – ausdrücklich keine selbständige „Ausübung der Staatsgewalt“ zuschreibt, kommt er 1991 zu der entgegengesetzten Meinung (St 2/91: 10). Er beruft sich dabei ausdrücklich auf die Entscheidungsrechte nach § 7 und die Verwendung von Mitteln im Beiratsgebiet nach § 32 Abs. 2. In der Urteilsbegründung wird z.B. in Bezug auf Straßenverkehrsmaßnahmen gemäß § 7 Beiratsgesetz explizit festgehalten, dass der Beirat innerhalb des rechtlichen Rahmens der §§ 44 bis 46 der StVO „ein freies verwaltungsmäßiges Gestaltungsermessen dahingehend [hat], welche Maßnahmen durchzuführen sind und welche Mittel hierfür bereitzustellen sind. Er kann dabei auch nach § 14 Abs. 1 Beiratsgesetz durch die Zuständigkeit der Fachbehörden in seiner Entscheidungs- und Handlungsgewalt nicht beschränkt werden“ (St 2/91: 12). Und weiter heißt es: „[D]ie Stadtbürgerschaft [hat] als Ortsgesetzgeber durch § 7 Beirätegesetz einen Teil der Exekutivrechte wirksam auf die Beiräte übertragen“ (ebd.).

Die Mitglieder des Staatsgerichtshof argumentieren, dass sich das Beirätegesetz durch die Novellierung von 1989 mit der Einführung der örtlichen Direktwahl und der Erweiterung der Befugnisse der Beiräte de facto dem ursprünglich intendierten Regelungsmodell von Artikel 145 Abs. 2 der Landesverfassung angenähert habe, wenngleich die Reform immer noch unterhalb der Schwelle einer wirklichen Verwaltungsdezentralisation geblieben sei. Und in Bezug auf die Kompetenzen der Beiräte nach § 7 des Beirätegesetzes von 1989 urteilt der Staatsgerichtshof: „Trotz der Begrenzung auf bestimmte Sachbereiche in § 7 sind die Entscheidungsrechte nicht nur in der politischen Reformdiskussion, sondern auch in der späteren Gesetzesrealisierung in den Stadt- und Ortsteilen ein gewichtiger Bestandteil der Beiratsarbeit gewesen. [...] Ein wie auch immer geartetes Letztentscheidungsrecht des Senats und seiner Fachbehörden ist weder beabsichtigt gewesen noch im Beiratsgesetz tatsächlich festgelegt worden“ (St 2/91: 14).⁶

⁵ Alle die aufgeführten Paragraphen betreffenden Zitate wurden dem Ortsgesetz für Beiräte und Ortsämter in der Fassung von 1989 entnommen.

⁶ Die aus dieser Entscheidung hervorgehende Beurteilung des rechtlichen Charakters der Beiräte hat der Bremische Staatsgerichtshof erst jüngst in einer weiteren Entscheidung, die sich mit einem Gesetzent-

3. Zusammenfassung

Fasst man die Essenz der Entscheidungen des Staatsgerichtshof zusammen, so wird deutlich, dass durch die verschiedenen zwischen 1946 und 1989 durchgeführten Novellierungen des Beirätegesetzes die Beiräte eine wesentliche rechtliche und politische Aufwertung erfahren haben, die sie in die Nähe der ursprünglich vorgesehenen dezentralisierten Bezirksvertretungen nach Artikel 145 Abs. 2 der Landesverfassung rückt und sie zu selbstständigen Ausführungsorganen der Staatsgewalt macht. Dennoch haben die bisher durchgeführten Reformen das grundsätzliche Problem, in welchem Verhältnis die Beiräte zur Stadtbürgerschaft mit ihren Deputationen sowie zum Senat mit seinen angegliederten Fachbehörden stehen, nicht geklärt. Obwohl die Beiräte seit 1989 im Rahmen der Direktwahl durch die jeweiligen Wahlbürger in ihrem Beiratsgebiet legitimiert werden, gelten sie bisher nicht als wirkliche Volksvertretung. Sie führen im öffentlichen Bewusstsein immer noch ein „Zwitterdasein“ zwischen eigenständiger Stadtteilvertretung und „Verwaltungsbeirat“, dem nur sehr begrenzte politische Gestaltungs- und Entscheidungskompetenzen zugestanden werden. Tatsächlich lässt sich nicht von der Hand weisen, dass auch nach der Einführung der Direktwahl der Beiräte durch die Novellierung von 1989 die Kompetenzausstattung der Beiräte hinter ihrem gewachsenen rechtlichen Status herhinkt. Prof. Alfred Rinken, lange Zeit Mitglied des Staatsgerichtshof, sagte 2004 in einer Rede auf der Schlussveranstaltung der Ausstellung „700 Jahre Bremer Recht“ in diesem Zusammenhang: „Das Verhältnis der Direktwahl der Beiräte auf der einen und ihrer geringen Kompetenzausstattung auf der anderen Seite ist ein Missverhältnis, das geeignet ist, Partizipation als Frustration erscheinen zu lassen“ (Rinken 2004: 35f).

wurf der Bremischen Bürgerschaft zur Übertragung des Wahlrechts für Beiräte auf Drittstaatenangehörige auseinandersetzte, bekräftigt. In Bezug auf die Beiräte wird erneut festgestellt, dass diese „Staatsgewalt ausüben“. Und weiter heißt es: „Die Zuständigkeiten der Beiräte beschränken sich nicht auf bloß vorbereitende und rein konsultative Tätigkeiten ohne Mitbestimmungsbefugnisse [...]“ (St 1/13: 18). Der Staatsgerichtshof bezieht auch die erneute Aufwertung der Entscheidungskompetenzen der Beiräte durch die Novellierung des Beirätegesetz vom 2. Februar 2010 in sein Urteil mit ein: „In Bezug auf die Beiräte ist festzustellen, dass diese zwar der Gesetzesbindung und der Rechtsaufsicht unterliegen und dass ihnen durch Gesetz ihre Aufgaben jederzeit entzogen werden können. Allerdings vermittelt § 10 BeiräteG eine Fülle von Entscheidungs- und Mitentscheidungskompetenzen, die zum Teil einen hohen gestalterischen und politischen Anteil haben, bei denen es sich um keine ‚Bagatellen‘ handelt [...] und die nicht in reinem Gesetzesvollzug bestehen. Diese Aufgaben nehmen die Beiräte auch inhaltlich weisungsfrei wahr“ (St 1/13: 19).

III. Die Novellierung des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 2. Februar 2010

Die Ausführungen zur Entwicklung der verfassungsrechtlichen und politischen Stellung der Beiräte zeigen, dass es im Prinzip bei jeder Gesetzesnovelle um „eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Beiratsbefugnisse“ ging (St 2/91: 13). Dieser Kontinuitätslogik entspricht auch die Novellierung des Beirätegesetzes, welches am 18. Januar 2010 von einer Mehrheit der Mitglieder der Bremischen Stadtbürgerschaft beschlossen und am 2. Februar 2010 verkündet wurde. Im Unterschied zu den meisten vorherigen Novellierungen fällt jedoch die große Übereinstimmung auf, mit der das Gesetz von fast allen Fraktionen der Bremischen Stadtbürgerschaft gemeinsam getragen wurde. Dieser Konsens verdankt sich nicht zuletzt der Art und Weise, in der das Gesetz erarbeitet und beraten wurde. Der Verabschiedung in der Stadtbürgerschaft gingen seit 2007 intensive Diskussionen in den Fraktionen und im damaligen Ausschuss für Bürgerbeteiligung und Beiratsangelegenheiten voraus. Vor allem die aktive Einbeziehung der Beiräte in die Erarbeitung und Beratung des Gesetzentwurfes, organisiert von der Senatskanzlei, war in dieser Form einmalig. Nach Vorlage des Referentenentwurfes aus der Senatskanzlei (20. Juni 2008) wurden die Beiräte gebeten, sich zu dem Entwurf zu äußern sowie ihre Vorschläge, Wünsche und Kritik einzubringen. Von dieser Möglichkeit machten die Beiräte intensiv Gebrauch, so dass viele ihrer Anregungen und Formulierungsvorschläge in den Gesetzesentwurf eingeflossen sind. Bürgermeister Jens Böhrnsen brachte diesen Aspekt treffend auf den Punkt, als er in der Aussprache über den Gesetzesentwurf in der Stadtbürgerschaft sagte: „Ich glaube, in der bremischen Gesetzgebungsgeschichte ist der Weg vom Entwurf bis zum heutigen Tage so ohne Beispiel, diese breite Beteiligung, diese Diskussionen auf allen Ebenen, in den Beiräten, im Ausschuss und in ganz vielen Runden. In dieser Form haben wir noch kein Gesetz bis zur Verabschiedung gebracht“ (Protokoll der 35. Sitzung der Stadtbürgerschaft/26. Januar 2010, 1448⁷).

Die damalige Aussprache in der Stadtbürgerschaft macht zugleich deutlich, welche hohen Erwartungen in die Novellierung des Beirätegesetzes gesetzt wurden. Silvia Neumayer (CDU), Berichterstatterin für den Ausschuss, betonte, dass mit der Novellierung „der Weg eingeschlagen wurde, [...] mehr Beiratsrechte zu schaffen“ (1438). Birgit Busch, damaliges Mitglied im Ausschuss für Bürgerbeteiligung und Beiräte für die SPD-Fraktion, fand starke Worte für die Bedeutung der Gesetzesnovellierung: „Ich bin überzeugt, dass wir mit dieser neuen Fassung des Beirätegesetzes einen Paradigmenwechsel erreichen. Nicht die Beiräte sind Bittsteller der Verwaltung, sondern die Verwaltung und mit ihr die dazugehörigen Gesellschaften sollen jetzt Unterstützer der Beiräte vor Ort sein“ (1436). Mehrere Rednerinnen und Redner gingen auf die neuen Instrumente ein, die in das Beirätegesetz eingefügt wurden. Dies betrifft die Planungskonferenzen,

⁷ Alle folgenden Zitate aus der Aussprache entstammen demselben Protokoll und werden in Klammern mit der jeweiligen Seitenzahl angegeben.

die erweiterten Informations-, Beteiligungs- und Entscheidungsrechte der Beiräte, die Stärkung der Bürgerbeteiligung, die Einrichtung von Regionalausschüssen sowie die Ausweitung der Jugendbeteiligung. Zu den Planungskonferenzen führte Birgit Busch aus: „Liebe Kolleginnen und Kollegen, die im Gesetz geregelten Planungskonferenzen werden künftig von besonderer Bedeutung sein, da in diesen Konferenzen nicht nur allgemeine Absichtserklärungen abgegeben werden können, sondern zu Beginn eines jeden Haushaltsjahres konkret dargelegt werden muss, welche Maßnahmen im jeweiligen Stadtteil notwendig sind und finanziert werden müssen“ (1436). Der Abgeordnete Dirk Schmidtman von der Grünen-Fraktion betonte, dass die Beiräte und Bürger mit den Planungskonferenzen die „Möglichkeit [erhalten], sich schon im Vorfeld von den einzelnen Planungen der Ressorts zu überzeugen, sich mit einzumischen und mit einzubringen“ (1440). Einen positiven Nebeneffekt sieht er darin, „[d]ass die Ressorts sich jetzt auch abstimmen, wenn sie auf solch einer gemeinsamen Sitzung vertreten sind“ (1440). Des Weiteren geht er auf das im Gesetz verankerte Prinzip der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ein: „Mit diesem neuen Beirätegesetz werden nicht nur die Beiräte gestärkt, sondern wir wollen auch mehr Mitbestimmung. Wir wollen die Bürger mehr einbinden und sie ausdrücklich auch auffordern, sich in die Beirätepolitik und in den Stadtteilen einzubringen“ (1440). Klaus Möhle von der Fraktion der SPD prognostiziert sogar, dass „am Ende der Veranstaltung [...] in der Stadtbürgerschaft weniger und in den Beiräten mehr beschlossen werden [wird]. Das Regieren wird für den Senat nicht einfacher, sondern schwieriger“ (1446). Vonseiten der Fraktion der LINKEN gab es zwar eine Reihe kleinerer Kritikpunkte, aber auch ihr Vertreter Rainer Rupp bescheinigt dem Gesetz in der Aussprache, dass es eine Reihe von Sachen einführt, „die wir auch für gut halten: Planungskonferenzen, Jugendparlamente, die vermehrten Mitbestimmungs- und Anfragemöglichkeiten, die Möglichkeit über bestimmte Stadtteilbudgets zu entscheiden“ (1442). Er kritisiert jedoch die mangelnde Ausstattung der Beiräte mit Globalmitteln sowie den Passus im Gesetzentwurf, der ein Ausscheiden eines Beiratsmitglieds im Falle des Wegzuges aus dem Beiratsgebiet vorsieht. Der Vertreter der FDP, Bernd Richter, bemängelt, dass kleine Fraktionen in den Beiräten benachteiligt werden und fordert eine Stärkung der Minderheitenrechte.

Fasst man die Aussagen der Aussprache zusammen, ergibt sich eine optimistische Erwartungshaltung in Bezug auf die Auswirkungen des novellierten Beirätegesetzes. Dem Gesetz wird von fast allen Fraktionen ein Qualitätssprung gegenüber dem bisherigen Status quo zugesprochen. Als Zielorientierung der Novellierung werden insbesondere die weitere Stärkung der Rechte der Beiräte, die Verbesserung der Bürgerbeteiligung, die Verzahnung der Planungen der Beiräte und der Verwaltung über das Instrument der Planungskonferenzen sowie eine bessere Ausstattung der Beiräte mithilfe von Stadtteilbudgets genannt. Ob mit der Gesetzesnovelle im Sinne der Argumentation des Staatsgerichtshofs ein weiterer Schritt in Richtung einer Annäherung der Beiräte an die in Artikel 145 Abs. 2 Landesverfassung vorgesehenen dezentralisierten örtlichen Bezirksvertretungen erfolgt ist, kann im Rahmen unserer Evaluation nicht beantwortet werden.

IV. Konzept und Durchführung der Evaluation

1. Auftrag, Konzept und Zeitplan

Am 19. Februar 2013 beschloss die Bremische Stadtbürgerschaft einen Antrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur Evaluation des Beirätegesetzes (Drucksache 18/ 272 S; Beschlussprotokoll der 21. Sitzung). Der Antrag beruhte auf einer Absichtserklärung des Senats, eine solche Evaluation durchzuführen, nachdem ein entsprechender Wunsch von vielen Beiräten an die Senatskanzlei herangetragen worden war. Insgesamt umfasst der Antrag drei Punkte, wobei der zweite Punkt eine Aufzählung konkreter Untersuchungsaufträge für die Evaluation enthält, während der Ausschuss im ersten Punkt die vom Senat geplante Evaluation allgemein begrüßt und im dritten Punkt den Senat auffordert, dem Ausschuss regelmäßig über den Sachstand der Evaluation zu berichten und das Evaluationsergebnis innerhalb von 12 Monaten vorzulegen. Die für die Evaluation entscheidenden Fragestellungen unter Punkt 2 lauten:

Box 2: Auszug aus dem Beschluss der Stadtbürgerschaft vom 19. Februar 2013

„Der Senat wird aufgefordert, bei der geplanten Evaluation des Beirätegesetzes insbesondere folgende Fragestellungen zu berücksichtigen:

- a) Ob sich die neuen Instrumente Planungskonferenzen, Regionalausschüsse und Beirätekonferenz in dem beabsichtigten Sinn bewährt haben?
- b) Ob und wie die Beiräte und die Ortsämter durch die Novellierung des Gesetzes tatsächlich in die Lage versetzt wurden, ihre neue Aufgabe, Bürgerbeteiligung im Beiratsbereich zu gewährleisten und anzuregen, zu erfüllen?
- c) Wie sich die Regelungen zur Erweiterung der Beteiligungs- und Entscheidungsregeln und zum Rede-recht in der Stadtbürgerschaft bewährt haben?
- d) Wie sich die Zusammenarbeit mit den Ressorts und den Dienststellen entwickelt hat, und inwieweit die Beiräte frühzeitig durch die Ressorts und Dienststellen in die Vorbereitung von Entscheidungen einbezogen werden?
- e) Ob wesentliche Korrekturen im Gesetz vorgenommen werden müssen, ob Anwendungsprobleme in der tatsächlichen Praxis bestehen, und wie diese gegebenenfalls behoben werden können?
- f) Ob, und gegebenenfalls wo, es Möglichkeiten für eine weitere Stärkung der Rechte der Beiräte gibt?“

(Drucksache 18/ 272 S; Beschlussprotokoll der 21. Sitzung).

Nach dem Beschluss der Stadtbürgerschaft trat die Senatskanzlei an den Leiter des Arbeitsbereichs Wahl-, Parteien- und Partizipationsforschung am Institut für Politikwissenschaft, Prof. Dr. Lothar Probst, mit der Bitte heran, die Evaluation durchzuführen. Auf der Basis einer von Prof. Probst vorgelegten Planungsskizze erteilte die Senatskanzlei am 13. März 2013 Prof. Probst den offiziellen Auftrag zur Durchführung der Evaluation. Nach dieser Entscheidung konstituierte sich am Arbeitsbereich Wahl-, Parteien- und Partizipationsforschung eine Arbeitsgruppe unter Leitung von Prof. Probst, die bis Ende April 2013 ein detailliertes Untersuchungskonzept sowie einen Zeitplan

für die Umsetzung der Evaluation ausgearbeitet hat.⁸ Das Konzept wurde in mehreren Gesprächen mit der Senatskanzlei abgestimmt und am 19. Juni 2013 auch Mitgliedern der Beirätekonferenz, der Ortsämter und des Ausschusses für Bürgerbeteiligung, bürgerschaftliches Engagement und Beiräte vorgestellt. Die eigentliche Evaluationsphase, die drei wesentliche Untersuchungsschritte umfasste, begann im Mai 2013.

Im Zentrum stand zunächst eine Sichtung und Auswertung der für die Evaluation relevanten Dokumente, Unterlagen und Zeitungsartikel. Innerhalb der Arbeitsgruppe wurden die Dokumente und Unterlagen arbeitsteilig ausgewertet und nach Themenkomplexen, die im Zusammenhang mit den Fragestellungen des Untersuchungsauftrags standen, gebündelt und kategorisiert. Mithilfe dieses ersten Untersuchungsschrittes sollte zunächst eine Übersicht und Problemanalyse erstellt werden, um auf dieser Basis die nächsten Schritte der Evaluation zu planen. Beim zweiten Untersuchungsschritt handelte es sich um eine Interviewphase, in der ausgewählte Vertreterinnen und Vertreter der Beiräte, der Ortsämter, senatorischer Behörden und des Ausschusses für Bürgerbeteiligung, bürgerschaftliches Engagement und Beiräte in leitfadengestützten qualitativen Interviews zu den vorher erarbeiteten Themenkomplexen befragt wurden. Am Ende der Untersuchungskette stand eine Online-Befragung der Mitglieder der 22 Beiräte. Dieser letzte Untersuchungsschritt diente dazu, die aus der Dokumentenanalyse und den qualitativen Interviews gewonnenen Erkenntnisse auf eine breitere empirische Grundlage zu stellen und ein möglichst genaues Meinungsbild der Beiräte zu den Fragestellungen der Evaluation zu erhalten.

Der erste Untersuchungsschritt (die Dokumentenanalyse und -auswertung) wurde im Juni 2013 abgeschlossen. In der Arbeitsgruppe wurde anschließend in mehreren Sitzungen der Fragebogen (siehe Anlage im Anhang) für die qualitative Interviewbefragung ausgearbeitet und ein Raster für die Auswahl der Interviewpartner erstellt. Diesem Raster lagen verschiedene Gesichtspunkte zugrunde. Zum einen sollten Vertreterinnen und Vertreter der Beiräte und Ortsämter angemessen unter den Interviewpartnern vertreten sein, zum anderen aber auch eine gewisse Anzahl von Repräsentanten senatorischer Behörden, die aufgrund ihres Ressortzuschnitts im engen Kontakt mit den Beiräten stehen. Des Weiteren sollten Mitglieder des Ausschusses für Bürgerbeteiligung, bürgerschaftliches Engagement und Beiräte, der bei der Erarbeitung des Beirätegesetzes eine wichtige Rolle gespielt hatte, interviewt werden. Neben diesen Gesichtspunkten flossen weitere Kriterien in die Auswahl der Interviewpartner ein. So sollte eine regionale Verteilung über das Stadtgebiet sichergestellt werden, auch um sozialstrukturelle Unterschiede in den Stadtteilen zu berücksichtigen. Schließlich spielten Gender-Aspekte sowie unterschiedliche parteipolitische Zugehörigkeiten bei der Auswahl eine Rolle. Aufgrund der Sommerferienpause konnte mit der Interviewphase

⁸ Die Kernarbeitsgruppe (acht Mitglieder) setzte sich aus Politologen mit Diplom- bzw. Bachelor-Abschluss sowie aus Soziologen mit Bachelor-Abschluss zusammen.

erst im August 2013 begonnen werden. Bis in den Spätherbst wurden 28 Interviews durchgeführt, die sich folgendermaßen auf die verschiedenen Interviewgruppen aufteilen:

Tabelle 1: *Verteilung der Interviewpartner*

Beiratssprecherinnen und -sprecher	8
Ortsamtleiterinnen und -leiter	7
Vertreterinnen und Vertreter senatorischer Behörden	6
Mitglieder des Ausschusses	5
Jugendbeiräte	1
Seniorenvertretung	1

Eigene Darstellung

Die regionale Verteilung auf Seiten der Beiratssprecher und Ortsamtsleiter sowie auf Seiten der senatorischen Behörden stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 2: *Verteilung der Interviewpartner auf Beiratsgebiete, Ortsämter und senatorische Behörden*

Beiratsgebiete	Ortsämter	Senatorische Behörden
Burglesum	Borgfeld	Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (2)
Findorff	Hemelingen	Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen (2)
Horn-Lehe	Huchting	Senatorin für Bildung und Wissenschaft (2)
Neustadt	Mitte/Östliche Vorstadt	
Oberneuland	Schwachhausen	
Obervieland	West	
Osterholz	Veogesack	
Woltmershausen		

Eigene Darstellung

Die sich anschließende Auswertung der qualitativen Interviews in mehreren Sitzungen der Evaluationsgruppe dauerte bis Mitte November. Mithilfe der aus den Interviews gewonnenen Erkenntnisse konnte dann der dritte Untersuchungsschritt, die Online-Befragung, in Angriff genommen werden. Während ein Teil der Arbeitsgruppe mit der Konzeptionierung und Vorbereitung der Programmierung des Online-Fragebogens begann, konzentrierte sich ein anderer Teil auf die Erarbeitung eines Auswertungsberichts zu den Planungskonferenzen, da mit der Senatskanzlei vertraglich vereinbart worden war, zu diesem Punkt bereits am Ende des Jahres 2013 ein erstes Ergebnis vorzulegen. Der entsprechende Bericht zu den Planungskonferenzen mit einem Umfang von 47 Seiten wurde der Senatskanzlei am 6. Januar 2014 übergeben. Aufgrund einiger technischer Probleme startete die Online-Befragung als dritte Stufe der Untersuchung erst Anfang März 2014. Nach Abschluss der Befragung wurden die Ergebnisse mithilfe statistischer Verfahren ausgewertet und in Form von Tabellen und Grafiken aufbereitet. Die letzte und abschließende Phase der Evaluation (April bis Ende Juni) bestand in der arbeitsteiligen Verschriftlichung der Ergebnisse aller drei Untersuchungsschritte.

2. Die Methoden der Evaluation

Für die Evaluation wurden, wie weiter oben bereits dargestellt, drei methodische Verfahren gewählt: Die Dokumentenanalyse, qualitative Interviews sowie eine Online-Befragung. Während die ersten beiden Methoden der qualitativen Sozialforschung zuzurechnen sind, werden Online-Befragungen, insbesondere bei großen Fallgruppen, eher den quantitativen Methoden zugerechnet. Für unsere Untersuchung haben wir uns für einen Mix aus allen drei Methoden entschieden, weil uns dies dem Untersuchungsgegenstand am angemessensten erschien (vgl. Flick 2012). Während die Dokumentenanalyse und die qualitativen Interviews einen strukturierenden und vertiefenden Zugang zur Untersuchung des novellierten Beirätegesetzes erlaubten, war es mithilfe der Online-Befragung möglich, die Meinungen der Beiräte zu den untersuchten Fragestellungen auf eine breitere empirische Grundlage zu stellen. Angesichts der begrenzten Fallzahl konnte die Online-Befragung darüber hinaus gut mit den beiden anderen Untersuchungsmethoden zusammengeführt werden. Zu einzelnen Fragen der Untersuchung wurden neben diesen drei Verfahren noch Kurzfragebögen für einen kleinen Adressatenkreis und gezielte Recherchen bei den Ortsämtern eingesetzt.

2.1 Dokumentenanalyse

Die Dokumentenanalyse zählt zu den etablierten Verfahren und Techniken innerhalb der qualitativen Sozialforschung. Gegenstand der Dokumentenanalyse sind sprachliche Mitteilungen aller Art, also auch Ton- und audiovisuelle Dokumente; Hauptanwendungsgebiet sind jedoch Dokumente, die in schriftlicher Textform vorliegen und nach bestimmten Kriterien bzw. Kategorien inhaltsanalytisch ausgewählt, untersucht und ausgewertet werden. Dokumente gelten in der qualitativen Sozialforschung als Repräsentation bestimmter Facetten der sozialen Wirklichkeit sowie als Quellen, die auf andere, hinter ihnen liegende Phänomene verweisen (vgl. Flick 2012). Dokumente beinhalten in der Regel Datenmaterial, welches nicht erst erhoben werden muss, sondern in der vorliegenden Form für die Erschließung von Sachverhalten genutzt werden kann. Bei der inhaltsanalytischen Auswertung von Dokumenten ist allerdings immer ihr Herstellungskontext in Rechnung zu stellen, so dass sie nur bedingt als Belege oder Hinweise für Sachverhalte und Entscheidungen gewertet werden können. Gleichwohl können mit ihrer Hilfe auch soziale Praktiken und Handlungen von gesellschaftlichen Akteuren erschlossen werden. Des Weiteren erlaubt die Dokumentenanalyse einen fokussierten Zugang zu bestimmten Problemstellungen.

Im Rahmen der Evaluation wurden die Dokumente in erster Linie zur Erschließung und Einkreisung von Problemstellungen im Umfeld der Beiräte und Ortsämter sowie zur Erarbeitung von Kategorien und zur Erstellung erster Hypothesen für die weiteren Untersuchungsschritte genutzt. Folgende Dokumente wurden in die Untersuchung einbezo-

gen: Stadt- und Ortsteilberichte, ausgewählte Protokolle von Beiratssitzungen sowie Protokolle der Beirätekonzferenzen und der Planungskonzferenzen. Um Zugang zu den Protokollen der Planungskonzferenzen zu bekommen, wurden zunächst die Internetseiten der Beiräte, soweit zugänglich, gesichtet. Da nicht alle Protokolle online verfügbar waren, wurde bei den Ortsämtern telefonisch nach den fehlenden Schriftstücken gefragt, um sicher zu stellen, dass alle stattgefundenen Planungskonzferenzen erfasst werden. Fehlende Protokolle wurden von den Ortsämtern daraufhin – häufig in digitaler Form – zugänglich gemacht. Über diese Dokumente hinaus wurden auch Berichte über Beiratsangelegenheiten aus den *Stadtteil-Kurieren* des *Weser Kurier*, die über die Online-Datenbank des *Weser-Kurier* zugänglich waren, zur Analyse herangezogen.⁹ Eine weitergehende Auswertung der Bremer Medienlandschaft im Sinne einer systematischen Durcharbeitung weiterer Presseerzeugnisse, wie den wöchentlich lokal erscheinenden Anzeigenblättern *Weser Report* und *Bremer Anzeiger* sowie des lokalen Rundfunks konnte angesichts des vorgegebenen Zeitrahmens der Evaluation und der begrenzten Ressourcen von der Arbeitsgruppe nicht geleistet werden.

2.2 Qualitative Interviews

Qualitative Interviews sind – ähnlich wie die Dokumentenanalyse – ein etabliertes Instrument der qualitativen Sozialforschung (vgl. Lamneck 2010). Sie zählen zu den interpretativen wissenschaftlichen Verfahrensweisen. Das qualitative Interview geht meistens von Verallgemeinerungen zum Untersuchungsgegenstand aus, so dass bereits vor dem Interview Hypothesen aufgestellt werden. Diese werden dann im Forschungsprozess mithilfe der Interviews überprüft. Der Interviewer muss also über ein Vorwissen verfügen und mit dem Gegenstand der Befragung vertraut sein. Er muss die Forschungsziele kennen, sollte aber die Gesprächsführung so gestalten, dass der Interviewpartner nicht gedrängt wird, sich im Sinne der Forschungsziele zu äußern. Die von uns durchgeführten Interviews lassen sich vorrangig der Kategorie des problemzentrierten Experteninterviews zuordnen (vgl. Witzel 1982). Es orientiert sich an einer gesellschaftlich relevanten bzw. vorher bestimmten Problemstellung. Dabei nutzt der Interviewer die bereits angeeigneten Kenntnisse zur jeweiligen Problemstellung und versucht, die Antworten der Interviewten verstehend nachzuvollziehen und gegebenenfalls an der Problemstellung orientierte Nachfragen zu stellen.

Im Rahmen der Evaluation haben wir uns innerhalb des Spektrums unterschiedlicher Interviewformen für halboffene, leitfadengestützte Interviews mit Schlüsselakteuren aus Beiräten, Ortsämtern und senatorischen Behörden entschieden. Der Leitfaden dient der Gesprächsstrukturierung des Interviews, sorgt dafür, dass keine der vorher entwickelten Fragen vergessen wird und dient zugleich der Vergleichbarkeit mehrerer

⁹ Wir möchten an dieser Stelle dem *Weser-Kurier* dafür danken, dass er uns bei der entsprechenden Recherche unterstützt hat.

Interviews zum gleichen Problemgegenstand. Der von uns in den leitfadengestützten Interviews verwendete Fragenkatalog orientierte sich an den Problemstellungen, die zum Teil anhand der Dokumentenanalyse erarbeitet worden waren und zum Teil durch die von der Stadtbürgerschaft beschlossenen Fragestellungen vorgegeben waren. Mit seiner Hilfe sollten die subjektiven Einschätzungen der o.a. Experten zu dem novellierten Beirätegesetz und seiner Umsetzung erfasst werden. Die Interviews wurden größtenteils in Teams von zwei Mitgliedern der Arbeitsgruppe, zum Teil auch von einem Mitglied durchgeführt. Zu den Interviewpartnern wurden der Kontakt und die Verabredung zum Interviewtermin entweder per E-Mail oder über Telefon hergestellt. Vorher erhielten alle vorgesehenen 28 Interviewpartner durch den Projektleiter eine E-Mail, in der die Kontaktaufnahme durch Mitglieder der Arbeitsgruppe angekündigt wurde. Die Interviews fanden, je nach Wunsch der Interviewpartner, entweder am Arbeitsplatz der Befragten, zu Hause, in der Bremischen Bürgerschaft oder in der Universität statt. Zu Beginn jedes Interviews wurden die Befragten noch einmal über den Zweck des Interviews aufgeklärt und ihnen zugesichert, dass die Antworten in der weiteren Verwendung der Untersuchung anonymisiert werden. Zugleich wurden in einem Datenblatt Zeitpunkt, Ort und Dauer des Interviews festgehalten. Die digital aufgezeichneten Interviews wurden teiltranskribiert¹⁰, zusammengefasst, nach Themen und Stichwörtern kategorisiert und codiert, um übereinstimmende bzw. divergierende Aussagen und Einschätzungen aus dem Interviewmaterial herauszudestillieren. Die Arbeitsgruppe hat dann in mehreren Sitzungen die Interviews auf der Basis der gebildeten Kategorien gemeinsam ausgewertet, um die bereits aus der Dokumentenanalyse gewonnenen Erkenntnisse zu vertiefen und zu differenzieren.

2.3 Der Online-Fragebogen

Online-Fragebögen sind laut Rey (2009) internetbasierte, elektronische Fragebögen, die von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern im Internetbrowser ausgefüllt werden. Der Versuchsteilnehmer ruft eine bestimmte Internetseite auf und beantwortet die dort gestellten Fragen – in der Regel in einem HTML-Formular. Online-Fragebögen als Instrument der Sozialforschung bieten eine Reihe von Vorteilen: Sie erlauben eine schnelle und kostengünstige Erhebung, weisen durch die vorgegebene Struktur bei der Beantwortung von Fragen eine geringe Fehlerquote auf, erleichtern ganz wesentlich die Datenerfassung und lassen sich leichter auswerten. Als Nachteil gilt u.a. eine häufig hohe Abbrecherquote. Auch die Tatsache, dass Versuchsteilnehmer den Fragebögen zu unterschiedlichen Zeiten und an unterschiedlichen Orten ausfüllen, wird im Hinblick auf die Vergleichbarkeit und Repräsentativität der Befragung problematisiert. Da wir es im Rahmen unserer Evaluation jedoch mit einem politisch interessierten und enga-

¹⁰ Aufgrund begrenzter Arbeits- und Zeitressourcen sowie begrenzt zur Verfügung stehender Mittel konnten die Interviews nur teiltranskribiert werden, obwohl eine vollständige Transkription für die Auswertung methodisch vorteilhafter gewesen wäre.

gierten Personenkreis zu tun hatten, der darüber hinaus über die Evaluation und ihre Ziele öffentlich informiert war, erschien uns das Risiko einer hohen Abbrecherquote gering zu sein.

Der Online-Fragebogen bestand aus 30 Fragen, die auf 17 Frageseiten angezeigt wurden (vgl. Fragebogen im Anhang). Zu Beginn der Umfrage wurde eine Startseite angezeigt, auf welcher die Zielpersonen über die Dauer und das Thema der Umfrage, den Datenschutz und eine Möglichkeit der Kontaktaufnahme zur Arbeitsgruppe informiert wurde. Bei einigen Fragen konnten die Befragten eine Antwort oder mehrere Antworten aus einer Antwortliste auswählen. Bei der Mehrheit der Antwortskalen handelte es sich jedoch um siebenstufige Ratingskalen, die häufig als Matrixfragen gestellt wurden. Es wurde bewusst eine ungerade Anzahl von Skalenpunkten verwendet, trotz der Gefahr, dadurch eine „Tendenz zur Mitte“ (Kallus 2010: 52) oder zur Verwendung der Mittelkategorie als „Fluchtkategorie“ (Mayer 2008: 83) zu begünstigen. Um Letzterem entgegenzuwirken, wurde neben der Ratingskala eine „Keine-Antwort-Kategorie“ angeboten. Auf einen mittleren Skalenwert ganz zu verzichten, hat sich als problematisch erwiesen, weil dadurch den Teilnehmenden die Möglichkeit genommen wird, sich in eine mittlere Kategorie einzuordnen, obwohl diese am ehesten ihrer Position entspricht (Porst 2009: 52). Zusätzlich kann es ohne eine mittlere Kategorie zu erhöhten Messfehlern kommen (Kallus 2010: 52).

Am Ende des Fragebogens wurden soziodemographische Fragen erhoben. Diese dienten allein der Verbesserung der Auswertungsmöglichkeiten der Antworten, da z.B. Unterschiede zwischen verschiedenen Beiratsgebieten untersucht werden konnten. Durch die relativ kleine Zielgruppe war es möglich, mithilfe dieser Fragen Rückschlüsse auf die Identität einzelner Teilnehmer zu ziehen. Die Adressaten der Online-Befragung wurden auf diesen Umstand hingewiesen und ihnen die Beantwortung dieser Fragen überlassen. Darüber hinaus wurde sichergestellt, dass die Daten so anonymisiert werden, dass in der öffentlichen Präsentation der Evaluation keine Rückschlüsse auf einzelne Personen möglich sind. Nähere Angaben zu den Personen, die die soziodemographischen Fragen am Ende des Fragebogens beantwortet haben, finden sich in der nachfolgenden Box.

Box 3: Beschreibung der Stichprobe der Online-Befragung nach sozialstrukturellen Variablen

65 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer waren Männer (n=139). Das Alter reicht von 25 Jahren bis 83 Jahren (n=126). Der Mittelwert der Altersvariablen liegt bei 56 Jahren. Die Hälfte besitzt einen Hochschulabschluss. Weniger als zwei Prozent besitzen keinen Abschluss, knapp ein Viertel eine Lehre als höchsten Berufsabschluss, annähernd 10 Prozent einen Fachschulabschluss und 17 Prozent einen Fachhochschulabschluss (n=131). Die Hälfte der Teilnehmer ist ganztags berufstätig; ein Drittel der Befragten hat angegeben, Rentner zu sein (n=131). 86 Prozent haben Angaben über ihr Amt oder ihre Funktion im Beirat gemacht (n=137). Darunter waren 115 Beiratsmitglieder, 14 Beiratssprecher und acht stellvertretende Beiratssprecher. 78 Prozent der befragten Beiratsmitglieder haben angegeben, wie lange sie bereits politisch aktiv sind (n=125). Die Angaben reichen von 3 bis 50 Jahren.

Zur Verbesserung der Qualität der Befragung wurde ein Pretest durchgeführt, um den Fragebogen auf Verständlichkeit, fehlende Kategorien, Dauer der Befragung und dessen Handhabbarkeit zu überprüfen. Nach Abschluss des Pretests wurde am 3. März 2014 per E-Mail eine Einladung zur Umfrage an Mitglieder der Beiräte verschickt, deren E-Mail-Adresse uns über die Senatskanzlei zur Verfügung stand. Diese erste E-Mail beinhaltete eine kurze Beschreibung des Evaluationsvorhabens und einen Internetlink zum Aufrufen der Umfrage. Nach dem ersten Rücklauf wurde der Adressatenkreis am 12. März 2014 per E-Mail noch ein zweites Mal angeschrieben. Darin wurde allen Personen, die bereits an der Umfrage teilgenommen hatten, gedankt und jene Personen, die den Online-Fragebogen nicht beantwortet hatten, wurden gebeten, diesen noch auszufüllen. Insgesamt dauerte die Feldphase der Online-Befragung fünf Wochen. In diesem Zeitraum haben 180 Personen den Fragebogen aufgerufen. Es gab jedoch 21 Personen, die keine Frage beantwortet haben. Dies geschah beispielsweise dann, wenn der Fragebogen direkt nach der Startseite abgebrochen wurde oder wenn sich Personen den Fragebogen angesehen haben, ohne Angaben zu machen. Am 7. April 2014 wurde die Online-Befragung mit einer Rücklaufquote von über 50 Prozent (159 beantwortete Online-Fragebögen von 308 per E-Mail angeschriebenen Personen) abgeschlossen.

V. Die Ergebnisse der Evaluation

1. Planungskonferenzen (§ 8 Abs. 1)

Das neu in das Beirätegesetz aufgenommene Instrument der Planungskonferenzen verbindet die erweiterten Informationsrechte der Beiräte mit einer verstärkten Orientierung zu den Bürgerinnen und Bürgern. Vorhaben und Entscheidungen der Behörden, der angeschlossenen Ämter sowie weiterer zuständiger Stellen sollen mithilfe dieser Veranstaltungen nachvollziehbar gemacht werden. Den Beiräten soll so die Möglichkeit gegeben werden, eigene Wünsche und Planungen frühzeitig in die Diskussion einzubringen. Vor diesem Hintergrund nahm die Evaluation der Planungskonferenzen in der Gesamtauswertung des Beirätegesetzes einen breiten Raum ein. Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse vorgestellt.

1.1 Die Planungskonferenzen im Beirätegesetz

Das Instrument der Planungskonferenz wird in § 8 Absatz 1 des novellierten Beirätegesetzes von 2010 in Form und Zielsetzung genauer beschrieben, wo es heißt: „Der Beirat beschließt die Durchführung von Planungskonferenzen. Auf diesen stellen die zuständigen Stellen gemeinsam ihre Planung für den Beiratsbereich vor. Eine Planungskonferenz soll mindestens einmal im Jahr erfolgen. Die zuständigen Stellen sind zur Teilnahme verpflichtet. Für mehrere Beiratsbereiche können gemeinsame Planungskonferenzen durchgeführt werden“.

Im Rahmen von Planungskonferenzen sollen zeitlich wie auch räumlich umfassendere Gestaltungs- und Organisationsvorhaben der Stadtplanung und Entwicklung im Beiratsbereich thematisiert und diskutiert werden. Die Verpflichtung zur Teilnahme beschränkt sich dabei nicht auf die senatorischen Behörden und die ihnen zugeordneten Ämter, sondern schließt mit dem Begriff der „zuständigen Stellen“ einen erweiterten Teilnehmerkreis ein.¹¹ Vorgesehen für den Kontakt zu den zuständigen Stellen sowie für die Leitung der Konferenzen sind wie bei den Beiratssitzungen die jeweiligen Ortsämter. Die Beiräte haben im Rahmen der Planungskonferenzen die Möglichkeit, auch eigene Planungen sowie Änderungswünsche zu den jeweiligen Vorhaben einzubringen. Zu diesem Zweck können sie nach § 8 Abs. 2 Gutachten und Planungen in Auftrag geben, soweit die verfügbaren Mittel dies zulassen. Weiterhin schreibt § 8 des Beirätegesetzes keine Struktur oder Verfahrensweise einer Planungskonferenz vor. Die einladenden Beiräte sowie die organisierenden Ortsämter haben hier einen weitgehenden

¹¹ Die zuständigen Stellen werden im Beirätegesetz § 5 (3) folgendermaßen definiert: „Zuständige Stellen sind die Behörden, die Eigenbetriebe und die sonstigen öffentlichen Stellen der Stadtgemeinde Bremen, die der Aufsicht der Stadtgemeinde Bremen unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie die Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts, an denen die Stadtgemeinde Bremen mit Mehrheit beteiligt ist.“

Gestaltungsspielraum. Eine abschließende (verpflichtende) Ergebnisformulierung ist im Rahmen des Beirätegesetzes ebenfalls nicht vorgesehen. Die gesetzlich vorgesehene periodische Regelmäßigkeit der Planungskonferenzen in den Stadtteilen sowie die verpflichtende Teilnahme vor allem der senatorischen Behörden eröffnet den Beiräten Möglichkeiten zum Informationsaustausch und – im weiteren Sinne – auch die Einflussnahme über die in § 3 des Baugesetzbuchs (BauGB) verankerten Möglichkeiten zur Beteiligung der Öffentlichkeit hinaus.

Box 4: Auszug aus der Mitteilung des Senats zur Übergabe des Entwurfs eines Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 18. August 2009 (Bremische Bürgerschaft/Stadtbürgerschaft - Drucksache 17/366S)

Zu § 8 Maßnahmen und Planungen

Den Themen Planung und Koordination soll in Zukunft ein besonderes Gewicht beigemessen werden, deshalb ist der § 8 neu eingeführt worden. Einerseits sollen damit kreative Ideen der Beiräte ermöglicht werden und andererseits die frühzeitige Information durch die Behörden sichergestellt sein.

Um Information und Koordination vor Ort sicherzustellen, werden als wichtigstes Koordinierungsinstrument in § 8 Absatz 1 Planungskonferenzen eingeführt, auf denen die für den Stadtteil relevanten Planungen durch die zuständigen Ressorts, Behörden, Gesellschaften oder sonstige Akteure vorgestellt werden. Die Konferenzen haben informativen Charakter. Durch eine gemeinsame Betrachtung der Aktivitäten der verschiedenen Ressorts aus der Sicht des Stadtteils soll aber – unter Wahrung der Ressortverantwortung – eine verbesserte Abstimmung der Ressortaktivitäten mit den Interessen des Stadtteils erreicht werden. Zur Berücksichtigung der übergreifenden Bezüge von Planungen können gemäß § 8 Absatz 1 Satz 5 die Planungskonferenzen auch stadtteilübergreifend stattfinden.

Es wurde also mit der Einführung der Planungskonferenzen ein Instrument geschaffen, das auf Stadtteilebene Akteuren mit unterschiedlichen Interessen einen Raum zum Austausch bietet und die Möglichkeit schafft, planungsrelevante Differenzen im Vorfeld miteinander in Einklang zu bringen (vgl. Mose 2008). Die Planungskonferenzen stellen somit auch ein Mittel dar, um Konflikte schon in der informellen Phase von Planungen zu identifizieren und geeignete Maßnahmen zur Konfliktregulierung zu ergreifen. Auch wenn die Planungskonferenzen in erster Linie kein Instrument erweiterter Bürgerbeteiligung darstellen, bieten sie damit einen Rahmen, in dem auch Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit eröffnet werden kann, ihre Interessen in einen diskursiven Prozess einzubringen. Damit weist das Konzept in Ansätzen Ähnlichkeiten mit bereits erprobten Formaten partizipativer Demokratie, namentlich der Zukunftswerkstatt, der Entscheidungsbeteiligung durch Planungszellen, aber auch dem Konzept der Charette und des Stadtteilforums auf.¹² Im Beirätegesetz definiert ist allerdings lediglich die Funktion der Planungskonferenzen als Informationsaustauschforum (s. hierzu auch die Mitteilung des Senats zur Gesetzesvorlage in Box 4). Eine gesetzlich festgeschriebene Beurteilungs- und Entscheidungskompetenz haben die beteiligten Akteure im Rahmen einer Planungskonferenz nicht. Grundlegende Zielsetzung der Planungs-

¹² Für eine differenzierte Betrachtung der hier genannten Bürgerbeteiligungsverfahren siehe Nanz / Fritsche 2012.

konferenz ist die Herstellung von Transparenz und die Information von Beiräten und Bevölkerung über stadtteilrelevante Planungen.

1.2 Die Planungskonferenzen in der Praxis

1.2.1 Häufigkeit von Planungskonferenzen

Die Beiräte können Ende 2013, nach fast vier Jahren des Bestehens des novellierten Beirätegesetzes, auf die Zahl von 40 durchgeführten Planungskonferenzen zurückblicken.¹³ Während 2010 und 2011 zunächst wenige Planungskonferenzen stattfanden, setzte 2012 mit 18 Planungskonferenzen ein regelrechter Boom ein. 2013 fiel die Rate dann wieder auf 10 durchgeführte Planungskonferenzen zurück.

Die Beiräte haben dabei in unterschiedlichem Maß von der Möglichkeit, Planungskonferenzen durchzuführen, Gebrauch gemacht. Der im Gesetz vorgesehene einjährige Turnus hat sich nur bei wenigen Beiräten in der Praxis manifestiert: Nur drei Beiräte, Findorff, Gröpelingen/Industriehäfen und Horn-Lehe, haben in mehr als zwei von vier Jahren seit Bestehen der Regelung Planungskonferenzen durchgeführt und sind damit dem Anspruch des Gesetzes an dieser Stelle gerecht geworden. Nicht ganz die Hälfte der Beiräte hat lediglich in einem der Jahre eine oder mehrere Planungskonferenzen durchgeführt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei der gesetzlichen Regelung lediglich um eine „Soll-“Bestimmung handelt. Damit steht es den Beiräten letzten Endes frei, ob und wie oft sie von dem Instrument Gebrauch machen.

Sechs Beiräte haben bisher auf die Durchführung einer Planungskonferenz verzichtet. Dies lässt sich nach Auskunft der betreffenden Beiräte und/oder Ortsamtsleitungen auf einen oder mehrere der folgenden Gründe zurückführen:

- Da es temporäre oder langfristige Probleme bei der personellen Ausstattung des zuständigen Ortsamts gab, war es den Beiräten organisatorisch nicht möglich, eine Planungskonferenz durchzuführen.
- Die zum Teil negativen Erfahrungen anderer Beiräte und Ortsämter mit dem Instrument haben den Wunsch, selbst eine Planungskonferenz durchzuführen, nicht begünstigt.
- Beirat und Ortsamtsleitung sahen für ihren Stadt- bzw. Ortsteil kein Erfordernis für Planungskonferenzen, da sich die Probleme des Beiratsgebiets auch ohne Planungskonferenzen sehr gut behandeln ließen.

¹³ Für die Bestandsaufnahme der Planungskonferenzen wurden die Internetauftritte der einzelnen Beiräte konsultiert. zur Vervollständigung der Daten erfolgte des Weiteren eine Nachfrage bei den Ortsamtsleitungen (Stand: Dezember 2013).

Tabelle 3: Durchgeführte Planungskonferenzen nach Beiratsbereich

	2010	2011	2012	2013	gesamt
Blockland	-	-	-	-	-
Blumenthal	-	-	-	-	-
Borgfeld	-	-	-	2	2
Burglesum	-	-	-	-	-
Findorff	1	1	1	1	4
Gröpelingen/Häfen	2	-	3	1	6
Hemelingen	-	-	2	-	2
Horn-Lehe	-	1	1	2	4
Huchting	-	1	-	-	1
Mitte	-	-	-	-	-
Neustadt	2	-	-	-	2
Oberneuland	-	-	-	-	-
Obervieland	-	1	-	-	1
Östliche Vorstadt	-	-	-	2	2
Osterholz	-	-	6	-	6
Schwachhausen	-	-	2	-	2
Seehausen	-	-	-	-	-
Strom	-	-	-	1	1
Vahr	-	-	2	-	2
Vegesack	-	1	-	-	1
Walle	1	-	1	-	2
Woltmershausen/Häfen	-	1	-	1	2
gesamt	6	6	18	10	40

Eigene Darstellung

1.2.2 Themenschwerpunkte der Planungskonferenzen

Eine Beschränkung auf Themengebiete bei den Planungskonferenzen wurde im Beirätegesetz zwar nicht nahegelegt, jedoch auch nicht ausgeschlossen. Viele Beiräte reduzierten die Tagesordnung auf Kernthemen; dieses Vorgehen legte 2012 auch die Senatskanzlei in Empfehlungen zur Durchführung nahe.¹⁴ In insgesamt 33 der 40 Konferenzen wurde eine Beschränkung auf ein oder zwei Themengebiete vorgenommen. Lediglich sieben Planungskonferenzen fanden ohne thematischen Fokus statt.

Tabelle 4: Themenschwerpunkte der Planungskonferenzen

	2010	2011	2012	2013	Gesamt*
Komplex Bildung und Soziales (Schulen und Kitas)	2	2	8	7	19
Komplex Stadtentwicklung, Bau, Verkehr, Umwelt	2	1	5	2	10
Komplex Sport	-	-	1	1	2
Komplex Kultur	-	-	1	1	2
Komplex Soziales und Integration	-	-	1	-	1
Komplex Gesundheit	-	-	1	-	1
Komplex Inneres	-	-	1	-	1
Komplex Wirtschaft	-	-	1	-	1
Kein Schwerpunkt	2	3	1	1	7

Eigene Darstellung

** In der Tabelle sind auch Planungskonferenzen mit mehreren Themenschwerpunkten berücksichtigt.*

Das Thema, das von den Beiräten und Ortsamtsleitungen am weitaus häufigsten mit einer Planungskonferenz bedacht wurde, ist „Bildung und Soziales“. In insgesamt 19 Planungskonferenzen wurde dieser Themenkomplex behandelt. Hier stand eine Vielzahl von Anliegen auf den Tagesordnungen, die sich auf die Kita-, Hort- und Schulsituation im betreffenden Beiratsbereich bezogen. Es bildet sich damit ab, dass die Betreuung und Bildung von Kindern und Jugendlichen stark im Fokus der Beiräte steht und dass Planungskonferenzen der Behandlung dieses Komplexes offenbar als zuträglich eingeschätzt werden.

Als ein weiterer Schwerpunkt in der Themensetzung für Planungskonferenzen ist der Komplex „Stadtentwicklung, Bau, Verkehr und Umwelt“ anzusehen. Zu verschiedenen Teilaspekten dieses Bereichs wurden insgesamt zehn Planungskonferenzen veranstaltet. Hier wurden z.B. geplante Bauvorhaben, aktuelle Entwicklungen bei Schnellstraßen, der ÖPNV, das Radwegenetz und eine Vielzahl weiterer Themen behandelt. Weitere Schwerpunktsetzungen in anderen Themenbereichen erfolgten demgegenüber nur vereinzelt.

¹⁴ Als Grundlage für die Identifizierung geeigneter Themen sollten die Stadt- und Ortsteilberichte dienen (Senatskanzlei Bremen [nicht datiert]: Vorlage für die 6. Sitzung des Parlamentsausschusses für Bürgerbeteiligung, bürgerschaftliches Engagement und Beiräte am 8. Mai 2012).

Ein Abgleich der Themensetzung der Planungskonferenzen mit der Häufigkeit der Durchführung lässt keine klaren Muster erkennen. Hier gibt es eine Vielzahl von Kombinationen. Zum Beispiel hat Osterholz sechs Planungskonferenzen innerhalb eines Jahres durchgeführt und dabei sämtliche Themengebiete des Beirats nacheinander abgedeckt. Obervieland und Strom beschränkten sich jeweils auf eine Planungskonferenz zum Thema „Stadtentwicklung, Bau, Verkehr und Umwelt“, Hemelingen konzentrierte sich 2012 in seiner ersten Konferenz auf das Thema „Bildung und Soziales“ und setzte in der folgenden einen Monat später alle übrigen Themenbereiche auf die Tagesordnung, Gröpelingen wiederum widmete sich in seinen bisher sechs Konferenzen in drei Jahren abwechselnd den Themen „Bildung und Soziales“ und „Stadtentwicklung, Bau, Verkehr und Umwelt“.

1.2.3 Teilnahme der Behörden und Ämter

Die Verteilung der Teilnahme der senatorischen Behörden und der ihnen zugeordneten Ämter auf die Planungskonferenzen spiegelt die Themensetzung wider. Durch die Schwerpunktsetzung im Bereich „Bildung und Soziales“ sowie „Verkehrs- und Bauwesen“ wurden die entsprechenden Ressorts SBW, SSKJF und SUBV sowie die ihnen zugeordneten Behörden ASV, AfSD und die Sozialzentren der Stadt weitaus stärker nachgefragt als alle anderen Ressorts (s. Tabelle 5). Sehr häufig kam es vor, dass Referenten der Bildungsbehörde gemeinsam mit Mitarbeitern der Sozialzentren oder des AfSD an Planungskonferenzen teilnahmen. Ebenso saßen Referenten des Ressorts für Umwelt, Bau und Verkehr sehr häufig mit Sachbearbeitern des ASV an einem Tisch.

Unter den weniger nachgefragten Ressorts finden sich das Wirtschaftsressort, das Kulturressort sowie das Ressort für Inneres und Sport. Ihre Teilnahme an Planungskonferenzen erfolgte innerhalb des Untersuchungszeitraums in sechs bzw. sieben Fällen. Das Gesundheitsressort wurde lediglich zu einer Planungskonferenz eingeladen.¹⁵ Wie sich der Aufstellung in Tabelle 5 entnehmen lässt, kann für diese Ressorts außerdem festgestellt werden, dass das Verhältnis von besuchten Planungskonferenzen zu der jeweiligen Anzahl der entsendeten Vertreter im Vergleich zu den stark nachgefragten Ressorts niedrig war. Keinerlei Anfragen für die Teilnahme an Planungskonferenzen verzeichneten die Ressorts Finanzen sowie Justiz und Verfassung.

¹⁵ Zum Zeitpunkt der Planungskonferenz war Gesundheit dem Ressort für Bildung und Wissenschaft zugeordnet.

Tabelle 5: Teilnahme der senatorischen Behörden und zugeordneter Ämter an den Planungskonferenzen*

	2010		2011		2012		2013		insgesamt	
	Anzahl PK	Anzahl Besuche	Anzahl PK	Anzahl Besuche	Anzahl PK	Anzahl Besuche	Anzahl PK	Anzahl Besuche	Anzahl PK	Anzahl Besuche
Inneres und Sport	-	-	2	2	3	3	1	2	6	7
Justiz und Verfassung	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bildung und Wissenschaft	3	4	5	8	7	15	6	9	21	36
Kultur	1	1	2	2	2	3	2	3	7	9
Soziales, Kinder, Jugend und Frauen	1	3	5	10	7	20	5	8	18	41
Gesundheit	-	-	-	-	1**	1	-	-	1	1
Umwelt, Bau und Verkehr	3	10	4	19	6	16	3	8	16	53
Wirtschaft, Arbeit und Häfen	1	1	3	4	2	3	1	1	7	9
Finanzen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(Senatskanzlei)	-	-	-	-	1	1	-	-	1	1

Eigene Darstellung

* Hinweise:

- Eigenbetriebe und sonstige zuständige Stellen werden in der Aufstellung nicht wiedergegeben.

- Wenn im Protokoll genaue Angaben zur Anzahl der Referent/innen fehlten, wurde als Anzahl „1“ gewählt.

** Gesundheit war als Ressort zum Zeitpunkt der Planungskonferenz noch der senatorischen Behörde Bildung, Wissenschaft und Gesundheit zugeordnet.

1.2.4 Konzeption, Vorbereitung und Durchführung der Planungskonferenzen

Eine genauere Untersuchung der Planungskonferenzen auf der Grundlage der vorliegenden Protokolle und ergänzender Angaben aus Beiräten und Ortsämtern ergibt für Konzeption, Vorbereitungsphase und Durchführung ein ähnlich heterogenes Bild wie zuvor für die zeitliche und räumliche Streuung. Da das Beirätegesetz keine weiteren Vorgaben zu Planung und Ausgestaltung der Planungskonferenzen vorsieht, sahen sich die Beiräte und Ortsämter zunächst gezwungen, hier ihren eigenen Weg zu finden. Auch nach der Erstellung einer Empfehlung für die Durchführung durch die Senatskanzlei hat sich bisher kein beiratsübergreifendes standardisiertes Vorgehen eingebürgert.

Zunächst fällt auf, dass eine große Inkonsistenz in der systematischen Zuordnung des neuen Instruments im Rahmen der Beiratsarbeit besteht. So fanden in 25 Fällen Planungskonferenzen *eingebettet* als ein Tagesordnungspunkt im Rahmen einer gewöhnlichen Beiratssitzung statt; nur in 15 Fällen wurden sie *eigenständig* als Veranstaltung abgehalten.

Des Weiteren hängt die Frage, ob überhaupt ein Schwerpunkt gesetzt wird oder nicht, stark damit zusammen, welches Grundkonzept Beirat und Ortsamtsleitung zu ihrer Planungskonferenz entwickeln. Hier ist zuerst die *thematisch eingegrenzte Planungskonferenz* zu nennen, deren Ziel es ist, ein bis zwei Themengebiete vertiefend zu behandeln. Ob eingebettet oder eigenständig, dieser Ansatz wurde in der großen Mehrzahl der Fälle bevorzugt. Der thematisch eingegrenzten Planungskonferenz steht die weitaus seltener gewählte Variante der *integrativen Planungskonferenz* gegenüber, die als Überblicksveranstaltung angelegt ist und keinen Schwerpunkt hat. Hier stand mehrmals ausdrücklich der Gedanke der Vernetzung und thematischen Integration auf Stadtteilebene im Vordergrund.

Darüber hinaus finden sich in vielen Protokollen weitere Aussagen zur Vorstellung des Beirats über die Rolle der Planungskonferenzen. Verschiedentlich wurde durch die Sitzungsleitung auf die Vorgaben des Beirätegesetzes verwiesen; oft wurden Planungskonferenzen explizit als Ort der Information über die Planungen der Behörden gesehen. Es finden sich aber auch Vorstellungen zu den Zielen der jeweiligen Planungskonferenz, die über die Vorgaben des Gesetzes hinausgehen. So wurde in mehreren Fällen als Zweck genannt, dass ein Austausch oder eine Verständigung zwischen den Beiräten und den Behörden stattfinden solle. Manchmal, insbesondere bei den *integrativen Planungskonferenzen*, stand dabei auch die Vernetzung der Ressorts untereinander auf Stadtteilebene im Fokus. Einige Planungskonferenzen wurden als Ort der gemeinsamen Planung oder der Planung auf Augenhöhe zwischen den Beiräten und Behörden gesehen. Auch die gemeinsame Festlegung von Prioritäten in der Stadtteilarbeit wurde in einem Protokoll als Ziel genannt.

Allen Planungskonferenzen ging eine Diskussion in den Beiräten und/oder in dessen Ausschüssen voraus, soweit zu dem Zeitpunkt vorhanden. Insbesondere bei den *integrativen Planungskonferenzen*, so z. B. in den Planungskonferenzen von Huchting und Vegesack, kam den Ausschüssen in der Vorbereitung der einzelnen Themen eine zentrale Rolle zu, zumal die Vorbereitung einer Vielzahl von Themen von der arbeitsteiligen Struktur der Ausschüsse profitiert. Zuweilen spielten Ausschüsse sogar eine entscheidende Rolle darin, die Idee einer Planungskonferenz überhaupt einzubringen sowie im Folgenden zu begleiten und zu strukturieren. Verschiedentlich wurde in der Vorbereitungsphase auch angestrebt, Bürgerinnen und Bürger sowie Institutionen und Expertinnen und Experten des betreffenden Fachausschussbereichs zu beteiligen.

Nach Themeneingrenzung und Sondierung bereiteten Beirat und/oder Ausschüsse in der großen Mehrzahl der Fälle, zuweilen auch in mehreren Sitzungen, einen Fragenkatalog vor. Einige Beiräte wählten hier statt Fragen den umgekehrten Weg und erstellten stattdessen selbst ein Positions- oder Grundlagenpapier oder nahmen zumindest eine thematische Eingrenzung für die zuständigen Stellen vor, manchmal verbunden mit einer Priorisierungsliste des Beirats. Diese Unterlagen wurden den Behörden sowie eventuell weiteren Stellen und Personen im Stadtteil vorab zur Beantwortung bzw. Vorbereitung durch die Ortsamtsleitungen zugeschickt, gelegentlich gemeinsam mit der Einladung zur Planungskonferenz. Antworten auf diese Fragen gingen in der Regel wiederum vorab an die Ortsamtsleitungen. Der Wunsch der Behörden, diese Unterlagen möglichst frühzeitig zu erhalten, ist in Beiräten und bei Ortsamtsleitungen bekannt. Das in den Empfehlungen der Senatskanzlei hierzu vorgesehene Minimum eines Vorlaufs von 21 Tagen wurde dabei des Öfteren über-, hin und wieder aber auch unterschritten.

An dieser Stelle soll auf die Bedeutung der Ortsämter und insbesondere der Ortsamtsleitungen bei der Organisation und Durchführung der Planungskonferenzen hingewiesen werden. Als Schnittstelle zwischen den Beiräten und den zuständigen Stellen kommt ihnen eine Schlüsselrolle zu. Sie laden zu den Sitzungen und Konferenzen ein, sie geben Schriftstücke weiter, und sie sind im Beirätegesetz dafür vorgesehen, Beirats- und Ausschusssitzungen sowie die Planungskonferenzen zu leiten. Für die Planungskonferenzen, das wird auch aus den Protokollen deutlich, spielen sie eine große Rolle.

In den Protokollen und in Auskünften von Beiräten und Ortsämtern wurde mehrere Male darauf hingewiesen, dass die von den Behördenvertretern erhaltenen Informationen nicht immer als fundiert und ausreichend wahrgenommen wurden. Zum Teil lag dies an der Vorbereitung der Referentinnen und Referenten. So wurde z.B. bemängelt, dass generische Vorträge erfolgten, bei denen der Beiratsname nicht aktualisiert worden war oder dass direkte Auskünfte durch die Vertretung einer erkrankten Kollegin nicht möglich waren. Daneben bestanden des Öfteren eher strukturelle Informationshindernisse, so dass manche Fragen laut Protokoll nicht beantwortet werden konnten,

weil z.B. noch keine Zahlen vorlagen, Planungen in der Behörde noch nicht abgeschlossen waren, der Haushalt für das betreffende Ressort noch nicht verabschiedet oder ein anderes als das eingeladene Ressort für das betreffende Thema zuständig war.

Im Anschluss an die Ausführungen der Referenten erfolgten dann in der Regel Nachfragen aus dem Beirat und/oder von anderen Anwesenden. Auch Ergänzungen der Ausführungen durch Anwesende fanden statt. Zuweilen entstanden über diesen Austausch hinaus auch mehr oder weniger lebhaft Diskussionen zum jeweiligen Thema.

1.2.5 Ergebnisse der Planungskonferenzen

So vielfältig wie Vorbereitung und Durchführung waren auch die Ergebnisse der Planungskonferenzen, die daher nicht im Einzelnen wiedergegeben werden können. Zusammenfassend lässt sich beobachten, dass in der großen Mehrzahl der Fälle einzelne oder mehrere Ergebnisse der Veranstaltung im Protokoll festgehalten wurden, unter anderem:

- Der Beirat erklärte die Absicht, die diskutierten Themen nachzubereiten und weiter zu verfolgen, speziell in seinen Sitzungen oder in Sitzungen der Ausschüsse.
- Der Beirat erklärte die Absicht, nicht diskutierte Themen in einer weiteren Planungskonferenz oder einer folgenden Beiratssitzung auf die Tagesordnung zu setzen oder sie anderweitig im Rahmen seiner Arbeit zu behandeln.
- Der Beirat erklärte die Absicht, den zuständigen Stellen weitere Informationen zur Sachlage im Beiratsgebiet zukommen zu lassen.
- Der Beirat fasste im Rahmen der Planungskonferenz einen Beschluss und/oder verabschiedete einen Antrag oder er erklärte seine Absicht, einen Antrag/Beschluss zu erstellen oder zu modifizieren.
- Der Beirat forderte die zuständigen Stellen auf, weitere Fragen zu beantworten und/oder bei Planungen die Forderungen des Beirats zu berücksichtigen.
- Der Beirat erklärte die Absicht, Themen über den Beirat hinaus in das Beiratsgebiet zu tragen, z.B. in Form eines Runden Tisches.
- Der Beirat erklärte die Absicht, Themen über den Beirat hinaus in die politische Ebene der Stadtbürgerschaft oder der Deputationen zu tragen.
- Referenten der zuständigen Stellen sagten eine Prüfung von Wünschen des Beirats zu.
- Referenten der zuständigen Stellen erklärten sich bereit, Forderungen des Beirats an andere zuständige Stellen zu übermitteln und/oder gemeinsam mit anderen zuständigen Stellen eine Lösung für ein Problem zu suchen.

- Referenten der zuständigen Stellen stellten die schriftliche Beantwortung offen gebliebener Fragen in Aussicht oder erklärten sich bereit, offene Fragen an andere zuständige Stellen zur Beantwortung weiterzuleiten.

Zur Häufigkeit der einzelnen Punkte lässt sich sagen, dass die Absicht, die Themen der Planungskonferenz weiter zu verfolgen, sehr oft geäußert wurde; auch Beschlüsse und Anträge wurden in vielen Fällen verabschiedet und beinhalteten weitergehende Forderungen an die zuständigen Stellen. Dass die Prozesse auf anderer politischer Ebene oder mit verstärkter Beteiligung der Bürger weitergeführt werden sollten, wurde demgegenüber nur selten geäußert.

Als zentral für die weitere Auseinandersetzung mit den besprochenen Themen können die Ausschüsse der Beiräte gelten. Anhand der ausgewerteten Unterlagen konnte nachvollzogen werden, dass Themen zunächst in den Ausschüssen vorbereitet wurden und dann, nach der Behandlung im Rahmen der Planungskonferenz, in den Ausschüssen weiter behandelt werden sollten. In Osterholz fanden zwei der sechs eingebetteten Planungskonferenzen gleich im Rahmen von Ausschusssitzungen statt.

Auf Seiten der zuständigen Stellen wurde relativ häufig die nachträgliche Beantwortung offen gebliebener Fragen in Aussicht gestellt; selten sollten Anliegen weitergeleitet werden. Alle anderen positiven Ergebnisse waren, den Protokollen nach zu urteilen, Einzelfälle. Auch negative Ergebnisse wurden festgehalten, wenn, wie oben erwähnt, Informationen fehlten, Zuständigkeiten nicht gegeben waren, Planungen noch liefen, die Haushaltslage unklar war oder das Budget keinen Spielraum zuließ. Von der Senatskanzlei vorgesehen war die Ergänzung der Stadt- und Ortsteilberichte um ein weiteres Kapitel mit den Ergebnissen der Planungskonferenzen. Nach den vorliegenden Unterlagen erfolgte diese Aktualisierung durch die Ortsämter lediglich durch das Ortsamt Schwachhausen/Vahr und betraf vier Planungskonferenzen.

1.3 Zwischenfazit

Zunächst bleibt festzuhalten, dass eine Vielzahl von Planungskonferenzen stattgefunden hat, wenn auch nicht so viele, wie sich bei Erfüllung der Soll-Bestimmung des Beirätegesetzes ergeben hätten. Einige Planungskonferenzen fanden exponiert und unter großer Beteiligung von zuständigen Stellen, Institutionen aus dem Beiratsbereich und Bürgern des Beiratsbereichs statt, andere waren als Tagesordnungspunkt öffentlicher Beiratssitzungen eher ein internes Mittel der Beiräte, um ihre Arbeit mit den Behörden zu koordinieren. Insgesamt ergibt sich jedoch ein heterogenes Bild der Nutzung des Instruments – nach Nutzung und Themen ebenso wie nach Vorbereitung, Durchführung und Ergebnissen. Bei der Themenwahl fällt auf, dass insbesondere der Bereich „Bildung und Soziales“ stark nachgefragt wurde. Dazu zählten die Betreuung und Ausbildung der Kinder und Jugendlichen im Beiratsgebiet, die bei den Beiräten einen

hohen Stellenwert einnehmen. Die Gestaltung der Rahmenbedingungen in diesen Handlungsfeldern ist bei den Planungskonferenzen ein Kernthema. Ebenfalls stark nachgefragt wurde der Bereich Bau- und Verkehrswesen. Hier wird das Interesse der Beiräte an der räumlichen Gestaltung des Beiratsgebiets und an Fragen, die das Verkehrsnetz in all seinen Ausprägungen betreffen, deutlich. Es hat sich zudem gezeigt, dass die Themensetzung der Planungskonferenzen in eine unterschiedliche Beanspruchung der senatorischen Ressorts, der angeschlossenen Behörden und anderer Einrichtungen mündet. Auch die Anforderungen an die einzelnen Referentinnen und Referenten der zuständigen Stellen sind durch die Planungskonferenzen im Vergleich zu den öffentlichen Beiratssitzungen quantitativ und qualitativ gewachsen.

Für die Beiräte und die nachgefragten Behörden bedeuten die Planungskonferenzen damit eindeutig Mehrarbeit. Die Vorbereitungen der Planungskonferenzen, ob eigenständig oder eingebettet, gehen deutlich über die bisherige Beiratsarbeit hinaus. Zum Teil waren die Vorbereitungsphasen sehr umfangreich und zeitintensiv. Trotz zuweilen enttäuschender Ergebnisse der Planungskonferenzen, wird der Prozess als solcher häufig als konstruktiv und positiv bewertet. Bei Konzeption, Vorbereitung und Durchführung der Planungskonferenzen ist ein großer Gestaltungsspielraum vorhanden, der von der Mehrzahl der Beiräte in vielfältiger Weise genutzt wird. Die einzelnen Konzeptionen und Organisationsformen mit ihren Vor- und Nachteilen stehen dabei derzeit als mögliche Formen nebeneinander.

1.4 Bewertung der Planungskonferenzen durch Beiräte, Ortsämter und Behörden

Im Folgenden werden anhand der durchgeführten qualitativen Interviews sowie der Ergebnisse aus der Online-Umfrage die Einschätzungen aus Beiräten, Ortsämtern und senatorischen Behörden zusammengefasst. Es handelt sich hierbei um subjektive Aussagen, die im Gesamtbild allerdings eine umfassende Sicht der Befragten auf das Instrument der Planungskonferenz ermöglichen. Ebenso lassen sich hier Schwachstellen und Fehler bezüglich Vorbereitung, Durchführung und Struktur der bisher stattgefundenen Planungskonferenzen identifizieren, aus denen in Kombination mit den Beobachtungen aus der Praxis der Planungskonferenzen Handlungsempfehlungen abgeleitet werden können.

1.4.1 Beiratssprecherinnen und -sprecher

Die Beurteilung der Planungskonferenzen durch die interviewten Beiratssprecherinnen und -sprecher fällt sehr heterogen aus. So schwanken die Aussagen bezüglich der bereits stattgefundenen Planungskonferenzen zwischen „sehr gutes und nützliches Instrument“ bis hin zu „schreckliche Umsetzung“. Übereinstimmend meinen fast alle interviewten Beiratssprecherinnen und -sprecher, dass die Planungskonferenzen thematisch oft zu weit gefasst sind. Damit, so die Einschätzung, gehe eine themenbezogene Unübersicht-

lichkeit einher. Häufig wird in den Interviews auch beklagt, es habe oftmals den Anschein, dass die senatorischen Behörden die Beiräte im Rahmen der Planungskonferenzen nicht immer ernst nähmen und deren Meinungen und Anliegen nicht in ausreichender Art und Weise berücksichtigen würden.

Die Einführung des Instruments der Planungskonferenz hat nach Angaben der Interviewten bei den Beiräten zu einem hohen Mehraufwand bei Vorbereitung und Durchführung geführt, der – so die Angaben in einigen Interviews – von den Beiratsmitgliedern im Rahmen der Ehrenamtlichkeit nur noch schwer zu meistern und mit einer Erwerbstätigkeit nur schwer zu vereinbaren sei. Eine weitere häufig geäußerte Kritik am Konzept der Planungskonferenz ist, dass das Instrument als solches der Bevölkerung nicht oder kaum bekannt sei. Eine Beteiligung fände in der Regel nur statt, so die Aussage eines interviewten Beiratssprechers, „wenn man selbst betroffen ist.“

Als Verbesserungsmöglichkeit für die Vorbereitung und Durchführung von Planungskonferenzen wird von den meisten Interviewten aus den Beiräten in erster Linie eine bessere Zusammenarbeit mit den senatorischen Behörden genannt. Des Weiteren sprechen sich einige Beiräte für eine gezieltere thematische Schwerpunktsetzung bei der Durchführung von Planungskonferenzen aus. Für sinnvoll wird darüber hinaus von einigen Beiratssprecherinnen und -sprechern gehalten, sowohl für Beiratsmitglieder als auch für Angehörige der senatorischen Behörden Schulungen anzubieten. Bezüglich der Struktur zukünftiger Planungskonferenzen wurde zusätzlich angeregt, ressortübergreifende Vorbereitungen und Planungen durchzuführen, so dass zu einem Themenfeld einer Planungskonferenz nicht nur eine, sondern mehrere senatorische Behörden beteiligt werden. Hier sollte auch schon im Vorfeld eine Kommunikation der betroffenen Behörden untereinander bezüglich des Themas der Planungskonferenz stattfinden.

1.4.2 Ortsamtsleiterinnen und -leiter

Die Aussagen aus den Beiräten wurden in den Interviews mit den Ortsamtsleiterinnen und -leitern zu einem großen Teil bestätigt. Der Grundgedanke der Planungskonferenzen wird auch hier positiv gesehen, jedoch äußern einige Interviewte auch harsche Kritik am Konzept (zugespitztes Zitat: „Die [Planungskonferenzen] sind sterbenslangweilig, anstrengend und enttäuschend im Ergebnis.“). Eine besonders auffällige Parallele zu den Interviews mit den Beiratssprechern ist die auch vonseiten der Ortsamtsleitungen häufig zu hörende Aussage, dass die Behörden die Planungskonferenzen nicht ernst nähmen. Einer der Befragten spricht hier sogar von einem „Ignoranzproblem“. Die Kommunikation mit den senatorischen Behörden sei insofern problematisch, weil – so der Eindruck – diese die Planungen für den Beiratsbereich in den Planungskonferenzen nicht in der angemessenen Offenheit darlegen würden. Ebenso wird von den interviewten Ortsamtsleitern häufig eine mangelnde Bereitschaft seitens der senatorischen Behörden gesehen, auf Vorschläge der Beiräte einzugehen. Weitere Kritik der Ortsamtsleitungen macht

sich an den Stadt- und Ortsteilberichten fest. Diese sind nach der Aussage eines Interviewpartners zum Teil nicht gut vorbereitet und enthalten darüber hinaus sachliche Fehler. Auch die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den Planungskonferenzen ist nach Ansicht der Ortsamtsleitern nicht zufriedenstellend. Begründet wird dies mit der Vermutung, der Bevölkerung sei das Instrument der Planungskonferenz nicht bekannt. Darüber hinaus wird vermutet, dass die Bürgerinnen und Bürger sich von dem Instrument Planungskonferenz für ihre eigenen Interessen und in Bezug auf eine effektive Bürgerbeteiligung wenig versprechen.

Letztendlich haben nach Einschätzung der befragten Ortsamtsleiter die Beiräte, entgegen der eigentlichen Zielsetzung der Planungskonferenzen, zu wenig Einfluss auf langfristige Planungen seitens der senatorischen Behörden. Viele Entscheidungen, die auch die jeweiligen Beiratsgebiete betreffen, würden auf der Ebene der Stadtbürgerschaft getroffen. Dies lasse letztendlich wenig Spielraum für die Belange und Anliegen der Stadt- und Ortsteile zu. Ähnlich wie die befragten Beiratssprecherinnen und -sprecher treten auch die interviewten Ortsamtsleiterinnen und -leiter mehrheitlich dafür ein, die Planungskonferenzen themenzentrierter durchzuführen. Darüber hinaus sollten von den senatorischen Behörden konkrete Ansprechpartner für die einzelnen Beiräte und die dort stattfindenden Planungskonferenzen als Mittler zwischen Beiräten, Ortsämtern und den Behörden benannt werden.

1.4.3 Vertreterinnen und Vertreter der senatorischen Behörden

Auch von den interviewten Vertreterinnen und Vertretern der senatorischen Behörden werden die Planungskonferenzen insgesamt als positiv angesehen, jedoch auch hier mit einigen Einschränkungen. Die Fokussierung einer Planungskonferenz auf lediglich ein Verhandlungsthema wird von den meisten der Befragten aus den Behörden als eine wünschenswerte Entwicklung gesehen, da sonst in einer Sitzung zu viele Details verhandelt würden. Einig ist man sich darin, in manchen Punkten die Themenabsprachen zu verbessern. Für eine Themenbegrenzung spricht nach Ansicht eines Interviewten auch der Umstand, dass es schwierig sei, geeignete Referentinnen und Referenten zu finden, wenn eine Planungskonferenz thematisch zu sehr in die Breite geht und die Behörde nicht für jedes Thema jemanden abstellen kann.

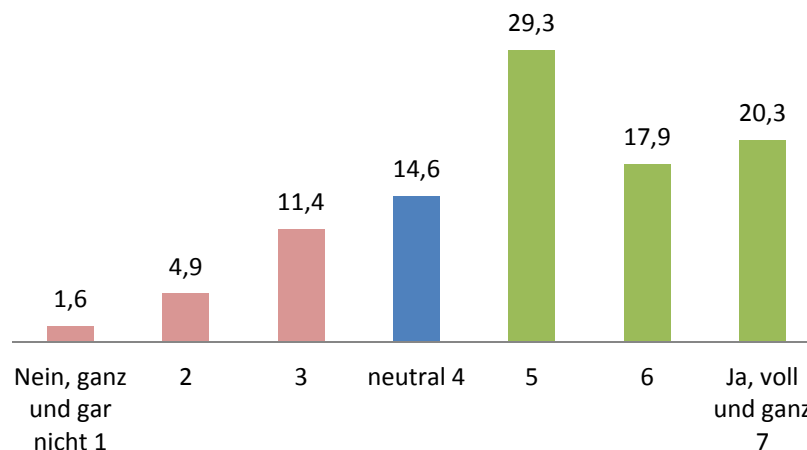
Aus dem Kreis der Behördenvertreterinnen und -vertreter gab es ebenfalls Verbesserungsvorschläge für die Durchführung der Planungskonferenzen, aber auch Kritik an den Beiräten. Es sei sinnvoll, sowohl auf Seiten der Beiräte als auch der senatorischen Behörden direkte Ansprechpartner abzustellen. Kritisiert wurde, dass Einladungen zu Planungskonferenzen manchmal zu kurzfristig in den Behörden ankommen. Eine zeitnahe Bearbeitung sei in diesen Fällen aufgrund der Personal- und Ressourcenknappheit innerhalb der Behörden nicht mehr möglich. Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass die

Beschlüsse der Planungskonferenzen manchmal zu diffus und allgemein gehalten seien oder dass sie, wie in manchen Fällen geschehen, gar nicht in den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Behörde fallen. Dieser Umstand ist allerdings auch auf die unklare juristische Ausgestaltung des Rechtsbegriffes der Planungskonferenz zurückzuführen. Nicht zuletzt wird Kritik an der Struktur der Planungskonferenzen geübt. Neben der oben bereits erwähnten unklaren Rechtsbegriffsbestimmung wird auch die Ausgestaltung der Planungskonferenzen bemängelt. Diese ist nach Angaben der Vertreter der senatorischen Behörden gegenwärtig in methodischer Hinsicht noch nicht ausgereift. Hier wird seitens der Behörden eine Bringschuld der Ortsämter gesehen.

1.4.4 Ergebnisse aus der Online-Umfrage

Trotz der im Einzelnen geäußerten Kritik seitens der Beiratssprecherinnen und -sprecher, der Ortsamtsleiterinnen und -leiter sowie der Behördenvertreter, wird von einer klaren Mehrheit der Beiratsmitglieder das neue Instrument der Planungskonferenzen insgesamt positiv bewertet. Mehr als zwei Drittel der Beiratsmitglieder, die in der Online-Befragung dazu eine Bewertung abgegeben haben, halten die Planungskonferenzen im Großen und Ganzen für ein nützliches Instrument (Abb. 1).

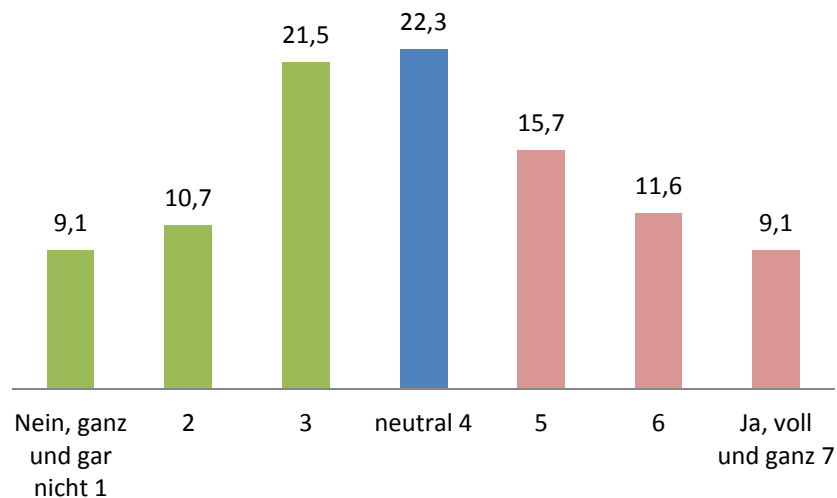
Abb. 1: Frage: *Wie beurteilen Sie die folgende Aussage: Planungskonferenzen sind ein nützliches Instrument? (in Prozent)*



Quelle: *Online -Befragung (n=123)*

Gleichzeitig sind gut 40 Prozent der Beiratsmitglieder, die in der Online-Befragung die Frage, ob die Planungskonferenzen zu weiterführenden Ergebnissen führen, beantwortet haben, jedoch der Meinung, dass dies nicht der Fall ist (Abb. 2).

Abb. 2: Frage: *Wie beurteilen Sie die folgende Aussage: Planungskonferenzen führen zu weiterführenden Ergebnissen?* (in Prozent)



Quelle: *Online-Befragung (n= 121)*

Dies könnte ein Hinweis sein, dass das Instrument zwar auf Zustimmung stößt, seine Ausgestaltung aber noch zu wünschen übrig lässt. Es scheint an der Verbindlichkeit der Empfehlungen, die im Rahmen der Planungskonferenzen ausgesprochen werden, zu fehlen.

1.5 Evaluation der Planungskonferenzen

Für die Evaluation der Planungskonferenzen wurden die praktischen Erfahrungen bei der Nutzung des Instruments mit den Aussagen aus den Interviews und der Online-Umfrage abgeglichen. Dabei ergab sich eine Reihe von Stichpunkten, die im Folgenden vorgestellt werden. Insbesondere die Frage nach der Bürgerbeteiligung im Rahmen von Planungskonferenzen, die Kommunikation zwischen den verschiedenen Akteuren sowie übergreifende Aspekte von Möglichkeiten und Grenzen des Instruments stehen hier im Fokus.

1.5.1 Bürgerbeteiligung bei Planungskonferenzen

Anspruch und Zielsetzung einer Planungskonferenz ist auch, die Bürgerinnen und Bürger eines Beiratsgebietes aktiv am Prozess der Stadtentwicklung teilhaben zu lassen (s. Box 5).

Box 5: Auszug aus einer Antwort des Senats auf die kleine Anfrage der Fraktion Bündnis90/DIE GRÜNEN vom 24. November 2011

Der Senat hat durch die Handlungsanleitungen für Ortsämter für die Organisation von Planungskonferenzen (s. Handbuch) einen Rahmen geschaffen, damit die Bürgerinnen und Bürger und die Institutionen in den Stadtteilen an dem Stadtteilentwicklungsprozess aktiv beteiligt werden können. Diese Möglichkeiten hat es in früheren Legislaturperioden so nicht gegeben.

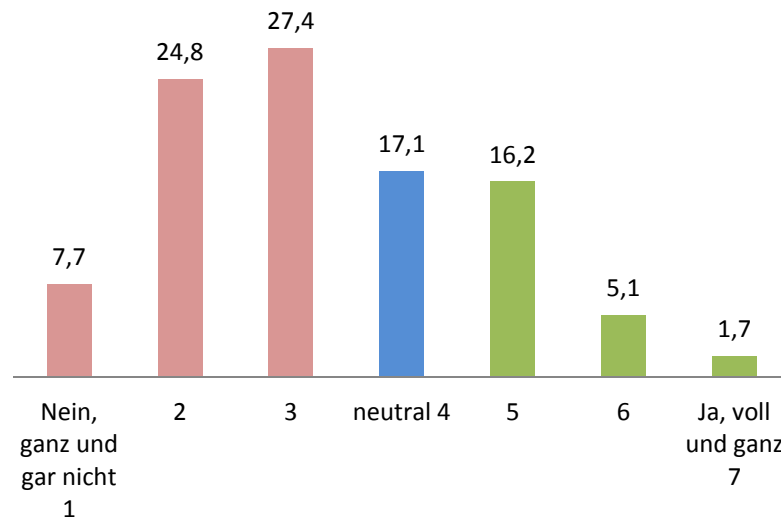
Das Gesetz sieht jedoch für die Planungskonferenzen keine Entscheidungskompetenzen bezüglich der dort verhandelten Sachverhalte vor. Auch in den in § 6 aufgezählten Instrumenten zur Bürgerbeteiligung werden Planungskonferenzen nicht explizit genannt. Als direktes Instrument zur Bürgerbeteiligung sind Planungskonferenzen insofern nur bedingt tauglich. In der Praxis dienen die Planungskonferenzen in erster Linie dem Informationsaustausch zwischen Beiräten und Vertretern der senatorischen Behörden – sie sind vor diesem Hintergrund in der Organisationsform sehr stark auf diesen beiden Akteursgruppen zugeschnitten.

Trotzdem ist es in einigen Beiräten gelungen, Bürgerinnen und Bürger aus dem Stadtteil aktiv in Planungskonferenzen einzubeziehen. Bewährt hat sich auch die Hinzuziehung von Vertretern derjenigen Institutionen (z.B. Schulen und Kindertagesstätten), die von den jeweiligen Planungen betroffen sind. Es ist allerdings nicht abzusehen, ob sich diese Tendenzen zu einem allgemeinen Merkmal der Planungskonferenzen verfestigen. Eine große Bedeutung kommt der Themenwahl einer Planungskonferenz zu. Nicht jedes Politikfeld eignet sich zur bürgerorientierten Verhandlung im Rahmen einer Planungskonferenz. Einerseits muss ein enger Bezug zum Beiratsgebiet und andererseits ein Gestaltungs- und Handlungsspielraum vorhanden sein. Gesamtstädtische Belange, wie sie in den Bereichen Finanzen und Inneres, aber auch Wirtschaft und Häfen vorherrschen, eignen sich offensichtlich nur bedingt für Bürgerbeteiligung im Rahmen einer Planungskonferenz.

Für die aktive Einbeziehung von Bürgern der jeweiligen Beiratsgebiete spielen die unmittelbaren Interessen der Bevölkerung eine große Rolle. So ist es kein Zufall, dass die mit Abstand häufigste Themensetzung der bisher stattgefundenen Planungskonferenzen „Bildung und Soziales“ (hier besonders die Aspekte Schulen, Schulentwicklung, Kindertagesstätten) war – gefolgt von „Bau, Umwelt, Verkehr“ (Bauvorhaben, Verkehrsentwicklungsplan). Beide Themenkomplexe berühren die Lebenswelt der jeweiligen Stadtteilbewohner unmittelbar. Hier ist es vergleichsweise leicht, das Interesse der Bürger an partizipativen Formen zu wecken und ihre Teilnahme zu fördern.

Die Evaluation zeigt jedoch, dass es trotz der genannten Fortschritte bisher nicht gelungen ist, die Planungskonferenzen zu einem effektiven Instrument der Bürgerbeteiligung im Stadtteil zu machen. Zum einen ist ein Transport der Ergebnisse einer Planungskonferenz hin zu entscheidungsfähigen Sachverhalten, die für die Bürger von Relevanz sind, sehr stark vom Thema abhängig. Zum anderen hängt eine Ergebnisfindung auch davon ab, wie die betreffende Planungskonferenz organisiert und strukturiert ist. Eine Mehrheit der befragten Beiratsmitglieder, die zur Bürgerbeteiligung bei Planungskonferenzen in der Online-Befragung ein Votum abgegeben hat, äußert sich diesbezüglich eher negativ. Ca. 60 Prozent sind der Meinung, dass die Bürgerbeteiligung in den Planungskonferenzen nicht gut ist (vgl. Abb. 3).

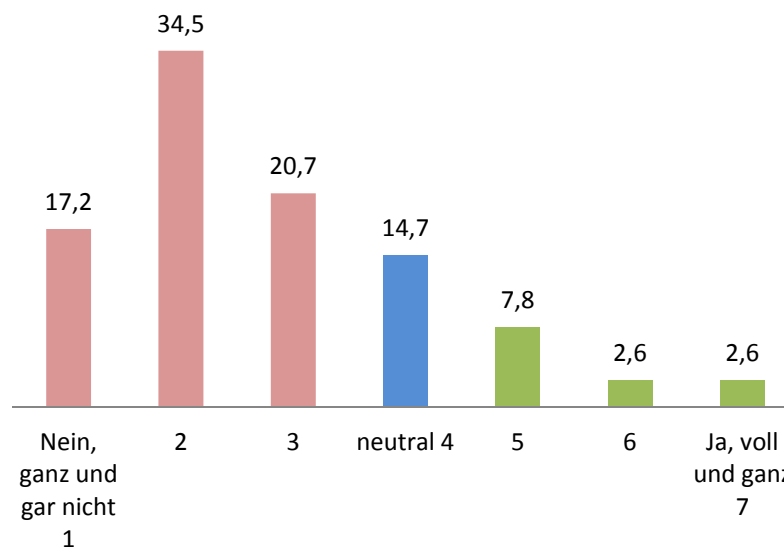
Abb. 3: Frage: *Wie beurteilen Sie folgende Aussage: Die Bürgerbeteiligung in den Planungskonferenzen ist gut?* (in Prozent)



Quelle: *Online -Befragung (n=117)*

Abschließend ist zu bemerken, dass die Kenntnis des Instruments „Planungskonferenz“ bei den Bürgern trotz des Anspruchs, auch ein Instrument der Partizipation zu sein, immer noch relativ gering ist. Die Ergebnisse der Online-Befragung bestätigen dies auf recht deutliche Weise. Lediglich ein Achtel der befragten Beiratsmitglieder, die sich in der Online-Befragung zu diesem Punkt geäußert haben, ist der Meinung, dass die Planungskonferenzen in der Bevölkerung ausreichend bekannt sind (vgl. Abb. 4).

Abb. 4: Frage: *Wie beurteilen Sie folgende Aussage: Die Planungskonferenzen sind bei der Bevölkerung ausreichend bekannt?* (in Prozent)



Quelle: *Online-Befragung (n=116)*

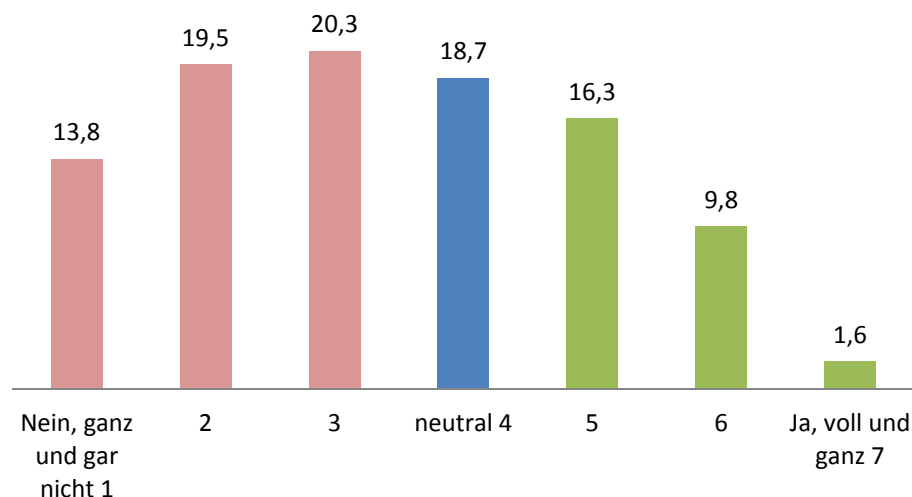
Als Instrument einer breiteren Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger haben sich die Planungskonferenzen insofern bisher nicht durchgesetzt. Allerdings ist die Frage zu

stellen, ob Planungskonferenzen überhaupt das geeignete Medium sind, um dieses Ziel zu verwirklichen.

1.5.2 Kommunikationsprobleme bei der Durchführung von Planungskonferenzen

Zur Einschätzung der Kommunikation zwischen den senatorischen Behörden, Beiräten und Ortsämtern werden zunächst die Aussagen aus den qualitativen Interviews hervorgehoben. Übereinstimmung besteht darin, dass die Kommunikation zwischen den jeweiligen Akteuren im Vorfeld und während einer Planungskonferenz nicht immer optimal verläuft. Auf Seiten der Beiratssprecherinnen und -sprecher wird beklagt, in den Behörden oft nicht die richtigen Ansprechpartner identifizieren bzw. finden zu können. Teilweise wird in diesem Zusammenhang von einem „Kompetenzwirrwarr“ in den Ämtern gesprochen. Gemeinsam mit einigen Ortsamtsleitungen wird darüber hinaus die Kritik geäußert, dass die Vertreter der senatorischen Behörden im Rahmen einer Planungskonferenz die für das Beiratsgebiet relevanten Planungen nicht immer in der notwendigen Offenheit darlegen. Durchweg wird, wie weiter oben bereits angemerkt, die Kritik geäußert, dass die Ressorts den jeweiligen Anliegen der Beiräte nicht mit der gebotenen Ernsthaftigkeit begegnen. Diese Einschätzung wird auch durch das Ergebnis der Online-Befragung unter den Beiratsmitgliedern gestützt. Mehr als die Hälfte der Befragten, die zur dieser Frage eine Antwort abgegeben haben, ist der Meinung, dass die Planungskonferenzen von den Behörden nicht ernst genommen werden (vgl. Abb. 5).

Abb. 5: Frage: *Wie beurteilen Sie folgende Aussage: Die Planungskonferenzen werden bei den zuständigen Behörden und Stellen ernst genommen?* (in Prozent)



Quelle: *Online-Befragung (n=123)*

Die interviewten Vertreterinnen und Vertreter der senatorischen Behörden sehen die Probleme in den Kommunikationsbeziehungen mit Ortsämtern und Beiräten erwartungsgemäß aus einer anderen Perspektive. Ihrer Einschätzung nach fallen Fragestel-

lungen aus den Beiräten zu den Planungskonferenzen teilweise zu umfangreich aus oder werden zu kurzfristig an die Ressorts geschickt, so dass eine adäquate Bearbeitung nicht gewährleistet werden kann. Auch sei den Beiräten in bestimmten Themengebieten die jeweilige Zuständigkeit der Senatsressorts nicht hundertprozentig geläufig. Dezierte Kritik üben Einige am persönlichen Umgang zwischen Beiräten und Behörden. Die Beiräte behandelten die Referentinnen und Referenten der Ämter teilweise als Gegner und nicht als Kooperationspartner. Einer der Interviewten spricht hier gar von regelrechten „Beschimpfungsszenarien“. Der Umgang miteinander sollte, so die Aussage in den Interviews, von beiden Seiten konstruktiver werden. Eine Schulung der Behördenvertreter, die in die Beiräte oder die Planungskonferenzen gehen, um Planungen vorzustellen oder Rede und Antwort zu stehen, wird an dieser Stelle ebenfalls ins Spiel gebracht.

1.5.3 Schwachpunkte der Planungskonferenzen

Die horizontale und vertikale Verteilung von Entscheidungskompetenzen und Zuständigkeiten im politischen und administrativen Gefüge der Stadt Bremen erschwert es generell, Planungen transparent zu gestalten. Auf der horizontalen Ebene stellt sich schnell die Frage der Zuständigkeit. Hier ist es für Beiräte nicht immer einfach, Zuständigkeiten der Behörden zu erkennen. So gibt es insbesondere zwischen dem Bildungs- und dem Sozialressort im Bereich Schulen und Horte Abgrenzungen, welche die Ressorts verinnerlicht haben, die den Beiräten hingegen zum Teil erst vermittelt werden müssen. Es kommt vor, dass das Bildungsressort auf einer Planungskonferenz zur Beantwortung von Fragen auf das Sozialressort verweist und umgekehrt. Bei den Beiräten erhärtet sich dadurch der Eindruck des oben erwähnten „Kompetenzwirrwarrs“. Es bleiben Informationslücken, die erst durch erneute Anfrage, diesmal bei der zuständigen Behörde, gefüllt werden können.

Auf der vertikalen Ebene äußert sich der Konflikt in anderer Art und Weise: Auf einer Planungskonferenz ist eine zuständige Behörde vertreten, kann allerdings zum bezeichneten Themenkomplex keine zufriedenstellende Auskunft geben, da die Planungs- und Entscheidungskompetenz in diesem Sachverhalt zwar in ihren Zuständigkeitsbereich fällt, jedoch auf einer anderen administrativen oder politischen Ebene liegt. Als Beispiel kann auf die mehr oder weniger vergeblichen Bemühungen einiger Beiräte verwiesen werden, auf ihren Planungskonferenzen die Einrichtung von Ganztagschulen voranzutreiben. Des Öfteren mussten Referenten der Bildungsbehörde an dieser Stelle auf die städtische Deputation für Bildung verweisen, in deren Kompetenz die Entscheidung über die Mittelvergabe liegt. Handelt es sich wiederum um Entscheidungen auf politischer Ebene, sind die Fachbehörden nicht unbedingt der richtige Ansprechpartner. Dann ist auch eine Planungskonferenz nicht unbedingt ein effektives Mittel der Planung. Wenn Planungskonferenzen nicht nur ein Instrument des Informationsaustausches, sondern auch ein Instrument eines aufeinander abgestimmten Pla-

nungs- und Entscheidungsprozesses zwischen Beiräten und Behörden sein sollen, ist die Planungskonferenz in der gegenwärtigen Form als Instrument unzureichend, weil oft nicht die entscheidungsbefugten Ansprechpartner am Tisch sitzen.

Ein weiterer struktureller Schwachpunkt des Instruments liegt in der mangelnden Trennschärfe zwischen einer Planungskonferenz und einer regulären Sitzung des Beirates. Der Unterschied zwischen Beiratssitzung und Planungskonferenz besteht vor allem darin, dass Behörden zur Teilnahme an letzterer verpflichtet sind und die Zielsetzung spezifischer ist. Das Gesetz überlässt dabei die Umsetzung der Planungskonferenzen den Vorstellungen der jeweiligen Beiräte und Ortsamtsleitungen. Die bisherige relative Unbestimmtheit des Instruments Planungskonferenzen hat dazu geführt, dass diese zum großen Teil eingebettet stattfanden, unter anderem sogar im Rahmen von Ausschusssitzungen der Beiräte.

Wenn eine Planungskonferenz in eine normale Beiratssitzung integriert oder in eine Ausschusssitzung verlagert wird, besteht die Gefahr, dass sie als eigenständiges Instrument entwertet wird. Eine Planungskonferenz, die als solche wahrgenommen werden soll, sollte sich jedoch in Struktur und Sichtbarkeit von einer regulären Beiratssitzung unterscheiden. Der Wunsch, Ergebnisse aus der Planungskonferenz gemeinsam auszuwerten bzw. (vorbereitete) Beschlüsse oder Empfehlungen direkt zu beschließen, wird von einigen Beiräten dadurch umgesetzt, dass im Anschluss an eine Planungskonferenz eine kurze Beiratssitzung abgehalten wird.

In diesem Zusammenhang ist noch darauf hinzuweisen, dass die jährlichen Konferenzen der Sozialzentren zur Vergabe der Plätze in der Kindertagesbetreuung ebenfalls „Planungskonferenz“ genannt werden. Daraus ergibt sich, zumal in Anbetracht der Seltenheit des Begriffs, eine Verwechslungsgefahr, die beiden Instrumenten letzten Endes nicht gut tut.

1.6 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Das Instrument der Planungskonferenz stellt eine sinnvolle Erweiterung der Rechte der Beiräte auf Stadtteilebene dar. Die Verpflichtung der im Sinne des Gesetzes zuständigen Stellen zur Teilnahme an den Planungskonferenzen stellt eine beachtliche Stärkung der Informationsrechte der Beiräte dar und kann ihrem Einflussgewinn dienen. Planungskonferenzen sind in ihrer bisherigen Form in erster Linie als ein Forum zum Austausch von Informationen zwischen den zuständigen Stellen und den Beiräten anzusehen; als Instrument einer erweiterten Bürgerbeteiligung scheinen sie weniger gut geeignet zu sein.

Für eine erfolgreiche Durchführung sollten in Zukunft einige Dinge beachtet werden. Als grundlegende Bedingung für das Gelingen kann eine realistische Erwartung bei allen Beteiligten in Bezug auf die erzielbaren Ergebnisse gelten. Eine Planungskonferenz stellt bisher weder ein Entscheidungsforum im Sinne von erweiterter Bürgerbeteiligung auf Beiratsebene dar, noch ist sie als reine Informationsveranstaltung über Behördenplanungen zu sehen. Von allen Seiten sollte bereits im Vorfeld die Vielfalt der Akteure sowie deren Wünsche und Ansichten im Rahmen eines stadtteilbezogenen Planungsprozesses beachtet werden. Hierzu gehört auch eine realistische Einschätzung der verschiedenen Kompetenzlagen sowohl auf horizontaler als auch auf vertikaler Ebene. Gerade bei der Einladung der zuständigen Stellen fallen die horizontalen und vertikalen Zuständigkeitsabgrenzungen ins Gewicht: Manche Themen können nur behördenübergreifend umfassend behandelt werden, manche werden auf anderen Ebenen im politischen Gefüge der Stadt entschieden, die strukturell mit den Planungskonferenzen nur wenig verbunden sind, z.B. in den Deputationen oder in der Stadtbürgerschaft. Nichtsdestotrotz lässt das Beirätegesetz in Bezug auf die Planungskonferenzen den Akteuren viel Gestaltungsspielraum.

Der Erfolg einer Planungskonferenz im Sinne eines echten Interessenausgleiches ist in hohem Masse von der Konsensbereitschaft und -fähigkeit der beteiligten Akteure abhängig, ohne dass in diesem Zusammenhang eine zwingende Notwendigkeit zu Konsensbildung oder zum Ausgleich zwischen widerstreitenden Planungsinteressen besteht. Es ist allerdings zu beachten, dass sich nicht jedes Thema für die öffentliche, bürgerorientierte Verhandlung im Rahmen einer Planungskonferenz eignet. Gesamtstädtische Belange eignen sich in der Regel nicht zu einer Verhandlung in einer (auf einen Stadtteil oder auf ein Beiratsgebiet begrenzten) Planungskonferenz.

Die unterschiedlichen Organisationsformen der Planungskonferenzen in den Beiräten sind ein Zeichen dafür, dass die Beiräte ihre eigenen Wege im Umgang mit dem Instrument suchen. Das ist zunächst zu begrüßen und im Fall der Konzeption der Planungskonferenz als thematisch eingegrenzte oder integrative Veranstaltung auch zu unterstützen, da eine gewisse Bandbreite der Nutzung des Instruments durchaus wünschenswert ist. Für die Frage, ob eine Planungskonferenz eigenständig oder eingebettet sein sollte, wird jedoch die Empfehlung ausgesprochen, die Planungskonferenzen als eigenständige Veranstaltung zu organisieren und damit strukturell stärker von der regulären Beiratsarbeit abzusetzen. Dies würde die Trennschärfe des Instruments erhöhen, eine systematische Einordnung der Planungskonferenzen durch interessierte Bürgerinnen und Bürger sowie die Presse erleichtern und insgesamt zu mehr Übersichtlichkeit der Arbeit der Beiräte führen. Die von einigen Beiräten praktizierte Form, im Anschluss an Planungskonferenzen eine kurze Beiratssitzung abzuhalten, ist eine geeignete Möglichkeit, Ergebnisse aus den Planungskonferenzen festzuhalten und Beschlüsse zu fassen.

Um einen optimalen Transport der Ergebnisse einer Planungskonferenz zu gewährleisten, erscheint eine strukturelle Anbindung der Planungskonferenzen an die Arbeit der von den Beiräten eingesetzten Ausschüsse sinnvoll zu sein. Mittlerweile haben nahezu alle Beiräte mehrere Ausschüsse eingerichtet, die zentrale Themenbereiche der Beiratsarbeit kontinuierlich abdecken. Viele Beiräte verbinden bereits jetzt ihre jeweilige Ausschussstruktur mit der Vorbereitung und Durchführung von Planungskonferenzen und haben damit positive Erfahrungen gemacht. Indem die Ausschüsse ihre sonst im kleineren Kreis behandelten Themen nicht nur an die Behörden, sondern auch an ihr Beiratskollegium im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung von Planungskonferenzen herantragen, könnten die Planungskonferenzen zu einem effektiven Instrument der Ausschussarbeit werden. Dies bietet sich vor allem bei Themen an, die weitreichender sind oder einen größeren Zeithorizont haben. Engagierte Ausschüsse können so mittels Planungskonferenzen stadtteilrelevante Themen langfristig verfolgen. Als weiterer Effekt könnte die Beanspruchung der Beiräte, die durch die Planungskonferenzen entsteht, durch diese „Arbeitsteilung“ möglicherweise sogar gemindert werden. Ein weiterer Aspekt könnte darin bestehen, den Zusammenhang zwischen Ausschüssen und Planungskonferenzen auch in der Nachbereitung zu stärken. Die in den Ausschüssen häufig sitzenden sachkundigen Bürger wirken in diesem Zusammenhang als Multiplikatoren in ihrem persönlichen Umfeld und transportieren die Diskussionen und Ergebnisse der Planungskonferenzen in eine breitere Öffentlichkeit.

Die erfolgreiche Durchführung einer Planungskonferenz bedeutet für alle Seiten einen materiell wie personell bedeutenden Mehraufwand – ein Mehraufwand, der an die Grenzen der Möglichkeiten sowohl der Beiräte, der Ortsämter als auch der senatorischen Behörden stößt. Die Realisierung von Planungskonferenzen hängt vor allem sehr stark von der Besetzung der Ortsämter ab. Diese spielen je nach Beirat eine wichtige Rolle bei Vorbereitung, Durchführung und Gestaltung der Planungskonferenzen. Ortsämter sind damit zentrale Ansprechpartner für eine Weiterentwicklung des Instruments. In Beiratsgebieten, in denen das Instrument Planungskonferenz von den Beiräten eher skeptisch gesehen wird, können sie Impulse setzen. Ihre tragende Rolle kann aber dazu führen, dass in Beiratsbereichen mit temporärer oder langfristiger personeller Unterausstattung des Ortsamtes das Instrument der Planungskonferenz gar nicht erst zum Einsatz kommt. Von den Beiräten, die bis dato keine Planungskonferenzen durchgeführt haben, wurden u.a. dieser Umstand bzw. die zeitweilige Nichtbesetzung der Ortsamtsleitung als Hinderungsgrund angegeben. Aber auch dort, wo Planungskonferenzen stattfanden, ist die vorherrschende Meinung, dass diese kaum jährlich auszurichten sind. Die teilweise mangelhaften Personalressourcen der Ortsämter stellen in diesem Zusammenhang ein ernstes Problem dar.

Zur Verfügbarkeit der Protokolle der Planungskonferenzen ist zu ergänzen, dass es, auch aufgrund der unterschiedlichen Organisationsformen als selbständig oder eingebettet, nicht immer einfach ist, diese auf den Internetseiten der Beiräte zu finden. Zur

besseren Übersicht und zur Erhöhung der Transparenz sollten die Protokolle der Planungskonferenzen (wie auch jene der öffentlichen Beirats- und Ausschusssitzungen) durchgängig und möglichst mit Anlagen online gestellt werden und in einer Art und Weise bezeichnet werden, die ein Auffinden für Interessierte, wie z.B. Beiratsmitglieder, Bürger oder Journalisten, einfacher macht. Dies ist gerade vor dem Hintergrund einer besseren Bürgerbeteiligung sowie dem Gedanken einer besseren Vernetzung auf der Ebene der Beiräte und Ortsämter wichtig.

Handlungsempfehlungen:

a) Beiräte / Ortsämter

- Durchführung von Planungskonferenzen als eigenständige Organisationsform,
- Durchführung von Beiratssitzungen unmittelbar im Anschluss an Planungskonferenzen (Beschlussfassung),
- Fokussierung auf ein bis zwei Themen pro Planungskonferenz,
- enge Anbindung von Planungskonferenzen an die Fachausschüsse des Beirats,
- Vertreterinnen und Vertreter von Institutionen und Einrichtungen im Stadtteil gezielt zu sie betreffenden Themen und Planungen einladen.

b) Senat / Gesetzgeber

- Reduzierung der verpflichtenden Anzahl von Planungskonferenzen im Beirätegesetz,
- prüfen, ob Planungskonferenzen ein geeignetes Instrument zur breiteren Bürgerbeteiligung sind (die Evaluation zeigt, dass die Planungskonferenzen in den meisten Fällen für eine breitere Bürgerbeteiligung weniger gut geeignet sind),
- eventuell Schulung der Beiratsmitglieder im Umgang mit den zuständigen Stellen,
- digitale Zentralisierung von Protokollen und Beschlüssen von Planungskonferenzen in geeigneter Form.

2. Stärkung der Bürgerbeteiligung (§ 6)

Bürgerbeteiligung wird in der öffentlichen Diskussion als wichtiger Beitrag zur Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in die Politik angesehen. Dabei geht es nicht nur darum, die Interessen von Bürgern auf Seiten der politischen Entscheidungsträger angemessen zu berücksichtigen, sondern auch ihren Sachverstand in politische Planungsprozesse und Entscheidungen einzubeziehen. Sie sollen im Rahmen institutionalisierter Verfahren der Bürgerbeteiligung gewissermaßen die Möglichkeit erhalten, a priori Einfluss auf das Zustandekommen eines politischen Entscheidungsprozesses zu nehmen. Demokratiepoltisch hat die Bürgerbeteiligung darüber hinaus eine Reihe weiterer positiver Effekte. Verschiedenen Modellen der Bürgerbeteiligung, von Selbstorganisationsprozessen bis hin zu konstitutiv festgeschriebenen formalen Beteiligungs- und Einspruchsmöglichkeiten, wird das Potenzial zugesprochen, stabilisierend auf das Gemeinwesen einzuwirken. Bürger, die beteiligt werden, so die Erfahrung, identifizieren sich außerdem stärker mit dem Gemeinwesen, und die Bereitschaft, Entscheidungen mitzutragen, ist in der Regel größer, wenn Bürgerinnen und Bürger an ihrem Zustandekommen mitgewirkt haben. Gleichzeitig nimmt dadurch die Legitimität politischer Entscheidungen zu. Zusammenfassend lässt sich mit Klages feststellen, dass Bürgerbeteiligung die Bereitschaft der Bevölkerung, aktiv an der Gestaltung ihrer Lebenswirklichkeit mitzuarbeiten, in besonderer Art und Weise fördert (Klages 2013: 7).

Auf kommunaler Ebene hat sich für Bürgerbeteiligung seit längerem das Leitbild der Bürgerkommune etabliert. Dieses Konzept geht u.a. von folgenden Voraussetzungen aus:

- Parteien und Verwaltung suchen den Dialog mit den Bürgern,
- Selbstorganisationspotenziale der Gesellschaft werden aktiviert und genutzt,
- politisch-administrative Institutionen öffnen sich für das Engagement der Bürger,
- die Politik stellt Infrastrukturen für das Engagement der Bürger bereit (z. B. Koordinierungsstellen für bürgerschaftliches Engagement),
- politische Entscheidungsvorgänge werden transparent gemacht,
- zu kontroversen Themen und Fragen werden Runden Tische eingerichtet,
- politische Konflikte zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung werden durch (externe) Mediatoren moderiert.

Im Rahmen der stadtstaatlichen Strukturen Bremens ist dieses Leitbild ein geeigneter Orientierungspunkt für Bürgerbeteiligung. Dabei kommt den Beiräten eine tragende Rolle zu. Sie nehmen de facto die Position ein, die in den Flächenstaaten den verschiedenen Gemeinden zukommt. In der Forschungsliteratur zur Bürgerbeteiligung wird immer wieder betont, dass an der Kommune „[a]ls primärem Ort des politischen Handelns [...] kein Weg vorbei[führt]“ (Roth 1997: 404f). Demokratie als Ort der Mitwirkung von Bürgern an den öffentlichen Angelegenheiten „findet in konkreten Sozial-

räumen statt, sie hat sich [...] vor allem kommunal zu bewähren. In Gemeinden ist das gut zu erforschen, weil sich hier alle sozialen Prozesse auf engem Raum konzentrieren und die Berührungsflächen von Lebenswelt und Politik dicht beieinander liegen“ (Nekel 1999: 13). In den Kommunen als kleinsten politischen Einheiten kann sich aufgrund der Dichte sozialer und kommunikativer Beziehungen das Engagement der Bürgerinnen und Bürger am besten entfalten; dort können sie am leichtesten ihre soziale und politische Kompetenz einbringen, dort sind auch die Möglichkeiten der Beeinflussung von Entscheidungsprozessen am größten, soweit sie in den Kompetenzbereich der kommunalen Selbstverwaltung fallen. Zugleich ist die wechselseitige Verzahnung von repräsentativen, direkt-demokratischen und kooperativen politischen Beteiligungsformen auf kommunaler Ebene zum Teil bereits relativ gut etabliert und mittlerweile sogar in vielen Kommunalverfassungen verankert (vgl. Roth 1997: 411f).

In den letzten Jahren hat es in Bremen viele Initiativen zum Ausbau und zur Entwicklung von Bürgerbeteiligung gegeben. Dabei hat sich gezeigt, dass sehr unterschiedliche Vorstellungen und Konzepte von Bürgerbeteiligung miteinander konkurrieren. Während einige darunter die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung von Bürgern an Planaufstellungs- und Planfeststellungsverfahren verstehen, verfolgen andere ein Konzept einer umfassenden Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Entscheidungen. In solchen Konzepten nehmen die Bürger nicht nur die Rolle von „Beteiligten“ ein, sondern sie treten gewissermaßen an die Stelle der gewählten Entscheidungsträger. Hier zeichnet sich ein Zielkonflikt zwischen dem Wunsch, das Ergebnis von Bürgerbeteiligung verbindlich in politische Entscheidungen umzusetzen, und der letztendlichen Entscheidungsbefugnis der durch Wahlen legitimierten repräsentativen Volksorgane (in der Gemeinde Bremen Stadtbürgerschaft und Beiräte) ab. Dieser Zielkonflikt kann nicht aufgelöst, sondern nur durch transparente Verfahren der Bürgerbeteiligung, in denen allen Akteuren die jeweiligen Kompetenzen und deren Grenzen bewusst sind, abgemildert werden. Es kommt bei Planungsvorhaben wesentlich darauf an, dass eine gerechte Abwägung öffentlicher und privater Belange stattfindet. Die öffentliche Mitwirkung von Bürgern an einer solchen Abwägung ist eine wichtige Hilfe für politische Entscheidungsträger, ersetzt aber nicht die Verantwortung für eine eigene Abwägung, die am Gemeinwohl orientiert sein muss. Bürgerbeteiligung bezieht sich vor diesem Hintergrund also auf den Entscheidungsprozess, nicht aber auf die Entscheidung selbst, die von den dazu legitimierten politischen Institutionen getroffen werden muss. Ein Beiratsmitglied bringt dieses Problem in einer offenen Frage der Online-Befragung auf den Punkt, wenn es sagt: „Bürgerinnen und Bürger meinen zumeist, wenn sie sich beteiligen, wird ihr Vorschlag umgesetzt. Dass das Ganze ein Prozess ist, hat sich noch nicht wirklich herumgesprochen“. Dieser Aspekt ist besonders hervorzuheben, weil im Rahmen der Bürgerbeteiligung die Überrepräsentanz bestimmter Interessengruppen dazu führen kann, dass ein gerechter Interessenausgleich nicht gewährleistet ist (vgl. Hien: 2014). In diesen Fällen ist es Aufgabe der politisch legitimierten Entscheidungsträger, einen entsprechenden Interessenausgleich herzustellen.

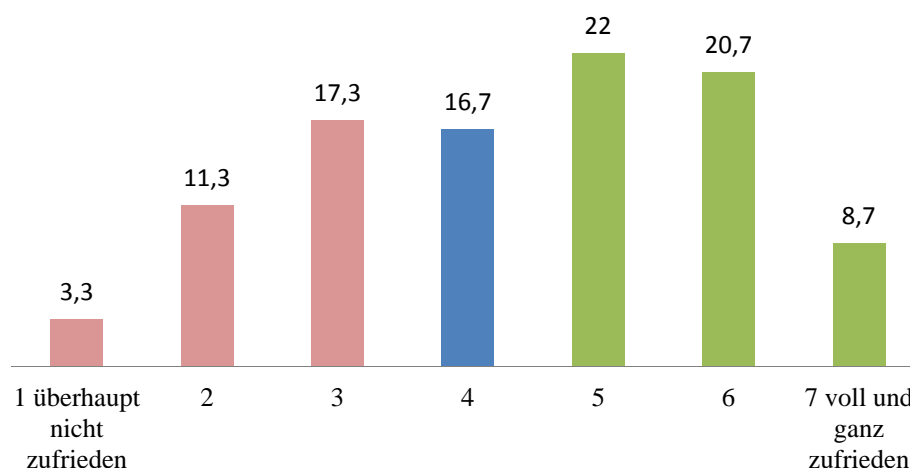
2.1 Bürgerbeteiligung als politisches Ziel der Beiräte-Reform

Eine zentrale Zielsetzung der Novellierung des Beirätegesetzes war es, mehr Bürgernähe und Bürgerbeteiligung für stadtteilbezogene Entscheidungen sicherzustellen (vgl. Stadtbürgerschaft Bremen: Drs. 17/212 S). Dieses Ziel sollte zum einen durch eine Stärkung der Rechte der Beiräte, zum anderen durch eine stärkere Aktivierung von Bürgerinnen und Bürgern in den Stadtteilen erreicht werden. In der Aussprache der Stadtbürgerschaft über das neue Beirätegesetz wurden beide Aspekte mehrfach betont. Renate Möbius von der SPD-Fraktion sagte u.a.: „[D]ie Beiräte sollen zukünftig mit einem Gesetz arbeiten, welches ihnen auf Stadtteilebene mehr Mitbestimmungsrechte einräumt -, aber es gibt noch viel zu tun. Es gilt, die Anonymität von Nachbarschaften aufzubrechen, Gemeinschaften zu fördern und passive, desinteressierte Menschen wieder dafür zu gewinnen, sich mit ihrem Stadtteil zu identifizieren und sich für die Gemeinschaft zu engagieren“ (Sitzung der Stadtbürgerschaft am 9. September 2009).

2.2 Die Entwicklung der Bürgerbeteiligung nach der Beirätereform

Die Evaluation mithilfe der Online-Befragung zeigt in Bezug auf die Umsetzung dieser Ziele ein eher heterogenes Bild, wenngleich ca. 50 Prozent der Beiratsmitglieder, die sich zu dieser Frage geäußert haben, mit der Bürgerbeteiligung im Beiratsgebiet zufrieden sind. Ein Drittel dagegen ist eher nicht zufrieden (vgl. Abb. 6).

Abb. 6: Frage: *Wie zufrieden sind Sie mit der Bürgerbeteiligung im Beiratsgebiet? (in Prozent)*

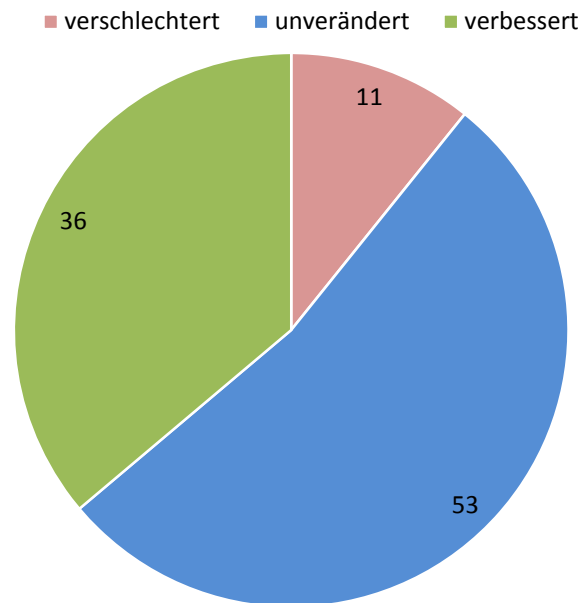


Quelle: *Online-Befragung (n=150)*

Grundsätzlich kann man die stadtstaatlichen Strukturen Bremens als günstig für Bürgerbeteiligungsverfahren ansehen. Jedoch ist mit den Maßnahmen, die im neuen Beirätegesetz zur Verbesserung und zum Ausbau von Bürgerbeteiligungsverfahren implementiert worden sind, noch kein wirklicher Durchbruch gelungen. Gut die Hälfte der Beiratsmitglieder gab in der Online-Befragung zu erkennen, dass der Status quo

unverändert ist; immerhin ein gutes Drittel ist aber der Meinung, dass sich die Bürgerbeteiligung verbessert habe (s. Abb. 7).

Abb. 7: Frage: *Wie hat sich Ihrer Meinung nach die Bürgerbeteiligung im Beiratsgebiet nach der Beiräte-reform verändert? (in Prozent)*



Quelle: *Online-Befragung (n=130)*

In den qualitativen Interviews mit Vertretern der Beiräte wird beklagt, dass Beteiligung oft nur projektbezogen ermöglicht wird und es keine Verstetigungen sowohl in den Verfahren als auch in der Entscheidungsverbindlichkeit gibt. Die Aussagen in den durchgeführten Interviews zeigen des Weiteren, dass der Begriff „Bürgerbeteiligung“ in unterschiedlichster Art und Weise interpretiert wird. So werden die regelmäßig stattfindenden Runden Tische im Rahmen der WiN-Foren zum Teil bereits als Bürgerbeteiligungsverfahren interpretiert. Viele Entscheidungen, die nachbarschaftliche Belange betreffen, werden in den WiN-Sitzungen diskutiert und getroffen. In welchem Maße die Beiräte hier Einflussmöglichkeiten haben, lässt sich im Rahmen der Evaluation nicht abschließend beantworten. In einzelnen Fällen, wie in Huchting, scheint dies aber der Fall zu sein. Gegen eine Fokussierung von Bürgerbeteiligung auf WiN-Foren spricht, so ein Interviewpartner, dass es schwierig sei, hierdurch eine breite Teilnahmemöglichkeit für Bürgerinnen und Bürger zu schaffen. „Viele wissen gar nicht, was das ist“, so eine der Aussagen. Von den Interviewpartnern wurden weitere Verfahren als legitime Möglichkeiten zur Bürgerbeteiligung in den Stadtteilen angeführt. Dazu gehörten, unter anderem, öffentliche Fachausschüsse, Runde Tische auf Stadt- und Ortsebene, aber auch Einwohnerversammlungen und Zukunfts- bzw. Planungswerkstätten. Als eine besondere Form der Partizipation wurden in den Gesprächen auch die Bremer Jugendbeiräte genannt.

Einige Interviewpartner sehen in den Beiräten selbst eine hinreichende Institution zur Gewährleistung der Beteiligungsrechte der Bürger. So wurde in einem Interview nachdrücklich auf die Möglichkeit verwiesen, Wünsche der Bürgerinnen und Bürger im Rahmen eines Tagesordnungspunktes einer regulären Beiratssitzung zu diskutieren. Wünsche und Anregungen würden hier sehr ernst genommen. Die Beteiligung an den öffentlichen Sitzungen der Beiräte oder WiN-AGs wird in mehreren Interviews als gut beschrieben. In einem Interview wird von durchschnittlich 30 bis 50 Besucherinnen und Besuchern bei Sitzungen des Beirats gesprochen. Die Kapazitäten für noch mehr Teilnehmer, so die Meinung, wären in räumlicher Hinsicht gar nicht vorhanden.

Wie sich bereits in der Beurteilung des Instrumentes der Planungskonferenz gezeigt hat, ist der Grad der Beteiligung stark themenabhängig. Bestätigt durch die Aussagen der Interviewpartner, verfestigt sich auch hier der Eindruck, dass die Bereitschaft zur Beteiligung umso größer ist, je eher das unmittelbare Lebensumfeld der Bürgerinnen und Bürger betroffen ist. Meist geht es in diesem Zusammenhang um kleinteilige Sachverhalte und weniger um größere politische Zusammenhänge. Tatsächlich scheint die Bereitschaft zu Partizipation dann ausgeprägt zu sein, wenn unmittelbare Einzelinteressen der Bürgerinnen und Bürger auf dem Spiel stehen. Diese können allerdings auch im Widerspruch zu den Interessen des Beirats oder des gesamten Stadtteils stehen.

In einigen Aussagen geben die Interviewpartner an, dass seit etwa zwei Jahren eine deutliche Steigerung des Interesses seitens der Bevölkerung an Beteiligungsverfahren zu verzeichnen sei. Positiv ist in diesem Zusammenhang die Öffnung der Fachausschuss-Sitzungen der Beiräte für die Öffentlichkeit zu bewerten. Diese habe, nach Meinung eines Interviewpartners, für eine deutliche Steigerung des öffentlichen Interesses an politischen Prozessen innerhalb des Stadtteils gesorgt.

Da in manchen Stadtteilen auch aufgrund der Unkenntnis von Partizipationsmöglichkeiten wenig Interesse an Bürgerbeteiligung herrscht, bleibt der Versuch, die Bürgerinnen und Bürger zur Partizipation zu motivieren, eine der Hauptaufgaben der Stadtteilpolitik. Kritisch wird von einigen Interviewpartnern aus den Reihen der Beiräte und der Ortsämter eine mangelnde Kompromissbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der praktizierten Beteiligungsmöglichkeiten gesehen. Teilweise, so eine Aussage, wollen Bürger „mehr, als ihnen zusteht“. Weiterhin wird bemängelt, dass die Beteiligung von Bürgern manchmal an den Beiräten vorbeigeht und teilweise nur projektbezogen und/oder punktuell in einer individuellen Situation vonstattengeht. Auffällig sei auch, dass „es leider immer nur dieselben Personen sind, die sich engagieren.“ In vielen Interviews wurde ebenso zu bedenken gegeben, dass ein Mehr an Partizipations- und Beteiligungsmöglichkeit auch immer mit einem gestiegenen Arbeitsaufwand und damit in Folge auch gesteigener Belastung seitens der Beiräte verbunden sei.

2.3 Stadt- und ortsteilspezifische Ausprägungen von Bürgerbeteiligung

In den qualitativen Interviews mit Beiratssprechern und Ortsamtsleitern wurde des Öfteren darauf hingewiesen, dass der Grad der Beteiligung von Stadtteil zu Stadtteil sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Zur Erklärung dieses Phänomens werden diesem Kapitel die Ergebnisse der Online-Befragung mit sozio-ökonomischen Faktoren der einzelnen Bremer Beiratsgebiete in Beziehung gesetzt.

Wie auch andere Großstädte ist Bremen ein Ort der sozialen und kulturellen Heterogenität und Vielfalt. Hier leben Bürger mit unterschiedlichen ethnischen Hintergründen, Bildungsabschlüssen, Einkünften und Familienstrukturen. Diese soziale Differenziertheit geht meistens mit räumlicher Trennung einher – Arbeitslose leben häufig in einem anderen Teil der Stadt als Besserverdiener, Großfamilien in einem anderen als Singles. Auf diese Weise entsteht eine enge Verflechtung sozialer und räumlicher Verhältnisse. Die Folge ist soziale Segregation – eine unterschiedliche Verteilung relativ homogener sozialer Gruppen und Milieus im städtischen Raum (Riege et al. 2006).

Bereits in früheren Untersuchungen wurde auf Aspekte der sozialen Segregation in Bremen hingewiesen (vgl. Prigge/Böhme 2013). Dadurch wird die Vermutung gestützt, dass auch Bürgerbeteiligung innerhalb der verschiedenen Beiratsgebiete unterschiedlich ausfällt und dementsprechend das Interesse an Bürgerbeteiligung von den Beiratsmitgliedern in den verschiedenen Stadtteilen unterschiedlich wahrgenommen und eingeschätzt wird. Im Folgenden wird das Meinungsbild der Beiratsmitglieder zur Bürgerbeteiligung (Beteiligungsangebote und -nachfrage) mit den jeweiligen sozialen Merkmalen des Beiratsgebiets verknüpft.

2.3.1 Methodisches Vorgehen

Um die Muster räumlicher Differenzierung in Bremen zu erfassen, wurden die Bremer Ortsteile hinsichtlich der Bevölkerungsstruktur in homogene Gruppen gegliedert. Ob sich bestimmte Bevölkerungsgruppen in bestimmten Gebieten konzentrieren, wurde zunächst mithilfe einer Hauptkomponentenanalyse¹⁶ ein Sozialfaktor ermittelt. Dieser ergibt sich aus folgenden sechs Merkmalen auf Ortsteilebene:

- Medianeinkommen (in 1000 Euro),
- Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 65 Jahre),
- Anteil der SGB II-Empfänger an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter,
- Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung,

¹⁶ Die Hauptkomponentenanalyse ist ein Verfahren, um eine Vielzahl empirisch beobachtbarer Merkmale auf einen oder mehrere übergeordnete Faktoren zu reduzieren (vgl. Wolff/Bacher 2010).

- Anteil der Gymnasiasten an allen Schülern,
- Wahlbeteiligung (Bürgerschaftswahl 2011).¹⁷

Jeder Ortsteil erhält auf diese Weise einen Index-Wert, anhand dessen die Ortsteile in drei homogene Gruppen eingeteilt wurden. Dabei wird das unterste Drittel mit dem Wert 1 (niedrig), das mittlere Drittel mit dem Wert 2 und das oberste Drittel mit dem Wert 3 (hoch) gekennzeichnet. Den Stadtteilen wird der mittlere Sozialindexwert aller sich auf jeweiliger Stadtteilebene befindlichen Ortsteile zugewiesen. Daraus ergeben sich folgende Zuordnungen der verschiedenen Ortsteile:

- Gruppe 1 (Sozialindex niedrig): Huchting, Osterholz, Vahr, Walle, Gröpelingen,
- Gruppe 2 (Sozialindex mittel): Blumenthal, Burglesum, Hemelingen, Mitte, Neustadt, Woltmershausen, Obervieland, Vegesack, Findorff,
- Gruppe 3 (Sozialindex hoch): Borgfeld, Horn-Lehe, Östliche Vorstadt, Oberneuland, Schwachhausen.

Die Stadtteile Blockland und Häfen sowie die Ortsteile Seehausen und Strom wurden aufgrund zu niedriger Bevölkerungszahlen von den Berechnungen ausgeschlossen. Es wurden deshalb 131 Befragte für die Analysen in diesem Abschnitt berücksichtigt. Ausgehend von der oben vorgenommenen Zuordnung der Ortsteile/Stadtteile zum jeweiligen Index-Wert werden im Folgenden die Ergebnisse aus der Online-Befragung bezüglich der Einschätzung der Beiratsmitglieder zur Bürgerbeteiligung dargestellt.

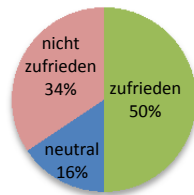
2.3.2 Ergebnisse

Es zeigt sich, dass Beiratsmitglieder in einem Stadtteil mit hohem Wert im Sozialindex mit der Bürgerbeteiligung tendenziell zufriedener sind als Beiratsmitglieder in einem Stadtteil mit niedrigem bzw. mittlerem Sozialindex. Fast zwei Drittel der Beiratsmitglieder in Stadtteilen mit hohem Sozialindex wählten auf einer 7-stufigen Skala (1 = überhaupt nicht zufrieden bis 7 = voll und ganz zufrieden) mindestens den Wert 5. In Stadtteilen mit niedrigem Wert im Sozialindex ist rund ein Drittel eher unzufrieden mit der Bürgerbeteiligung (vgl. Abb. 8).

¹⁷ Die Daten entstammen dem Statistischen Landesamt Bremen und stellen – soweit nicht anders angegeben – den jeweiligen Durchschnittswert aus den Werten der Jahre 2008, 2009 und 2010 dar.

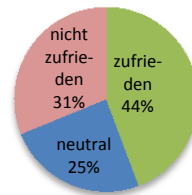
Abb. 8: Relative Verteilung der Antworten zur Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Bürgerbeteiligung im Beiratsgebiet?“ (nach Sozialindexwert des Beiratsgebiets; drei Kategorien zusammengefasst)

Sozialindex: niedrig



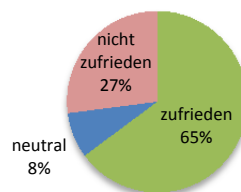
n=32

Sozialindex: mittel



n=61

Sozialindex: hoch



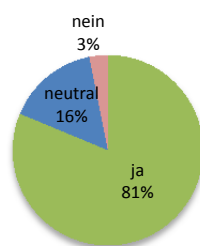
n=37

Datenquelle: Online-Befragung

Die Beiräte aller Stadtteile scheinen für Bürger als Anlaufstelle relativ stark genutzt zu werden. Rund 60 Prozent der Beiratsmitglieder von Stadtteilen jeder Sozialindex-Kategorie stimmten der entsprechenden Frage zu (vgl. Abb. 9). Am stärksten nutzen Bürger der Stadtteile mit niedrigem Sozialindexwert den Beirat als Anlaufstelle.

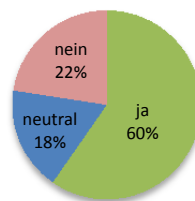
Abb. 9: Relative Verteilung der Zustimmung zur Aussage: „Der Beirat wird als Anlaufstelle für Ideen und Anregungen genutzt“ (nach Sozialindexwert des Beiratsgebiets; drei Kategorien zusammengefasst)

Sozialindex: niedrig



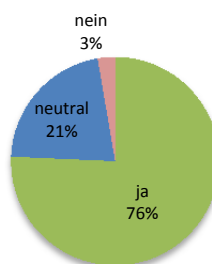
n=32

Sozialindex: mittel



n=67

Sozialindex: hoch

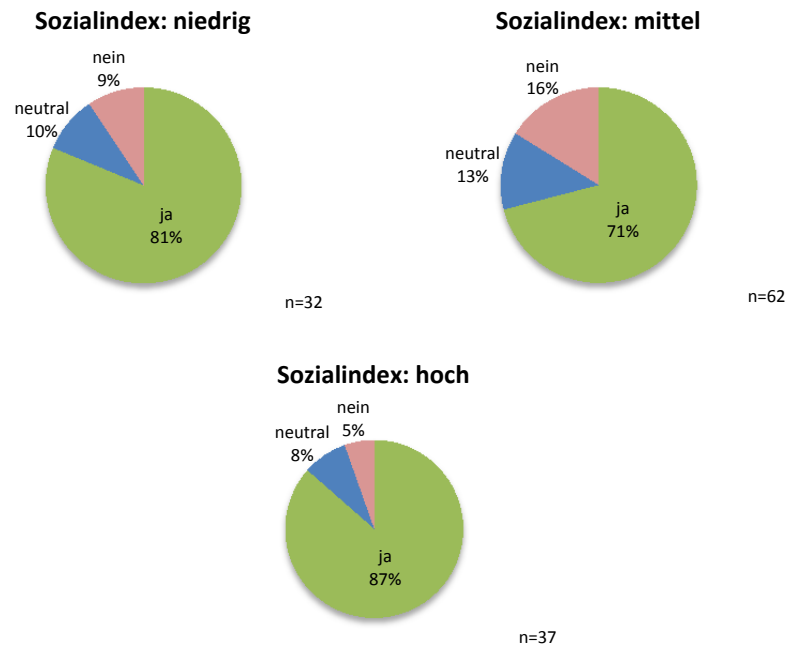


n=37

Datenquelle: Online-Befragung

Der Aussage „Der Beirat fördert die Bürgerbeteiligung im Stadtteil“ stimmen ca. zwei Drittel der Befragten aller drei Sozialindex-Kategorien zu. Am stärksten ist die Zustimmung der Beiratsmitglieder in Stadtteilen mit hohem Sozialindexwert (vgl. Abb. 10).

Abb. 10: Relative Verteilung der Zustimmung zur Aussage „Der Beirat fördert die Bürgerbeteiligung im Stadtteil“ (nach Sozialindexwert des Beiratsgebiets; drei Kategorien zusammengefasst)

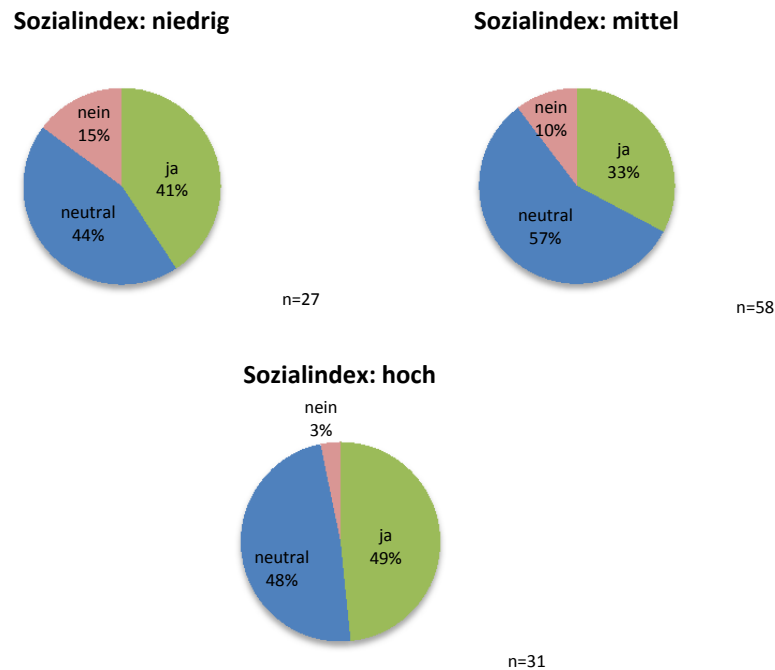


Datenquelle: Online-Befragung

In Bezug auf die Beantwortung der im Online-Fragebogen erhobenen Aussagen „Die Beteiligung der Bürger an öffentlichen Sitzungen des Beirats ist zufriedenstellend“, „Der Beirat weiß, was die Bewohner im Stadtteil beschäftigt“, „Der Beirat bearbeitet die Anliegen der Bürger“ und „Bürger interessieren sich nur, wenn sie direkt betroffen sind“ zeigen sich keine auffälligen Unterschiede zwischen den Beiratsgebieten der drei Sozialindex-Kategorien. In allen Beiratsgebieten herrscht ein durchmischtes Meinungsbild hinsichtlich der Zufriedenheit mit der Beteiligung an öffentlichen Sitzungen.

Bezüglich der Verbesserung der Bürgerbeteiligung durch die Reform des Beirätegesetzes ist das Meinungsbild relativ eindeutig: Die Mehrheit der Beiratsmitglieder in allen Beiratsgebieten gab unabhängig vom zugeordneten Sozialindex an, dass sich die Beteiligung im Beiratsgebiet nicht verändert habe. Dass sich diese verbessert habe, sehen am stärksten noch die Beiratsmitglieder in Stadtteilen mit hohem Sozialindexwert (knapp die Hälfte). Fast 15 Prozent der Beiratsmitglieder in Stadtteilen mit niedrigem Sozialindexwert sind sogar der Meinung, die Bürgerbeteiligung habe sich verschlechtert (vgl. Abb. 11).

Abb. 11: Relative Verteilung der Antworten zur Frage: „Hat sich Ihrer Meinung nach die Bürgerbeteiligung im Beiratsgebiet nach der Reform des Beirätegesetzes verbessert?“ (nach Sozialindexwert des Beiratsgebiets; drei Kategorien zusammengefasst)

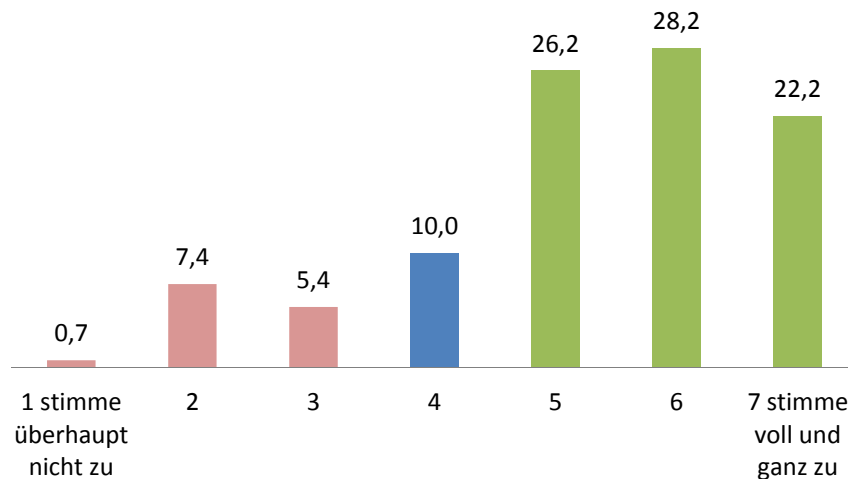


Datenquelle: Online-Befragung

2.4 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Aus den durchgeführten Interviews und der Online-Befragung lässt sich ableiten, dass in den letzten Jahren durchaus eine Verbesserung der Partizipation in den einzelnen Beiratsgebieten erreicht worden ist. Anhand der Interviews und der Online-Befragung lässt sich jedoch kein kausaler Zusammenhang zwischen dem neuen Beirätegesetz und der Verbesserung der Bürgerbeteiligung herstellen. Hinzu kommt, dass die Frage, was überhaupt Bürgerbeteiligung ist und wann sie stattfindet, in den Beiräten sehr vielschichtig interpretiert wird. Neben der eingangs erwähnten Öffnung der Fachauschuss-Sitzungen für die Öffentlichkeit wurden in den Interviews immer wieder Formate angeführt, die sich nicht auf die neu eingeführten Instrumente des Beirätegesetzes zurückführen lassen. Neben den WiN-Foren werden von den Befragten immer wieder auch Einwohnerversammlungen, Runde Tische, Gesprächskreise, Vortragsveranstaltungen und Zielgruppendifferenzen genannt. Auch die Möglichkeit der Einwohner, sich mit ihren Anliegen direkt an die Ortsämter zu wenden, wird als Beteiligungsform hervorgehoben. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass sich die Beiratsmitglieder in der Online-Befragung alles in allem zufrieden mit der Förderung der Bürgerbeteiligung im Stadtteil durch den Beirat zeigen. Mehr als drei Viertel der befragten Beiratsmitglieder stimmt der entsprechenden Frage zu (vgl. Abb. 12).

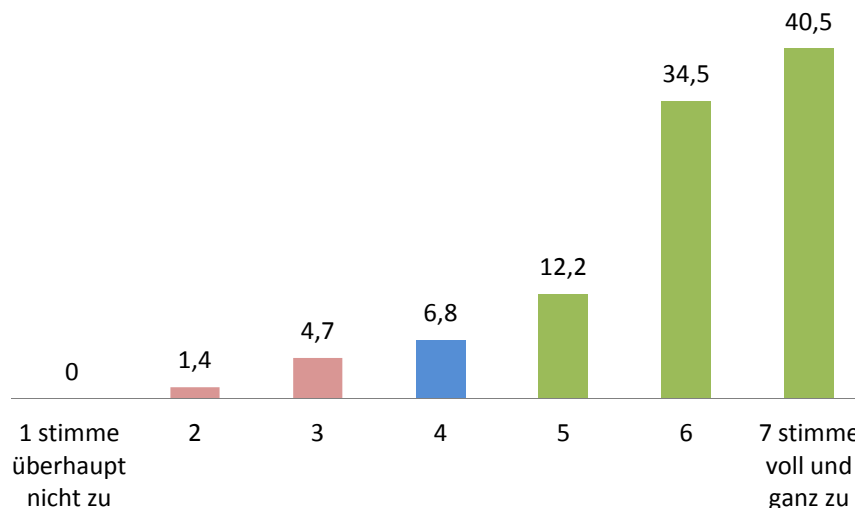
Abb. 12: Frage: *Wie beurteilen Sie folgende Aussage: Die Förderung der Bürgerbeteiligung im Stadtteil durch den Beirat ist gut?* (Angaben in Prozent)



Quelle: *Online-Befragung (n=149)*

Von den Beiratsmitgliedern wird ferner betont, dass es sich bei den Beteiligungsmöglichkeiten in den einzelnen Stadt- und Ortsteilen häufig um Themen aus dem kulturellen Bereich sowie um Anliegen der Verkehrsplanung dreht. Sowohl die Aussagen der Interviews als auch das Ergebnis der Online-Befragung bestätigen in diesem Zusammenhang, dass die Bereitschaft zur Beteiligung der Bürger sehr stark von ihrer unmittelbaren Betroffenheit in ihrer individuellen Lebenswelt abhängt (vgl. Abb. 13).

Abb. 13: Frage: *Wie beurteilen Sie folgende Aussage: Bürgerinnen und Bürger interessieren sich nur, wenn sie direkt betroffen sind?* (Angaben in Prozent)



Quelle: *Online-Befragung (n=148)*

Die Formen der Bürgerbeteiligung sind in einigen Stadtteilen vielfältiger als in anderen. Mehrfach genannt werden in den Interviews die öffentlichen Sitzungen des Beirates und der Ausschüsse, Stadtteilgruppensitzungen, bei denen sich auch die Bürgerinnen und Bürger selbst zu Wort melden können sowie zusätzliche Einwohnerversammlun-

gen zu bestimmten Themen. Ebenfalls wiederholt genannt werden die Möglichkeiten für Jugendliche, sich in die Stadtteilpolitik einzubringen, wie Kinder- und Jugendforen oder auch Ideenwettbewerbe, zu denen Jugendliche Projektideen einreichen können, die dann nach Möglichkeit umgesetzt werden. Genannt werden außerdem vereinzelt die Möglichkeit mit Beschwerden und Wünschen direkt zum Ortsamt zu kommen und die Beteiligungsform des „Open Space“, einer besonderen Form der Einwohnerversammlung bei der u.a. Stimmungsmuster auf Stelltafeln entstehen. Aus größeren Versammlungen sind in den Stadtteilen auch im Einzelfall kleine Arbeitsgruppen zu bestimmten Themen entstanden, in denen sich ebenfalls Bürgerinnen und Bürger beteiligen. Zudem gab es in einzelnen Stadtteilen Bürgerbefragungen zur weiteren Stadtteilentwicklung.

Bürgerinnen und Bürger, die mit konkreten Vorschlägen oder Forderungen an die Beiräte herantreten, gibt es in allen untersuchten Stadtteilen. Häufig handelt es sich um Einzelpersonen oder kleine Gruppen, die mit Beschwerden auf die Beiräte oder die Ortsämter zukommen. Mehrere Ortsamtsleiter berichten, dass man sich bemühe, die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger ernst zu nehmen und, soweit wie möglich, aufzugreifen. In Streitfällen, so die Aussage eines Ortsamtsleiters, könne sein Amt häufig vermitteln und zu einer gemeinsamen Lösung beitragen.

Handlungsempfehlungen:

a) Beiräte / Ortsämter:

- Erstellung eines Info-Blattes, in dem die verschiedenen Beteiligungsmöglichkeiten und -angebote für Bürgerinnen und Bürgern im jeweiligen Stadtteil kurz und einfach zusammengefasst werden (Verteilung/Auslage an Supermärkten, Tankstellen, Büchereien und anderen öffentlich zugänglichen Orten in den Stadtteilen),
- Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger, insbesondere in Stadtteilen mit niedrigem Sozialindex, durch eine verstärkte Zusammenarbeit mit der Lokalpresse und anderen Multiplikatoren bewerben,
- Vernetzung der Beiräte mit dem Bremer Netzwerk für Bürgerbeteiligung (u.a. Öffnung für neue sowie weniger institutionalisierte Formen von Bürgerbeteiligung).

b) Senat / Gesetzgeber:

- Professionelle Unterstützung der Beiräte bei Umsetzung von Bürgerbeteiligung (im Sinne der Zielvorgaben des Beirätegesetzes)

3. Jugendbeteiligung in den Beiräten

Jugendbeteiligung, insbesondere das Recht der Beiräte, Jugendbeiräte einzusetzen, ist mit der Novelle des Beirätegesetzes als Teil der Bürgerbeteiligung stärker in den Fokus gerückt. Es ist erklärtes politisches Ziel, diese in der Stadtgemeinde Bremen weiter voranzubringen. Die Beiräte spielen, in Zusammenarbeit mit den Ortsämtern und den Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe, bei der Organisation der Bürger- und Jugendbeteiligung auf kommunaler Ebene eine entscheidende Rolle.

Gesetzlich gesehen ist ein Jugendlicher ein junger Mensch zwischen dem vollendeten 14. und dem vollendeten 18. Lebensjahr. Diese Definition ist allerdings sehr eng gefasst. So schließen viele Angebote die Teilnahme von unter 14-Jährigen nicht aus. Für die Wahl der Jugendbeiräte in Bremen gilt z.B. derzeit das passive und aktive Wahlrecht in der Regel ab zwölf Jahren. Auch nach oben ist ‚Jugend‘ ein offener Begriff. Bis zum vollendeten 21. Lebensjahr gilt man als heranwachsend, bei Straftaten kann das Jugendstrafrecht angewendet werden. Die Kinder- und Jugendhilfe ist sogar bis zum vollendeten 27. Lebensjahr ausgelegt.

Da für die unterschiedlichen Angebote in den Beiratsgebieten voneinander abweichende Altersvorgaben bestehen, wird im Folgenden darauf verzichtet, den Begriff der ‚Jugendlichen‘ eng zu fassen. ‚Jugend‘ und ‚Jugendliche‘ meinen hier grob die in der nachfolgenden Tabelle angegebenen Kohorten junger Menschen zwischen 12 und 21 Jahren. Es wird also nicht die gesetzliche Definition verwendet, sondern eine, die dem Gegenstand der Jugendbeteiligung angemessen ist. Je nach Zuschnitt der Angebote schwankt die Anzahl der Adressaten von Projekten im Bereich der Jugendbeteiligung; es macht einen zahlenmäßigen Unterschied aus, ab welchem Alter und bis zu welchem Alter junge Menschen an Politik beteiligt werden.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl der Kinder, Jugendlichen und Heranwachsenden im Stadtgebiet Bremen.

Tabelle 6: Anzahl der Jugendlichen im Stadtgebiet Bremen

12 - 13	13 - 14	14 - 15	15 - 16	16 - 17	17 - 18	18 - 19	19 - 20	20 - 21	Gesamt
4.695	4.713	4.834	5.060	5.051	4.945	5.128	5.851	6.588	46.865

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Stand von 2012

3.1 Regelungen nach dem neuen Beirätegesetz

Das Beirätegesetz legt in § 6 fest, dass Jugendliche im Beiratsgebiet gezielt in Beteiligungsprozesse eingebunden werden sollen. Die Beiräte sind in diesem Zusammenhang dazu angehalten, das kommunalpolitische Engagement von Jugendlichen zu fördern

und zu unterstützen. Sie können, auch in beiratsübergreifender Zusammenarbeit, Kinder und Jugendliche an Entscheidungsprozessen im Stadtteil beteiligen.

Als ein Ansatz, diese Beteiligung zu organisieren und zu verstetigen, ist im Beirätegesetz die Möglichkeit der Bildung von Jugendbeiräten vorgesehen. Die Jugendlichen, die einen Jugendbeirat bilden, sollen im jeweiligen Beiratsbereich wohnen. Den einzelnen Mitgliedern des Jugendbeirats kann im (Erwachsenen-)Beirat das Rede- und Antragsrecht gewährt werden (§ 6 Abs. 3 Beirätegesetz). Darüber hinaus enthält das Gesetz keine weiteren konkreten Vorgaben. Über Einzelheiten der Einsetzung der Jugendbeiräte und ihre Aufgaben können die Beiräte per Beschluss entscheiden. Auch die Größe des Jugendbeirats, die Wahlmodi sowie insbesondere auch eventuelle Geldmittel können vom jeweiligen Beirat festgelegt werden.

Die Möglichkeit, Jugendbeiräte zu bilden, wurde im Übrigen nicht erst bei der Novelle von 2010 ins Beirätegesetz aufgenommen, sondern erfolgte schon 2006 zusammen mit der Senkung des Wahlalters bei den Wahlen zu den Beiräten. Maßgeblicher Unterschied zur aktuellen Fassung des Beirätegesetzes ist, dass eingangs eine Eingrenzung von Jugendlichen auf das Alter zwischen 14 und 17 Jahren vorgenommen wurde, die bei der Neufassung wegfiel. Während die Regelungen zur Jugendbeteiligung außerdem jetzt im neu geschaffenen Abschnitt „Bürger- und Jugendbeteiligung“ stehen, waren die Jugendbeiräte zuvor den allgemeinen Aufgaben der Beiräte zugeordnet.

Andere Möglichkeiten, Jugendliche an Planungen und Entscheidungen im Stadtteil zu beteiligen, schließt das Beirätegesetz nicht aus. So ist es den Beiräten z.B. möglich, gezielt einzelne Projekte im Jugendbereich zu fördern (§ 10 Abs. 1). Nicht zuletzt können Jugendliche ab 14 Jahren, wie alle Einwohner des Stadtteils, Anträge an den Beirat stellen, sofern es sich um beiratsbezogene Angelegenheiten handelt (§ 6 Abs. 4). In § 10 Abs. 2 ist des Weiteren festgelegt, dass der Beirat im Einvernehmen mit der zuständigen Stelle über Planungen für Mittel der Kinder- und Jugendförderung entscheidet sowie über eine Reihe weiterer Belange, die die Interessen von Jugendlichen im Stadtteil berühren (z.B. die öffentliche Nutzung von Freiflächen der Bildungseinrichtungen).

Was die Förderung von Jugendlichen und ihre Einbindung in Entscheidungen im Stadt- bzw. Ortsteil angeht, stehen die Beiräte demnach nominell im Mittelpunkt. Unterstützung sollen sie, insbesondere bei der Bildung und Betreuung von Jugendbeiräten, durch die Ortsämter erhalten. Außerdem steht den Beiräten in diesem Bereich die Senatskanzlei zur Seite. Für die Konzeption und Durchführung der Jugendbeteiligung gibt es nur sehr wenige Vorgaben. Die einzelnen Beiräte sind daher weitgehend frei in der Organisation dieses Bereichs. Keine gesonderte Jugendbeteiligung durchzuführen ist ebenfalls eine Option. Allerdings steht die Bildung von Jugendbeiräten als politische Vertretung der Jugendlichen im jeweiligen Beirat im Zentrum – ihr Ausbau ist gewünscht.

3.2 Strukturen der Jugendbeteiligung

Jugendbeteiligung durch die Beiräte findet nicht im luftleeren Raum statt. Prinzipiell finden Kinder und Jugendliche in den Orts- und Stadtteilen eine Vielzahl von Angeboten für die Artikulation ihrer Interessen und die Gestaltung ihrer Freizeit vor. Schulen, Vereine, Parteien, kirchliche Gemeinden und weitere Institutionen bieten Kindern und Jugendlichen Möglichkeiten der Freizeitgestaltung. Neben Jugendorganisationen, Arbeitsgruppen, Beratungsangeboten etc. halten auch Sportvereine ein breites Angebot für alle Altersstufen bereit. Die Förderung von Projekten durch die Programme „Wohnen in Nachbarschaften“ und „Soziale Stadt“ ist auch Jugendlichen zugänglich. Generell ist es auch seit einigen Jahren Usus, Kinder und Jugendliche bei der Planung von Spielplätzen und Aktionsräumen zu beteiligen.

Eng verzahnt ist die Organisation der Beteiligung von Jugendlichen mit der Kinder- und Jugendhilfe. Sie ist auf die Förderung und Unterstützung junger Menschen bis 27 Jahre ausgerichtet. Weite Teile der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe sind angesiedelt bei der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen. In den Stadtteilen finden sich für den hier behandelten Bereich der Jugendbeteiligung als Kooperationspartner der Beiräte insbesondere die Jugendfreizeitzentren mit ihrer Zielsetzung, Partizipation, Integration und Prävention im Jugendbereich zu realisieren. Daneben gibt es Bildungseinrichtungen (z.B. das Lidice-Haus als gemeinnützige GmbH) ebenso wie gemeinnützige Vereine, Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände sowie Einrichtungen von Stiftungen. Auch gewerbliche Träger sind mittlerweile in der Kinder- und Jugendhilfe anzutreffen.

Für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sind auf Beiratsebene die Controlling-Ausschüsse zuständig. Als Stadtteilgremien sind sie für die Vergabe der zugewiesenen Budgetmittel und für die konzeptionelle Ausgestaltung des Arbeitsfeldes verantwortlich. Diese beraten über Ausgaben im jeweiligen Beiratsbereich, dem Beirat werden die Vorschläge dann zur Abstimmung weitergeleitet. Den Ausschüssen steht als beratendes Organ der Sachverständigenbeirat „Jugendbildung“ zur Seite, auch der Bremer Jugendring ist in die Arbeit eingebunden. Die Verortung dieser Aufgaben auf der (sub-)kommunalen Ebene ist im Sinne der Subsidiarität stadtpolitisch explizit gewollt.

Für die Jugendhilfe in den Jahren 2013 bis 2015 stehen der Stadt Bremen im Rahmen des Jugendanpassungskonzepts derzeit jeweils 7,2 Mio. Euro zur Verfügung. Eine Kürzung um 400.000 Euro konnte unlängst durch den Jugendhilfeausschuss im Rahmen eines Moratoriums bis auf Weiteres abgewendet werden. Die Beibehaltung des Etats stellt jedoch de facto eine Kürzung der Mittel dar, da durch die Kostensteigerungen der letzten Jahre die Betriebskosten von Einrichtungen und Projekten gestiegen sind. Die Erhöhung von Ausgaben erfolgte insbesondere im Bereich Energie sowie im Bereich Personalkosten. Häufig ist es dann an den Beiräten, über die spezifischen Kürzungen zu entscheiden und diese anschließend den betroffenen Jugendlichen in den Stadtteilen

gegenüber zu vertreten. Die Kinder- und Jugendhilfe steht damit in sehr enger Verbindung mit Politik und Verwaltung sowie mit den Beiräten und Ortsämtern in den Stadtteilen. Sie stellt bei Konzeption und Organisation der Beteiligung Jugendlicher einen festen Partner dar. Es fällt allerdings ins Gewicht, dass die Finanzierung der Kinder- und Jugendhilfe vor dem Hintergrund der Haushaltslage Bremens von Kürzungen bedroht ist.

3.3 Bestandsaufnahme der Jugendbeteiligung durch die Beiräte

Die folgende Bestandsaufnahme der Aktivitäten der Beiräte und Ortsämter im Bereich der Jugendbeteiligung erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit. Nicht die systematische Erfassung sämtlicher Projekte stand im Vordergrund, sondern die Darstellung des vorgefundenen Spektrums von Aktivitäten. Als Grundlage für die Bestandsaufnahme diente ein teilstandardisierter Fragebogen, der allen Ortsämtern zugegangen ist. Die Antworten wurden insbesondere für den Bereich der Jugendbeiräte durch gezielte Nachfragen bei Beteiligten ergänzt sowie mit der Berichterstattung des *Weser-Kurier* unterfüttert. Ebenso flossen die Erkenntnisse aus den qualitativen Interviews der Evaluation mit ein. Neben einer Bestandsaufnahme der Jugendbeiräte bietet der folgende Abschnitt einen generellen Überblick über projektorientierte und offene Formen der Jugendbeteiligung sowie über Planungen der Beiräte in diesen Bereichen. Da der Senat das politische Ziel verfolgt, die Zahl der Jugendbeiräte und anderer kommunaler Beteiligungsprojekte von Jugendlichen zu steigern, unterstützt die Senatskanzlei die diesbezüglichen Aktivitäten der Ortsämter und Beiräte.¹⁸ Vor diesem Hintergrund enthält die Bestandsaufnahme auch eine kurze Schilderung der diesbezüglichen Tätigkeiten der Senatskanzlei.

3.3.1 Jugendbeiräte in Bremen

Von der Möglichkeit, Jugendbeiräte einzurichten, machen aktuell sechs Beiräte Gebrauch: Burglesum, Findorff, Gröpelingen, Huchting, Neustadt und Oberneuland (vgl. Tabelle 7). Ehemalige Jugendbeiräte haben Osterholz und Schwachhausen. Am längsten besteht der Jugendbeirat Huchting (Gründung 2009), während die Jugendbeiräte in Findorff und Oberneuland erst Ende letzten Jahres gegründet wurden. In den letzten Jahren ist ein eher linearer Anstieg bei der Gründung von Jugendbeiräten zu beobachten gewesen. Die Jugendbeiräte finden sich über die Stadt verteilt; mit Burglesum ist auch ein Beirat aus Bremen-Nord vertreten. Es findet sich kein signifikanter Schwerpunkt in Bezug auf den Sozialindex der Beiratsgebiete, denn es sind sowohl Stadtteile mit einem hohen Sozialindex (Oberneuland) als auch solche mit mittlerem (Burglesum, Findorff, Neustadt) und mit einem eher niedrigen Sozialindex (Huchting, Gröpelingen) vertreten.

¹⁸ Antwort des Senats auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 20. September 2012 zur Kinder- und Jugendbeteiligung im Land Bremen (Drs. 18/740, Bremische Bürgerschaft Landtag).

Tabelle 7: Aktive Jugendbeiräte (Stand Mai 2014)

Beirat	Burglesum	Findorff	Gröpelingen	Huchting	Neustadt	Oberneuland
Name	Kinder- und Jugendbeirat Burglesum	Jugendbeirat Findorff	Jugendparlament Gröpelingen	Jugendbeirat Huchting	Jugendbeirat Neustadt	Jugendbeirat Oberneuland
Mitglieder / Ausscheiden bei...	Max. 17 Mitglieder (derzeit 8) / Wohnortwechsel	12 Mitglieder/ Wohnortwechsel	17 Mitglieder/ Wohnortwechsel / Erreichen der Altersgrenze	15 Mitglieder/ Wohnortwechsel	Max. 14 Mitglieder (geschlechterparitätisch) Ausscheiden nur durch Rücktritt	Max. 13 Mitglieder, derzeit 9 / Ausscheiden nur durch Rücktritt
Wahlmodalitäten	Aktives Wahlrecht: 12-17; passives Wahlrecht 12-20 + mind. 3 Monate Aufenthalt im Stadtteil	Aktives und passives Wahlrecht: 12-21	Aktives und passives Wahlrecht: 12-19	Aktives und passives Wahlrecht: 13-17	Aktives und passives Wahlrecht: 12-20; passives Wahlrecht; außerdem mind. 3 Monate Aufenthalt im Stadtteil	Nach Kontingent entsendet; passives Wahlrecht 12-21, aus Oberneuland oder einem der umliegenden Stadtteile
Besteht seit / Legislaturperiode / nächster Wahltermin	Oktober 2010 / 2 Jahre / Oktober 2014	November 2013 / 2 Jahre / November 2015	April 2011 / 2 Jahre / April 2013	November 2009 / 2 Jahre / 2016	August 2011 / 2 Jahre / September 2015	September 2013 / 1 Jahr / September 2014
Projektmittel	10.000 Euro	8.000 Euro	10 % der jährlichen Globalmittel des Beirats	8.000 Euro für externe, 2.000 Euro für eigene Projekte (entspricht ca. 20 % der jährlichen Globalmittel des Beirats)	10.000 Euro (seit April 2011, vorher 5.000 Euro)	10 % der jährlichen Globalmittel des Beirats (derzeit ca. 2.300 Euro)

Eigene Darstellung

Die Initiierung erfolgte häufig, so zum Beispiel in Oberneuland und Huchting, durch einzelne interessierte Erwachsene, die ein Grundkonzept vorlegten und, meist sowohl in Richtung der Jugendlichen als auch in Richtung der Erwachsenen, Überzeugungsarbeit leisteten. Derzeit sind alle Jugendbeiräte gewählte Organe. Mobilisierung zu Kandidaturen und zu den Wahlen erfolgt vor allem über die Einbindung der weiterführenden Schulen; unter anderem gehen die Jugendbeiräte sowie Beiräte und Mitarbeiter/innen der Ortsämter durch die Schulklassen und stellen den Jugendbeirat und seine Arbeit vor.

Die Wahlsysteme ähneln sich im Großen und Ganzen; Unterschiede gibt es vor allem beim Wahlalter (siehe Tabelle 7). Gewählt wird in der Regel an einem oder mehreren Werktagen innerhalb einer Woche an den Schulen sowie im Ortsamt. Lediglich der Jugendbeirat von Oberneuland beschreitet mit seinem Wahlsystem einen grundsätzlich anderen Weg: Statt dass jeder und jede Wahlberechtigte über dieselben Kandidaten abstimmt, werden in Oberneuland an drei Schulen, in der Kirchengemeinde und im Jugendtreff jeweils getrennt abgeordnete Jugendliche gewählt und als Delegierte in den Jugendbeirat entsendet. Die Legislaturperiode dauert dort auch nur ein Jahr, während die restlichen Jugendbeiräte jeweils für zwei Jahre gewählt werden. In einigen Beiratsbereichen werden vor der Wahl Benachrichtigungen an die Wahlberechtigten verschickt. Die Wahlbeteiligung, soweit bekannt, liegt zwischen ca. 10 Prozent (Wahl 2011 in der Neustadt) und dem Spitzenreiter Huchting mit zuletzt ca. 40 Prozent Beteiligung.

Das passive und aktive Wahlrecht ist in der Regel an den Wohnort im Stadtteil gebunden, wiederum mit der Ausnahme von Oberneuland, wo auch Jugendliche aus angrenzenden Stadtteilen kandidieren können. Ein Ausscheiden aus dem Jugendbeirat ist zumindest nominell angelehnt an die Regelung bei den ‚Erwachsenen‘-Beiräten. Das Mandat soll bei Wohnortwechsel sowie in einem Fall auch bei Erreichen der Altersgrenze erlöschen; nur zwei Jugendbeiräte sehen ausschließlich Ausscheiden durch Rücktritt vor.

Die Jugendbeiräte können maximal zwischen 12 und 17 Mitglieder haben. Eine Geschlechterparität wird in manchen Jugendbeiräten generell angestrebt, institutionell verankert ist sie z.B. im Jugendbeirat Neustadt. In Burglesum gibt es die Möglichkeit, dass der Jugendbeirat bis zu zwei Kinder zwischen zehn und zwölf Jahren als ‚sachkundige Bürger‘ in seine Reihen beruft – also Kinder, die nach der Wahlordnung weder das passive noch das aktive Wahlrecht besitzen. Ebenso steht interessierten Kindern und Jugendlichen in Oberneuland der Weg offen, sich direkt beim Jugendbeirat um einen von drei möglichen zusätzlichen Sitzen zu bewerben.

Jeder Jugendbeirat verfügt über ein Budget, das aus den Globalmitteln des jeweiligen Beirats gespeist wird. Die Höhe differiert je nach Beiratsgebiet. Bei den Gebieten mit hoher Einwohnerzahl hat sich die Summe von 10.000 Euro eingebürgert, bei kleineren Gebieten orientiert sich die Mittelvergabe explizit am Budget der Beiräte und beträgt zumeist 10 Prozent der Globalmittel. Die Vergabe der Geldmittel ist fast immer an weitere Bedingun-

gen gebunden, wie z.B. Nutzung nur für jugendrelevante Projekte oder, in Huchting, weitgehende Bindung der Mittel an ein laufendes Projektkonzept. Häufig können die Jugendbeiräte nur in Abstimmung mit Beirat und Ortsamt Ausgaben tätigen. Im Fall von Oberneuland kann der Jugendbeirat lediglich Beschlussempfehlungen an den Beirat abgeben.

Alle Jugendbeiräte haben eine oder mehrere festgelegte Ansprechpersonen. Diese sind meist Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Ortsamts oder eines der Jugendzentren im Beiratsgebiet. In manchen Fällen sind Beiratsmitglieder oder geeignete Bürger als Ansprechpartner benannt worden. In einem Fall erfolgt auch eine Betreuung auf Honorarbasis aus den Mitteln des Jugendbeirats. Unterstützung durch engagierte Menschen, die als Bindeglieder fungieren und zwischen den Jugendlichen und anderen Akteuren vermitteln, wird von den Beteiligten als wichtige Voraussetzung für das Gelingen von Jugendbeiräten gesehen. Ebenso wird eine positive, unterstützende Haltung des Beirats und auch des betreffenden Ortsamtes als sehr wichtig für das Gelingen oder Scheitern der Jugendbeiräte eingeschätzt.

Von den Jugendbeiräten wurde seit ihrem Bestehen eine Vielzahl von Projekten und Vorhaben geplant und umgesetzt. Diese lassen sich grob in fünf Bereiche einteilen:

- Gründungs- und Findungsphasen der Jugendbeiräte (z.B. Workshops, Ausflüge des Gremiums, Veranstaltungen zur Satzungsarbeit),
- Ideen der ortsansässigen Jugend sammeln (z.B. Ideenbörse, Briefkasten, Infoveranstaltungen),
- Treffpunkte für Kinder und Jugendliche schaffen (z.B. Einrichtung eines Bolzplatzes oder einer Skaterbahn, Öffnung von Spielflächen),
- einmalige Veranstaltungen organisieren (z.B. Fußballturnier, Konzert).

Treffpunkte zu schaffen, wird als zentrale Aufgabe der Jugendbeiräte eingeschätzt. Oftmals fehlen Orte, wo sich die Jugendlichen weitgehend ungestört treffen können.¹⁹

In der Regel haben die Jugendbeiräte Antrags- und Rederecht in den Sitzungen der Beiräte, jedoch kein Stimmrecht. Dieses wird ihnen teilweise in den Fachausschüssen gewährt (Beirat Burglesum). Zum Teil sind gemeinsame Sitzungen mit dem Beirat per Satzung vorgesehen. Beiträge des Jugendbeirats werden in Beiratssitzungen durchaus als Bereicherung wahrgenommen. Insgesamt aber wird die Möglichkeit, sich im Beirat einzubringen, von den Jugendbeiräten nur zum Teil wahrgenommen. In der Beirätekonferenz stehen den Jugendbeiräten zwei Sitze mit Stimmrecht zu.

¹⁹ Interessant ist, dass Jugendliche aus Schwachhausen nach einer Umfrage 2010 mit der Klage zitiert wurden, es gäbe im ganzen Stadtteil nicht eine einzige „Dönerbude“. „Dönerbude“ steht hier synonym für einen Ort, an dem sich die Jugendlichen ungezwungen treffen können (*Weser-Kurier* vom 9. Dezember 2010).

3.3.2 Mittelfristig geplante und ehemalige Jugendbeiräte

In einigen Beiratsgebieten bestehen Absichten, in näherer Zukunft die Gründung eines Jugendbeirats zu ermöglichen. Das Spektrum reicht von dem Wunsch in Blumenthal und Borgfeld, einen Jugendbeirat ins Leben zu rufen bis zu den aktuell stattfindenden Vortreffen zu einem möglichen Jugendbeirat mit Jugendlichen in Walle. In Hemelingen, Osterholz und Obervieland wurden Fachausschüsse zur Jugendbeteiligung eingesetzt, die unter anderem das mittel- bis langfristige Ziel der (Wieder-)Einrichtung eines Jugendbeirats verfolgen.

Die Herangehensweisen der genannten Beiräte an die mögliche Bildung eines Jugendbeirats können einem von zwei Ansätzen zugeordnet werden. In Walle versucht man zunächst die Jugendlichen im Stadtteil anzusprechen, um auf diesem Weg direkt Interessenten für eine Mitarbeit in einem solchen Gremium zu rekrutieren, während man in Obervieland – dem Vorbild des Jugendbeirats Huchting ähnlich – zunächst ein funktionierendes, projektbasiertes Beteiligungssystem etablieren will, um über die Schaffung von Strukturen zu einem dauerhaften Gremium zu kommen.

Erwähnenswert sind noch die ehemaligen Jugendbeiräte in den Stadtteilen Schwachhausen und Osterholz. Der Jugendbeirat in Schwachhausen hatte sich mit einer Gruppe interessierter Jugendlicher bereits 2005, unterstützt und begleitet durch das Freizeitzentrum Parkallee, konstituiert. In der Folge arbeitete er eng mit dem Beirat zusammen und nahm mit zwei Mitgliedern an den Sitzungen des Beirats teil. Der Jugendbeirat trat unter anderem für ein Stimm- und Antragsrecht im Beirat und für ein festes Budget ein. Die für 2008 ins Auge gefassten Neuwahlen scheiterten aber an fehlenden Strukturen. Auch weitere Anläufe führten nicht zu einer Konsolidierung des Jugendbeirats, so dass er mittlerweile als aufgelöst gilt. Eine Neubelebung des Jugendbeirats ist aktuell nicht geplant. Trotzdem wurde mit diesem ersten Jugendbeirat Pionierarbeit geleistet. Seine Arbeit stieß Diskussionen auf Senatsebene an und führte 2006 dazu, dass Jugendbeiräte als eigenständiges Gremium in das damals geltende Beirätegesetz aufgenommen wurden.

Ein weiterer ehemaliger Jugendbeirat wurde 2009 in Osterholz gegründet. Die letzten verbliebenen Mitglieder gaben 2013 ihre Arbeit auf, so dass auch dieser Jugendbeirat als aufgelöst gilt. Der Jugendbeirat war anfangs zwar sehr aktiv und nahm an den Sitzungen des Beirats teil. Die Mitglieder beklagten jedoch mangelnde Unterstützung durch die Politik; insbesondere bemängelten sie das Fehlen einer kontinuierlichen, geeigneten Begleitung sowie eines eigenen, festen Budgets. Im Frühjahr 2013 gab es noch einen letzten Versuch, die damals verbliebenen Mitglieder des Jugendbeirats besser zu unterstützen und ihnen in ihren Forderungen entgegenzukommen; auch Neuwahlen wurden diskutiert. Zu diesem Zeitpunkt ließ sich der Jugendbeirat aber nicht mehr konsolidieren. Ein Neustart in Osterholz unter verbesserten Vorzeichen ist, wie oben erwähnt, geplant.

3.3.3 Andere Formen der Jugendbeteiligung in den Beiräten

Neben der Einrichtung von Jugendbeiräten gibt es in den Beiräten verschiedene andere Ansätze, zeitlich begrenzte oder anlassbezogene Jugendbeteiligung zu realisieren. Aufgrund der Scheu vieler Jugendlicher vor langfristiger Gremienarbeit ziehen einige Beiräte ganz bewusst offene und projektorientierte Ansätze vor. Die Beteiligungsformen reichen von offenen Treffen ohne von Erwachsenen festgelegte Agenda bis hin zu Ideenwettbewerben, bei denen ausgewählte Projekte umgesetzt werden. Dabei werden über einen bestimmten Zeitraum Projektideen von Jugendlichen gesammelt, zum Teil, wie in Vegesack, unter Einbindung von Kitas, Schulen und Jugendeinrichtungen im Stadtteil. Anschließend werden die Vorschläge durch eine (Jugend-)Jury bewertet. Ausgewählte Projektideen der Jugendlichen werden mit Hilfe eines Budgets von 6.000 bis 10.000 Euro aus den Globalmitteln des jeweiligen Beirats umgesetzt. Die Ideenwettbewerbe einiger Beiräte sind als jährliche Veranstaltungen konzipiert. Beispiele für diese Art der Jugendbeteiligung über Projektideen sind:

- Obervieland: JUMPIN Obervieland („Jugend mit Plan in Obervieland“; hat bisher 2013 und 2014 stattgefunden; Budget 10.000,- Euro pro Jahr),
- Huchting: ‚Ideen im Kopf‘ (als eigenständige Projektform gestartet, mittlerweile beim Jugendbeirat angesiedelt; 8.000 Euro pro Jahr),
- Vegesack: Kinder- und Jugendforum Vegesack unter dem Motto „Nur wer zuhört, kann verstehen“ (seit mehreren Jahren; Budget 6.000,- bis 10.000,- Euro pro Jahr).

Zu erwähnen ist an dieser Stelle noch das „Viertelparlament“ in Mitte/Östliche Vorstadt, das als offenes Beteiligungsprojekt mit Jugendjury bis 2012/13 auf ein zwanzigjähriges Bestehen zurückblicken konnte, derzeit aber nicht weitergeführt wird.

Eine weitere, offenere Form von Jugendbeteiligung ist weniger darauf ausgerichtet, konkrete Projektideen zu fördern, sondern hat vor allem das Ziel, auf die eine oder andere Art zunächst die Interessenlage von Jugendlichen im Beiratsbereich zu erheben. Diese Form ist zumeist als Vorstufe zu konkreten Projekten im Jugendbereich gedacht, zuweilen auch, je nach Interesse der Jugendlichen, als Vorbereitung auf die Einrichtung eines Jugendbeirats. Genutzt werden Umfragen (schriftlich, mündlich) sowie Einladungen der Zielgruppe zu gemeinsamen Beiratssitzungen oder zu eigenständigen Beteiligungstagen. Auch die erprobte Form der ‚Zukunftswerkstatt‘ mit unterschiedlichen Arbeitsphasen steht als projektartig organisierte Form in dieser Reihe. Ermittelt werden Vorstellungen der Jugendlichen zu ‚ihrem‘ Stadtteil, zu gewünschten Mitbestimmungsmöglichkeiten, zu ihren Freizeitinteressen, zu Konflikten, die ihnen im Quartier begegnen sowie zu möglichen Projekten im Jugendbereich. Im Frühjahr 2014 fanden unter anderem in Walle, Horn-Lehe und Schwachhausen/Vahr solche ergebnisoffenen Formen der Jugendbeteiligung statt. In einigen weiteren Beiräten sind ebenfalls offene und projektorientierte Formen der Jugendbeteiligung geplant, u.a. in Blumenthal.

Einen besonderen Ansatz verfolgt seit 2013 das Ortsamt Schwachhausen/Vahr für seine Beiratsbereiche mit der Einrichtung einer Stelle für ein Freiwilliges Soziales Jahr, die explizit der Umsetzung von Projekten im Jugendbereich zugeordnet ist. In den drei kleinsten Beiratsgebieten Blockland, Seehausen und Strom gibt es aufgrund ihrer geringen Einwohnerzahl und der ehrenamtlich geführten Verwaltung des Ortsamtes kein gesondertes Konzept zur Jugendbeteiligung. Es fehlen auch weiterführende Schulen und Freizeitzentren, um Jugendliche zu erreichen und zu mobilisieren. Ebenfalls kein projekt- oder jugendbeiratsorientiertes Konzept der Jugendbeteiligung findet sich derzeit in Woltmershausen. Dort wurde Jugendlichen jedoch eine Art „Schnellstraße“ in den Sitzungen eröffnet: Sie können ihre Anliegen ohne Wartezeit gleich zu Beginn der Beiratsitzungen zu Gehör bringen. Allerdings wird diese Möglichkeit von den Jugendlichen des Stadtteils kaum genutzt und ist ihnen vermutlich auch mehrheitlich nicht bekannt.

3.3.4 Die Rolle der Senatskanzlei in der Förderung der Jugendbeteiligung

Um die Organisation der Jugendbeiräte und die Vernetzung untereinander zu verbessern, betreut eine Mitarbeiterin der Senatskanzlei und des Ortsamts Mitte/Östliche Vorstadt mit Unterstützung weiterer Beteiligter mehrere Angebote auf verschiedenen Ebenen. Neben der Durchführung von Fortbildungen und weiteren Veranstaltungen zählt hierzu die Betreuung von drei Arbeitskreisen, die sich aus unterschiedlichen Perspektiven mit Jugendbeteiligung im Allgemeinen und mit den Jugendbeiräten im Besonderen beschäftigen.²⁰ Derzeit vorbereitet wird eine gemeinsame Erklärung zur Jugendbeteiligung in den Stadtteilen, die im Herbst 2014 vorgestellt werden soll. Auf der Website <http://www.jubis.bremen.de/> gibt es zudem Neuigkeiten und Informationen zur Jugendbeteiligung in der Stadt, inklusive einer sogenannten „Beteiligungskiste“, in der Praxistipps und Informationen zur Jugendbeteiligung gesammelt sind. Des Weiteren wird im Internet eine unabhängige Vernetzungsmöglichkeit jenseits proprietärer Netzwerke exklusiv für die Jugendbeiräte eingerichtet. Auf der jährlich stattfindenden „Nacht der Jugend“, deren Anlass das Gedenken an die Reichspogromnacht 1933 ist, treffen sich im Rathaus Bremen Jugendliche aus dem gesamten Stadtgebiet. Auch die Jugendbeiräte sind bei dieser Veranstaltung mit eigenen Ständen vertreten.

3.4 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

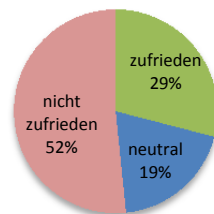
Die Evaluation zeigt, dass die stärkere Verankerung der Jugendbeteiligung im novellier-

²⁰ Im Einzelnen sind dies „Jugendbeiräte in Bremen“, „Jugendbeiräte begleiten“ und „Jugendbeteiligung im Stadtteil“, die Gruppen treffen sich jeweils vier- bis sechsmal im Jahr.

ten Beirätegesetz positiv bewertet werden kann. In einer Reihe von Prozessen, die von den Beiräten und Ortsämtern angestoßen wurden, ist sowohl in Bezug auf die Einrichtung von Jugendbeiräten als auch im Hinblick auf die Entwicklung offener, projektorientierter Formen der Jugendbeteiligung seit der Novellierung ein erheblicher Fortschritt zu verzeichnen. Dabei gestaltet sich die organisierte und verstetigte Beteiligung in den verschiedenen Beiratsbereichen im Einzelnen sehr unterschiedlich. Vor dem Hintergrund der sehr allgemein gehaltenen Vorgaben des Beirätegesetzes überrascht dies nicht. Es kann jedoch festgehalten werden, dass die Einrichtung von Jugendbeiräten, auch als möglicher Zielpunkt, eine große Rolle in den Planungen der Beiräte spielt. Gleichwohl muss man konstatieren, dass trotz aller Bemühungen seitens der Beiräte – von einigen Ausnahmen wie Huchting abgesehen – der Bekanntheitsgrad der existierenden Jugendbeiräte und der offenen Formen der Jugendbeteiligung unter vielen Jugendlichen in den Stadtteilen als eher gering einzuschätzen ist. Auch die Beiräte selber sind mit der Jugendbeteiligung in den Stadtteilen mehrheitlich unzufrieden. Am wenigsten zufrieden sind damit die Mitglieder der Beiräte in Stadtteilen mit hohem Sozialindexwert (fast zwei Drittel), während in den Stadtteilen mit den beiden übrigen Kategorien (Sozialindex 1 und 2) nur etwas mehr als die Hälfte der Befragten angab, mit der Jugendbeteiligung unzufrieden zu sein (vgl. Abb. 14).

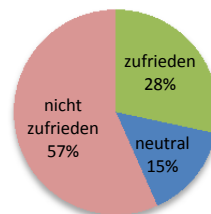
Abb. 14: Relative Verteilung der Antworten zur Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Jugendbeteiligung im Beiratsgebiet?“ (nach Sozialindexwert des Beiratsgebiets; drei Kategorien zusammengefasst)

Sozialindex: niedrig



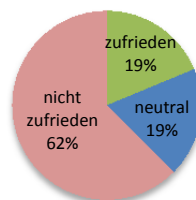
n=31

Sozialindex: mittel



n=60

Sozialindex: hoch



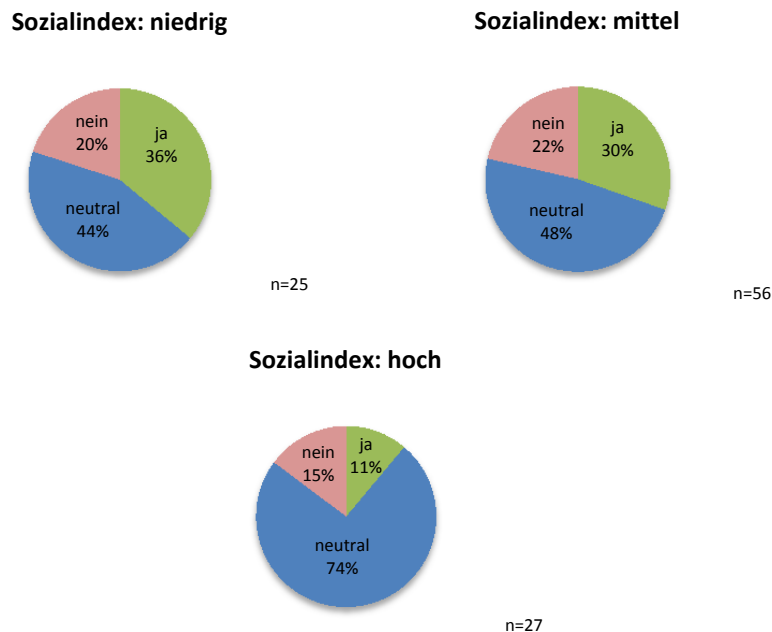
n=32

Quelle: *Online-Befragung*

Eine klare Mehrheit der Befragten ist zugleich der Meinung, dass es nach der Gesetzesnovellierung keine Veränderung der Jugendbeteiligung gegeben habe. In dieser Hinsicht gibt es auch kaum Unterschiede in den Beiräten mit unterschiedlichem Sozialindexwert. Dass

sich die Jugendbeteiligung verbessert habe, denkt aber immerhin rund ein Drittel der Beiratsmitglieder in Stadtteilen mit niedrigem Sozialindexwert, während in solchen mit hohem Wert im Sozialindex nur rund 11 Prozent eine Verbesserung sehen (vgl. Abb. 15).

Abb. 15: Relative Verteilung der Antworten zur Frage: „Hat sich Ihrer Meinung nach die Jugendbeteiligung im Beiratsgebiet nach Reform des Beirätegesetzes verbessert?“ (nach Sozialindexwert des Beiratsgebiets, drei Kategorien zusammengefasst)



Quelle: Online-Befragung

Es stellt sich auch die Frage, warum in manchen Stadtteilen die Gründung und Aufrechterhaltung von Jugendbeiräten gelungen ist, in anderen jedoch nicht. Ein möglicher Aspekt in diesem Kontext ist, dass Jugendliche in sozial benachteiligten Stadtteilen stärker auf öffentliche Treffpunkte und Freizeitangebote angewiesen sind als ihre Altersgenossen in wohlhabenderen Vierteln. Ihre Bereitschaft, sich für ihre Interessen im Stadtteil zu organisieren ist daher auch höher. Auch die Lage des Stadtteils dürfte eine Rolle spielen: Je mehr Freizeitangebote die Jugendlichen in ihrem Nahbereich vorfinden, desto weniger Anreiz haben sie, selbst Projekte einzubringen.

Die Evaluation macht des Weiteren deutlich, dass auch hier die Ortsämter, ihre Ausstattung sowie ihre personelle Besetzung in erheblichem Umfang mit darüber entscheiden, ob und wenn welche Beteiligungsformen für Jugendliche im Beiratsgebiet entstehen. Eine empfehlenswerte Option ist in diesem Zusammenhang der vom Ortsamt Schwachhausen/Vahr sowie der Senatskanzlei beschrittene Weg, Stellen für die Förderung der Jugendbeteiligung im Rahmen eines Freiwilligen Sozialen Jahres einzurichten. Ein weiterer Schlüssel für das Gelingen von Jugendbeteiligung liegt in den Beiräten und deren Unterstützung für die Anliegen der Jugendlichen. Nicht nur die Anerkennung der Arbeit der Jugendbeiräte durch den Beirat, sondern auch die Ausstattung mit eigenen Mitteln

ist geeignet, nachhaltige Strukturen im Bereich der Jugendbeteiligung zu schaffen. Ein nicht unerhebliches Hindernis ist allerdings, dass die Mittelvergabe auf Beiratsebene an enge rechtliche Vorgaben gebunden ist. Fristen sind einzuhalten, Träger für das Vorhaben zu finden sowie eventuelle Haftungsansprüche zu klären. Manches sinnvolle Projekt im Bereich der Jugendbeteiligung scheitert in dieser Phase. Darüber hinaus wäre zu prüfen, ob die verfahrensrechtlichen Regeln zur Verwendung der Etats der Jugendbeiräte vereinfacht werden können. Insbesondere sollten sie nicht nur Beschlussempfehlungen abgeben dürfen, sondern im Rahmen der Vorgaben Hoheit über ihren Etat haben und damit eine ihrer Funktion angemessene Verantwortung übernehmen können.

Positiv ist die Unterstützung der Jugendbeteiligung durch die Senatskanzlei einzuschätzen. Sie wirkt an der Bildung von Netzwerken im Bereich der Jugendbeteiligung mit und unterstützt die Beiräte in ihrer diesbezüglichen Funktion. Um eine bessere Koordination zu erreichen und auch stadtweit für Kandidaturen und Wahlen bei den Jugendbeiräten mobilisieren zu können, wäre es hilfreich, wenn die Regelungen für die Jugendbeiräte einheitlicher gestaltet würden, z. B. bei Altersvorgaben, Wahlmodalitäten, Zeitpunkt der Wahlen etc. Auch eine allzu enge Anbindung der Regelungen an jene der Erwachsenen-Beiräte wäre zu überdenken, insbesondere beim Ausscheiden aus einem Jugendbeirat. Zwar hat es hier dem Vernehmen nach (noch) keine Konfliktfälle gegeben. Dass engagierte Jugendliche jedoch in der Mehrzahl der Jugendbeiräte bei einem Wechsel in einen anderen Beiratsbereich ihr Mandat automatisch niederlegen müssten ist zu hinterfragen, zumal ihr Einfluss auf die Wahl ihres Wohnorts im Gegensatz zu Erwachsenen begrenzt ist. Besser wäre, es bliebe in dem Fall den Jugendlichen überlassen, ob sie ihr Engagement fortführen möchten und können oder nicht.

Handlungsempfehlungen:

a) Beiräte / Ortsämter:

- Vereinheitlichung der Wahlmodalitäten in Bezug auf Alter der Jugendlichen und Wahlzeiten für die Jugendbeiräte,
- Ausscheiden aus dem Jugendbeirat nur durch persönlichen Rücktritt,
- in jedem Beirat sollte ein adressierbares Projekt der Jugendbeteiligung und/oder eine Jugendbeauftragte/ein Jugendbeauftragter vorhanden sein,
- Bereitstellung von mindestens 10 Prozent der Globalmittel des jeweiligen Beirats für Jugendbeteiligungsprojekte,

b) Senat / Gesetzgeber:

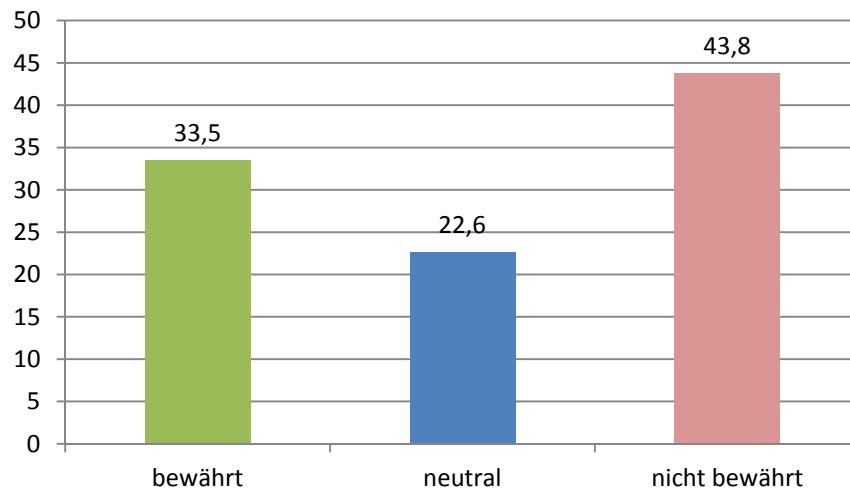
- Modell der FSJler-Stellen im Bereich der Jugendbeteiligung gegebenenfalls weiter ausbauen und finanziell absichern,
- Vernetzung der Jugendbeteiligung auf Ebene der Senatskanzlei stärken,
- Eigenverantwortung der Jugendbeiräte für ihren Etat unterstützen, evtl. verfahrensrechtlichen Regeln vereinfachen.

4. Die erweiterten Rechte nach den §§ 7, 9, 10 und 11

Die Stärkung der Rechte der Beiräte war ein zentrales Ziel der Reform des Beirätegesetzes und wurde in der Debatte der Stadtbürgerschaft, in der das Reformgesetz diskutiert wurde, von allen Rednern als ein Kernanliegen der Reform definiert. In der Evaluation wurde deshalb der Einschätzung der Wirksamkeit der Rechte besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Sowohl in den qualitativen Interviews als auch in der Online-Umfrage wurden allgemeine Fragen zur Relevanz und Umsetzung der erweiterten Rechte gestellt.

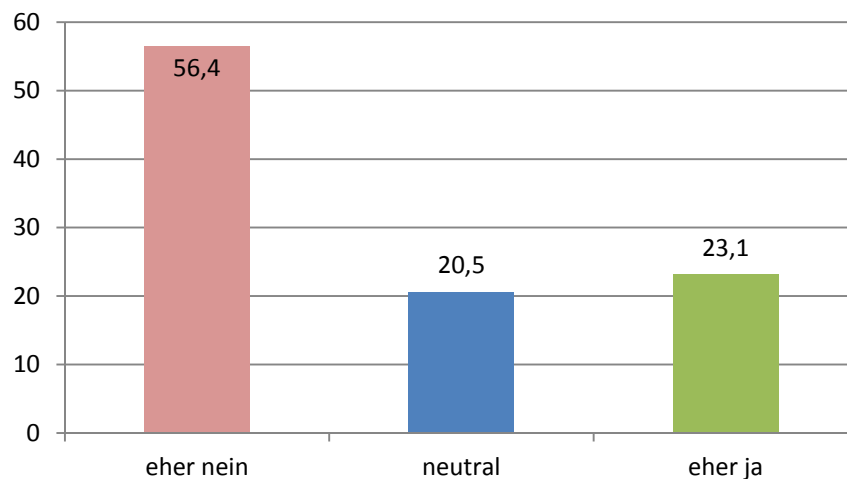
Aus der Online-Befragung geht hervor, dass fast die Hälfte der befragten Beiratsmitglieder der Meinung ist, dass sich die neuen Rechte des Beirätegesetzes bisher nicht ausreichend bewährt haben. Zusätzlich gab über die Hälfte der Befragten an, dass den Beiräten nicht genügend Rechte eingeräumt werden (vgl. Abb. 16 und 17).

Abb. 16: Frage: „Haben sich die neuen Rechte bewährt?“ (Angaben in Prozent)



Datenquelle: Online-Befragung (n=137)

Abb. 17: Frage: „Werden den Beiräten genügend Rechte eingeräumt?“ (Angaben in Prozent)



Datenquelle: Online-Befragung (n=156)

Dieses Meinungsbild spiegelt sich auch in den Interviews wider, wenngleich die Meinungen der Befragten in diesem Punkt stark auseinandergehen. Die Bandbreite der Aussagen reicht von „Wir tapsen dem Gesetz hinterher“ über „Es beginnt sich etwas zu verändern“ bis hin zu „Die Absicht ist gut, aber die Umsetzung scheitert“. Im Folgenden werden die Aussagen im Hinblick auf die einzelnen Rechte differenziert dargestellt.

4.1 Informationsrechte (§ 7)

Die Beiräte sind in ihrer Stadtteilarbeit auf Informationen aus den Fachbehörden und zuständigen Stellen angewiesen. Deshalb kommt den Informationsrechten im Beirätegesetz eine wichtige Funktion zu. Der Beirat kann in diesem Zusammenhang Anfragen zu Sachthemen an die zuständigen Stellen richten, Vertreterinnen bzw. Vertreter der zuständigen Stellen in einer Beiratssitzung anhören und Akteneinsicht beim Ortsamt mit den Stimmen einer Viertels seiner Mitglieder beantragen. Im Gesetz ist außerdem eine fristgemäße Auskunftspflicht der zuständigen Stellen festgeschrieben. Eine Informationsversagung durch die zuständigen Stellen ist zu begründen. In den qualitativen Interviews berichten sowohl Beiratssprecher als auch Ortsamtsleiter, dass die Umsetzung des § 7 zu wünschen übrig lässt. So wird beklagt, dass es an fachlich verwertbaren Aussagen der zuständigen Stellen des Öfteren mangelt. Fristgerechte Auskünfte müssten in vielen Fällen immer wieder eingefordert werden. Der „schleppende Informationsfluss“, die „langen Wartezeiten bei der Beantwortung von Fragen“ und „fehlende Unterlagen“ würden die Beiratsarbeit erschweren. Des Weiteren wird beklagt, dass die Beiräte über große öffentliche Beteiligungsverfahren nicht ausreichend informiert werden. Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die „Überflutung mit E-Mails“. Einerseits würden Informationen fehlen, andererseits würde man als Beiratsmitglied mit Informationen „zugeschmissen“. Angesichts der begrenzten zeitlichen Ressourcen ehrenamtlicher Beiräte fehle die Verarbeitungsmöglichkeit nicht zielgerecht gestreuter Informationen.

4.2 Beteiligungs-, Entscheidungs- und Zustimmungsrechte (§ 9 und § 10)

Bereits im alten Beirätegesetz waren in § 6 zahlreiche Beteiligungsrechte der Beiräte verankert. Im Rahmen der Reform des Gesetzes wurde die Liste der Beteiligungsrechte im neuen § 9 erweitert und in einer Reihe von Punkten präzisiert. Dazu gehört zum Beispiel die Beteiligung des Beirats bei Angelegenheiten der Schul- und Kindertagesstättenentwicklung sowie bei der Aufstellung von Mobilfunkanlagen auf öffentlichen Gebäuden und Flächen im Stadtteil. § 10 des novellierten Beirätegesetzes beinhaltet die Entscheidungs- und Zustimmungsrechte des Beirates. Es wird unterschieden zwischen Entscheidungen, die der Beirat selbständig und Entscheidungen, die der Beirat in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen treffen kann. Der Beirat entscheidet bei-

spielsweise über die Verwendung von Globalmitteln für orts- und stadtteilbezogene Maßnahmen und den Standort für die Aufstellung von Kunstwerken im öffentlichen Raum. Auch „verkehrslenkende, -beschränkende und -beruhigende Maßnahmen“, die den Verkehr betreffen und stadtteilbezogen sind, können vom jeweiligen Beirat nach § 10 Absatz 1 (3) in eigener Verantwortung beschlossen werden. Weitere Beispiele sind die Planung und Durchführung von Umwelt-, Kultur- oder Sozialprojekten, die Benennung von Straßen oder die Nutzung von öffentlichen Plätzen im Stadtteil. Im Einvernehmen mit den zuständigen Stellen kann der Beirat des Weiteren über Mittel der Kinder- und Jugendförderung, die Planung und Erhaltung von öffentlichen Kinderspielflächen, den Mitteleinsatz zur Unterhaltung von Grünanlagen im Stadtteil und die öffentliche Nutzung von Freiflächen der Kinder-, Jugend- und Bildungseinrichtungen entscheiden. All diese Entscheidungen trifft der Beirat nach § 10 des Beirätegesetzes nach Maßgabe des verfügbaren Stadtteilbudgets.

Die in den qualitativen Interviews gemachten Aussagen geben aus der jeweiligen Perspektive der beteiligten Akteure die entsprechenden Erfahrungen und Einschätzungen zu den Beteiligungs-, Entscheidungs- und Zustimmungsrechten wider. So haben u.a. die im Rahmen der Evaluation interviewten Behördenvertreter eine Reihe prononcierter Aussagen zum Thema „Entscheidungsrechte der Beiräte“ gemacht. Ein Behördenvertreter sagte z.B., dass Beiräte nicht ausreichend „zwischen Beiratsangelegenheiten und gesamtstädtischen Angelegenheiten“ unterscheiden könnten. Dies würde in der fehlenden Kompetenz der Beiräte begründet liegen, denn „Beiräte sind mit komplizierten Fragestellungen überfordert“. Durch das Fehlen von finanziellen und personellen Ressourcen könnten die Beiräte manche Entscheidungen einfach nicht sachkompetent genug treffen; sie würden die ihnen zustehenden Gestaltungsrechte gar nicht kennen. Zugleich wurde kritisch eine „Beirätisierung der Stadtbürgerschaft“ konstatiert. Damit ist gemeint, dass die Stadtbürgerschaft sich aus manchen Bereichen zurückzieht und die Verantwortung an die Beiräte abgibt. Übereinstimmend gaben alle Behördenvertreter an, dass die Kommunikation zwischen Beiräten und Behörden in Bezug auf die Rechte nach den § 9 und § 10 verbesserungswürdig sei.

Aus der Perspektive der interviewten Beiratssprecherinnen und -sprecher wurden die Akzente genau anders herum gesetzt. Dort herrscht die Meinung vor, dass das „neue Beirätegesetz mit neuen Beteiligungs- und Entscheidungsrechten für die Beiräte noch nicht bei den Behörden angekommen ist“. Die Behörden und zuständigen Stellen müssten immer wieder auf das neue Gesetz hingewiesen werden. Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass die Beiräte in Baugenehmigungsverfahren nur „beteiligt“ werden, dass sie auf die Entscheidungen aber so gut wie keinen Einfluss hätten. Im Allgemeinen sind sich die befragten Beiratssprecher jedoch einig, dass die neuen Entscheidungsrechte positiv zu bewerten sind. Sie hätten das „Selbstbewusstsein“ der Beiräte gestärkt und zum Teil „das Bewusstsein in der Verwaltung verändert“. Das würde sich auch darin zeigen, dass die Dialogbereitschaft vonseiten der Behörden tendenziell zu-

genommen habe. Es müsse sich allerdings erst im Laufe der Zeit noch erweisen, wie die neuen Beteiligungs- und Entscheidungsrechte wirken und an welchen Stellen sie optimiert werden müssen. Die interviewten Ortsamtleiter bewerteten die Aufwertung der Entscheidungsrechte ebenfalls positiv, stellten jedoch mehrheitlich fest, dass die Beiräte unter einem „Akzeptanzproblem“ leiden, da gute Rechte nichts bewirken würden, wenn man von den Behörden nicht ernstgenommen würde. Bei den Behörden habe man teilweise noch nicht erkannt, welchen wichtigen Stellenwert die Beiräte als Scharnier zur Bevölkerung für die Vermittlung von politischen Entscheidungen haben und dass die Behörden von der Mitwirkung der Beiräte profitieren würden.

4.3 Exkurs: Die Richtlinie über die Zusammenarbeit des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr mit den Beiräten und Ortämtern

Einen besonderen Stellenwert in § 10 nimmt Absatz 1 (3) (verkehrslenkende, -beschränkende und -beruhigende Verkehrsmaßnahmen, die den Stadtteil betreffen) ein. Wie diese Bestimmung im Beirätegesetz auszulegen ist, war mehrfach Gegenstand von Kontroversen zwischen den Beiräten und dem Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV). Vonseiten der Beiräte wurde beklagt, dass der SUBV und insbesondere das dem SUBV zugeordnete Amt für Straßen und Verkehr (ASV) diesen Paragraphen unterlaufen. In der entsprechenden Richtlinie²¹, in der das Ressort präzisiert, wie die Beteiligungs- und Entscheidungsrechte der Beiräte in die Praxis umgesetzt werden, wird den Möglichkeiten der Beiräte, eigenständig verkehrslenkende, -beschränkende und -beruhigende Maßnahmen in ihrem jeweiligen Stadtteil durchzuführen, mit Verweis auf die §§ 44 und 45 der Straßenverkehrsordnung (StVO) Grenzen gesetzt. Der Straßenverkehrsbehörde (in Bremen das ASV) wird ein übergeordnetes Entscheidungsrecht in allen Fällen eingeräumt, in denen es – nach Auffassung dieser Behörde – um die Gewährleistung der „Sicherheit und Ordnung“ geht. Vonseiten der Beiräte wird beklagt, dass das ASV diese Bestimmung relativ willkürlich auslegt und Beschlüsse der Beiräte, die sich auf § 10 Absatz 1 (3) beziehen, aushebelt. Bei der Einführung von Tempo-30-Zonen, der Gestaltung von Straßenkreuzungen und der Einrichtung von Fahrradstraßen kommt es immer wieder zu Konflikten, bei denen sich das ASV auf die Straßenverkehrsordnung zurückzieht und den Beiräten ein Entscheidungsrecht abspricht. In diesem Zusammenhang stellt sich für die Beiräte des Weiteren die Frage, welchen rechtlichen Status das ASV als untere Straßenverkehrsbehörde hat und über welche Entscheidungskompetenzen es verfügt. Auch die Frage, welchen rechtsverbindlichen Sta-

²¹ Die Richtlinie war mehrfach Gegenstand von Beratungen zwischen Beiräten und dem SUBV, u.a. auf verschiedenen Beirätekonferenzen. Sie wurde mehrmals überarbeitet. Aus der letzten Entwurfsfassung vom 20. Mai 2014 wurde der am meisten umstrittene Abschnitt über die Beteiligungsrechte der Beiräte in Bezug auf § 10, Absatz 1, 3 nach einer kontroversen Diskussion auf der Beirätekonferenz vom 21. Mai 2014 aus der Richtlinie herausgenommen. Zu diesem Punkt soll jetzt eine neue, eigene Richtlinie vom SUBV erarbeitet und den Beiräten vorgelegt werden.

tuts die von den senatorischen Behörden erlassenen Richtlinien zur Umsetzung der Beteiligungs- und Entscheidungsrechte der Beiräte im jeweiligen Ressortbereich haben und ob sie als Verwaltungsvorschrift über die Übertragung kommunaler Entscheidungsrechte von der Gemeinde Bremen auf die Beiräte stehen, scheint in diesem Zusammenhang klärungsbedürftig zu sein.

4.4 Mitwirkung der Beiräte an der Haushaltsaufstellung (§ 32 Absatz 1) und Stadtteilbudgets (§ 32 Absatz 4)

Im neuen Beirätegesetz wurde der bereits im alten Beirätegesetz vorhandene § 32, der den Beiräten Haushaltsmittel für sachbezogene Maßnahmen in Aussicht stellte, präzisiert und mit erweiterten Mitwirkungsmöglichkeiten die Beiräte bei der Verteilung von Haushaltsmitteln angereichert. In § 32 Absatz 1 des novellierten Beirätegesetzes wird den Ortsämtern die Möglichkeit eingeräumt, zur Mitwirkung an der Aufstellung des Haushalts der Fachbehörden haushaltsrelevante Anträge auf Basis entsprechender Beiratsbeschlüsse zu stellen. Des Weiteren sollen nach § 32 Absatz 4 in den Einzelplänen der senatorischen Ressorts „Stadtteilbudgets“ ausgewiesen werden, über welche die Beiräte nach § 10 Absatz 3 entscheiden können. In der Begründung zum Stellenwert des § 32 im neuen Beirätegesetz wurde vom Gesetzgeber ausdrücklich ausgeführt: „Dies ist ein zentrales Anliegen zur Stärkung der Beiräte, damit stadtteilbezogene Aufgaben und Ressourcen in der Verantwortung des Beirats liegen“ (Senatskanzlei Bremen 2012: Handbuch Beiratsarbeit, S. 14). Seitens der Beiräte wird kritisiert, dass das Gesetz in dieser Hinsicht keinerlei Fortschritte gebracht habe und die in Aussicht gestellten Mittel de facto nicht zur Verfügung stehen. Lediglich bei Maßnahmen zur Verkehrssicherung gäbe es „Restmittel“ zur Verfügung der Beiräte, die jedoch kaum relevant seien. Stadtteilbudgets zur eigenständigen Verwendung der Beiräte, wie sie das Gesetz vorsieht, so die Aussage mehrerer Beiratsvertreter, gäbe es nicht. Auch Anträge, welche vonseiten der Ortsämter auf Grundlage entsprechender Beschlüsse der Beiräte an die Fachbehörden gestellt werden, würden in der Regel nicht in die Haushaltsaufstellung der senatorischen Fachbehörden einfließen bzw. dort keine angemessene Berücksichtigung finden. Die Vertreter der Beiräte sind vor diesem Hintergrund der Meinung, dass der § 32 in der Praxis bisher bedeutungslos sei und keine Rolle spiele. Zugleich beklagen sie, dass ihnen keine Möglichkeiten zur Verfügung stehen, die senatorischen Fachbehörden in dieser Frage zum Einlenken zu bewegen.

4.5 Herstellung von Einvernehmen (§ 11)

Bereits das alte Beirätegesetz (§ 8) sah in den Fällen, in denen der Beirat im Rahmen seiner Beteiligungsrechte einem Vorschlag einer Behörde nicht zustimmt, ein Verfahren zur „Herstellung von Einvernehmen“ vor. Im Rahmen der Novellierung des Beirätegesetzes

wurde diese Bestimmung im neuen § 11 dahingehend verändert, dass dann ein Verfahren zur Herstellung von Einvernehmen eingeleitet wird, wenn die zuständigen Stellen einer Stellungnahme des Beirats nicht zustimmen und der Beirat nach erneuter Beratung bei seiner Stellungnahme bleibt. Dies gilt ausdrücklich nicht für Allein-Entscheidungsrechte nach § 10 Abs. 1. Bei Beteiligungsrechten nach § 9 Abs. 1 und § 10 Abs. 2 sieht das Verfahren vor, dass die zuständige Stelle die Angelegenheit im Falle der Ablehnung der zuständigen Deputation (einschließlich der vollständigen Stellungnahme des Beirats) vorlegt. Innerhalb von zwei Monaten hat die Deputation in der entsprechenden Angelegenheit eine Entscheidung zu treffen. Der Beirat ist vor der Deputation zu hören, das Ortsamt soll einbezogen werden. Außerdem kann der Beirat eine Beratung der Angelegenheit in der Stadtbürgerschaft verlangen. In diesem Zusammenhang wurde von den Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen am 20. März 2012 ein Dringlichkeitsantrag zur „Erweiterung des Stellungnahmerechts für Beiräte in der Stadtbürgerschaft“ eingebracht und verabschiedet (Drs. 18/111 S, Bremische Stadtbürgerschaft).

Besonders umstritten ist die Herstellung von Einvernehmen in Bezug auf Baugenehmigungsverfahren. Hier ist bei den Beiräten der Eindruck entstanden, dass durch die Verkoppelung der §§ 9 und 11 des Beirätegesetzes eine wirksame und nach § 36 Absatz 1 Baugesetzbuch vorgeschriebene Beteiligung der Gemeinde bei Baugenehmigungsverfahren konterkariert wird. Das Baugesetzbuch schreibt in § 36 Absatz 1 vor, dass „über die Zulässigkeit von Vorhaben nach §§ 31, 33 bis 35 [...] im bauaufsichtlichen Verfahren von der Baugenehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde entscheiden [wird]“. Aufgrund der Übertragung kommunaler Rechte von der Gemeinde Bremen auf die Beiräte, ist das laut Baugesetzbuch vorgeschriebene Einvernehmen der Gemeinde bei Baugenehmigungsverfahren mit den betroffenen Beiräten herzustellen. Dieses grundlegende Beteiligungsrecht des Beirats nach § 9 Absatz 1 (4) kann, so Vertreter der Beiräte, nicht durch das in § 11 anders geartete Verfahren zur Herstellung von Einvernehmen oder durch eine Richtlinie des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr beschränkt bzw. aufgehoben werden. Auch hier scheint rechtlicher Klärungsbedarf zu bestehen.

Seit der Novellierung des Beirätegesetzes wurden mehrmals Verfahren zur Herstellung von Einvernehmen eingeleitet (siehe Tabelle 8). Die Palette der Angelegenheiten umfasst Beschlüsse der Beiräte von der Entwicklung der Schulstruktur im Stadtteil über Baugenehmigungsverfahren und Grundstücksangelegenheiten bis hin zu Verkehrsangelegenheiten. Soweit die umstrittene Stellungnahme in den zuständigen Deputationen behandelt wurde, herrscht bei vielen Beiräten der Eindruck vor, dass diese häufig festgelegt sind und kein ernsthaftes Interesse zu erkennen ist, sich mit der Stellungnahme der Beiräte zu beschäftigen bzw. diese in ihrer Entscheidung zu berücksichtigen. Aus einigen Beiräten wird aber berichtet, dass die Androhung, ein Verfahren nach § 11 einzuleiten, durchaus Wirkung zeige und zu einer stärkeren Berücksichtigung der Beiratsinteressen beitrage.

Tabelle 8: Übersicht über Verfahren nach § 11

	2010		2011		2012		2013		2014	
	Verf. nach § 11	Beratung Stadtbürgerschaft	Verf. nach § 11	Beratung Stadtbürgerschaft	Verf. nach § 11	Beratung Stadtbürgerschaft	Verf. nach § 11	Beratung Stadtbürgerschaft	Verf. nach § 11	Beratung Stadtbürgerschaft
Blockland*										
Blumenthal	-	-	1	ja	-	-	-	-	-	-
Borgfeld	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Burglesum	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-
Findorff	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gröpelingen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hemelingen*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Horn-Lehe	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
Huchting	-	-	-	-	1	-	2	-	2	-
Mitte	-	-	-	-	1	-	1	1	-	-
Neustadt	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Oberneuland*									1	ja
Obervieland	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Osterholz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Östliche Vorstadt	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Schwachhausen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Seehausen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Strom	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vahr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vegesack*										
Walle	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Woltmershausen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Eigene Darstellung (Quelle: Ortsämter)

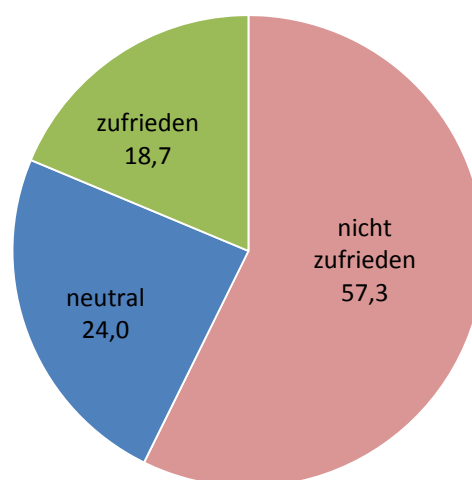
* Die Datenerhebung für die Beiratsgebiete Blockland, Oberneuland und Vegesack konnte zum Zeitpunkt der Drucklegung noch nicht abgeschlossen werden.

In wenigen Fällen wurde von verschiedenen Beiräten auch eine Erörterung der umstrittenen Angelegenheit vor der Stadtbürgerschaft beantragt. Dabei können die jeweiligen Beiratssprecherinnen bzw. Beiratssprecher den Standpunkt des Beirats vor den Abgeordneten der Bürgerschaft vertreten. Die Beiräte bewerten es als positiv, dass diese Möglichkeit besteht, betonen aber zugleich, dass es dadurch in der Regel nicht gelinge, die Position des Beirats in der umstrittenen Angelegenheit durchzusetzen. In einigen wenigen Fällen wurden aber immerhin Kompromisse erzielt. So wurde z.B. der Antrag des Beirats Mitte, der sich auf den Verkauf eines Grundstücks an der sogenannten Oldenburger Kurve (Bahnstrecke vom Bremer Hauptbahnhof in Richtung Oldenburg) bezog, nach der Aussprache in der Stadtbürgerschaft abgelehnt, gleichzeitig aber ein Fonds zur Finanzierung von Lärmschutzwänden aufgelegt.

4.6 Zwischenfazit

Die Auswertung der Interviews zeigt, dass die Einschätzung der Beteiligungs-, Entscheidungs- und Zustimmungsrechte stark von der jeweiligen Zusammenarbeit zwischen Beiräten und Behörden abhängt und dass in dieser Frage Kommunikations-, Akzeptanz- und Kompetenzprobleme vorliegen. Vertreter der Beiräte beklagen in den Interviews, dass die ihnen zugewiesenen Rechte nach dem neuen Beirätegesetz vonseiten der Behörden und zuständigen Stellen nicht ernst genug genommen würden. Vertreter der senatorischen Ressorts kritisieren ihrerseits, dass den Beiräten eine ausreichende Kenntnis ihrer Kompetenzen fehle. In der Online-Befragung wurde von einer Mehrheit der Beiratsmitglieder, die dazu eine Meinung abgegeben haben, ganz grundsätzlich Unzufriedenheit in Bezug auf die Zusammenarbeit von Beiräten und Behörden geäußert (vgl. Abb. 18).

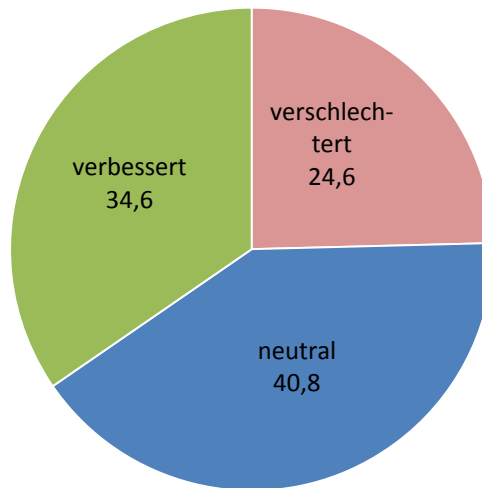
Abb. 18: Frage: *Wie zufrieden sind Sie mit der Zusammenarbeit zwischen Beirat und Behörden?* (Angaben in Prozent)



Datenquelle: *Online-Befragung (n=150)*

Die Online-Befragung unterstreicht darüber hinaus, dass sich die Zusammenarbeit zwischen Beiräten und Behörden durch die Reform des Beirätegesetzes nach Auffassung der meisten befragten Beiratsmitglieder nicht verändert oder verbessert hat (vgl. Abb. 19).

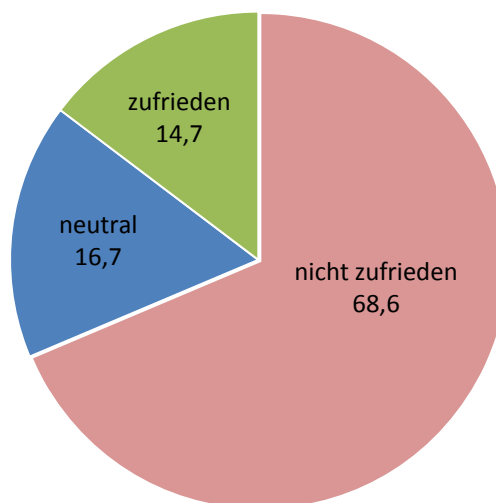
Abb. 19: Frage: *Hat sich die Zusammenarbeit zwischen Beirat und Behörden seit der Reform verbessert oder verschlechtert?* (Angaben in Prozent)



Datenquelle: *Online-Befragung (n=130)*

Mehr als zwei Drittel der Befragten sind auch mit der Berücksichtigung der Meinung der Beiräte durch die Behörden nach der Reform unzufrieden (vgl. Abb. 20).

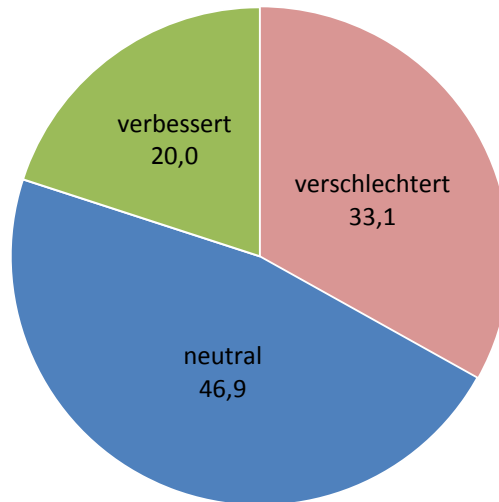
Abb. 20: Frage: *Wie zufrieden sind Sie mit der Berücksichtigung der Meinung der Beiräte durch die Behörden nach der Reform des Beirätegesetzes?* (Angaben in Prozent)



Datenquelle: *Online-Befragung (n=150)*

Ein Drittel ist sogar der Auffassung, dass sich die Berücksichtigung der Meinung der Beiräte nach der Reform verschlechtert habe (vgl. Abb. 21).

Abb. 21: Frage: Hat sich die Berücksichtigung der Meinung der Beiräte durch die Behörden seit der Reform verbessert oder verschlechtert? (Angaben in Prozent)



Datenquelle: *Online-Befragung (n=130)*

Die Online-Befragung macht insofern deutlich, dass die Reform des Beirätegesetzes aus der Sicht der meisten Beiratsmitglieder nichts Grundsätzliches an den Problemen in der Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen Beiräten und Behörden geändert hat. Besonders die Einschätzung, dass sich die Berücksichtigung der Meinung der Beiräte sogar verschlechtert habe durch ein Drittel der befragten Beiratsmitglieder, die dazu eine Meinung geäußert haben, ist Anlass, an einer Verbesserung dieses Verhältnisses weiter zu arbeiten.

4.7 Ressourcenprobleme bei der Umsetzung der neuen Rechte

Bisher wurden die im Verhältnis zwischen Fachbehörden sowie Beiräten und Ortsämtern auftretenden Probleme bei der Umsetzung der neuen Rechte nach dem novellierten Beirätegesetz vor allem auf Kommunikationsprobleme und – aus der Sicht der Beiräte – auf eine mangelnde Sensibilität der Fachbehörden in Bezug auf ihre Anliegen und Entscheidungen zurückgeführt. Im Folgenden soll der Fokus auf ein anderes Problem gelenkt werden, das ebenfalls den Möglichkeiten der Umsetzung der neuen Rechte Grenzen setzt.

4.7.1 Ressourcenausstattung der Ortsämter

In allen Interviews mit Ortsamtsleiterinnen und -leitern wurde hervorgehoben, dass der Arbeits- und Zeitaufwand für die Ortsämter mit der Einführung des neuen Beirätegesetzes gestiegen sei. So habe beispielsweise die Dichte der Sitzungstermine deutlich zugenommen. In vielen Fällen wird in diesem Zusammenhang auch ein Personalmangel in den Ortsämtern konstatiert. Die Bearbeitungsfristen schätzt einer der Ortsamtsleiter bei der Dichte der Themen als zu kurz ein – das sei manchmal nicht zu schaffen. Die Ortsamtsleiter wünschen sich zum Teil eine bessere Beratung, um ihren neuen Aufgaben gerecht werden zu können, z.B. durch einen engeren Dialog mit den Fachverwaltungen. Insgesamt stellt es für die Ortsämter eine Herausforderung dar, unter den aktuellen Voraussetzungen ihre vielfältigen Aufgaben zu erfüllen. Ein Ortsamtsleiter formuliert es so: „[Wir] haben tolle Beiräte, wir haben ein interessantes Arbeitsfeld. Da kann man das auch aushalten unter schwierigen Bedingungen. Ja, das werden wir auch. Trotzdem habe ich das Gefühl, dass es ein Missverhältnis zwischen der Qualität dieser Arbeit und den ihr zugewiesenen Aufgaben gibt“. Tatsächlich können beispielsweise Bearbeitungsfristen nicht immer eingehalten werden. Gleichzeitig leidet die Qualität der Arbeit der Ortsämter durch ihre häufige Unterbesetzung. Einige Ortsamtsleiter äußern sich in Bezug auf eine weitere Ausweitung der Rechte der Beiräte deshalb eher zurückhaltend. Die Gewährung zusätzlicher Rechte für die Beiräte wäre auch mit einem höheren Leistungsanspruch an die Ortsämter und Beiräte und dementsprechend auch mit einem höheren Arbeitsaufwand verbunden.

Box 6: Auszug aus dem Ausschussprotokoll A/BübEBei 12. Sitzung 9. April 2013

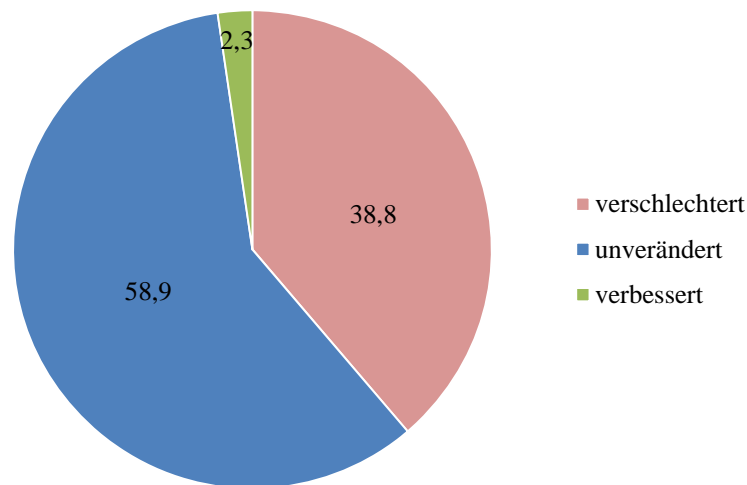
Frau Dr. Mathes stellt fest, das Beirätegesetz mit Leben zu erfüllen, bedeute bereits mehr Aufgaben, zusätzliche neue Aufgaben seien mit dem vorhandenen Personal nicht mehr umsetzbar. In der Konsequenz bedeute das, wenn ein Mehr an Bürgerbeteiligungsprozessen und lokaler Demokratie gewollt sei, müsste im Zuge der Haushaltsberatungen entschieden werden, die Personaleinsparquote für die Ortsämter auszusetzen oder sogar mehr Planstellen zur Verfügung zu stellen. Sollte dies wegen der Lage Bremens als Haushaltsnotlageland nicht erfolgen, dürften aus dem parlamentarischen Raum den Ortsämtern nicht mehr Aufgaben aufgebürdet werden.

Aus den Interviews mit den Beiratssprechern wird deutlich, dass sich der Personalmangel in den Ortsämtern auch in der Beiratsarbeit bemerkbar macht. Ein Beiratssprecher brachte es folgendermaßen auf den Punkt: „Wenn ich die ständig gewachsene Arbeit der Beiräte sehe, ist damit immer auch eine Mehrbelastung der Ortsämter verbunden und die Ortsämter leiden unter chronischem Personalmangel. Die personelle Ausstattung wird immer schlechter und an der Stelle, denke ich, muss dafür gesorgt werden, dass die Beiräte ihre Arbeit erledigen können, dass die Ortsämter den Beiräten auch auftragsgemäß entsprechend zuarbeiten können“. Auch die Mitglieder des Parlamentsausschusses für Bürgerbeteiligung, bürgerschaftliches Engagement und Beiräte nehmen den Personalmangel in den Ortsämtern wahr.

In den Interviews mit den Behördenvertretern wird zudem thematisiert, dass die Ortsamtsleiter in unterschiedlichem Maße Erfahrung im Umgang mit der Verwaltung oder mit der Moderation von Entscheidungsprozessen hätten. Von einem Behördenvertreter wird der Vorschlag gemacht, Schulungen durchzuführen, um den Ortsamtsleitern die Möglichkeit zu geben, sich über typische Arbeitsabläufe in der Verwaltung zu informieren oder sich mit der Rechtslage in verschiedenen Arbeitsfeldern der Ortsämter konkret auseinanderzusetzen.

Der Aspekt der Personalausstattung der Ortsämter wurde auch in der Online-Befragung aufgegriffen. Seit der Reform des Beirätegesetzes hat sich die Personalausstattung der Ortsämter aus Sicht der großen Mehrheit der Beiratsmitglieder nicht verändert oder sogar leicht verschlechtert. Deutlich mehr als die Hälfte der Beiratsmitglieder stellt keine Veränderung fest, während mehr als ein Drittel der Beiratsmitglieder eine Verschlechterung ausmacht (vgl. Abb. 22).

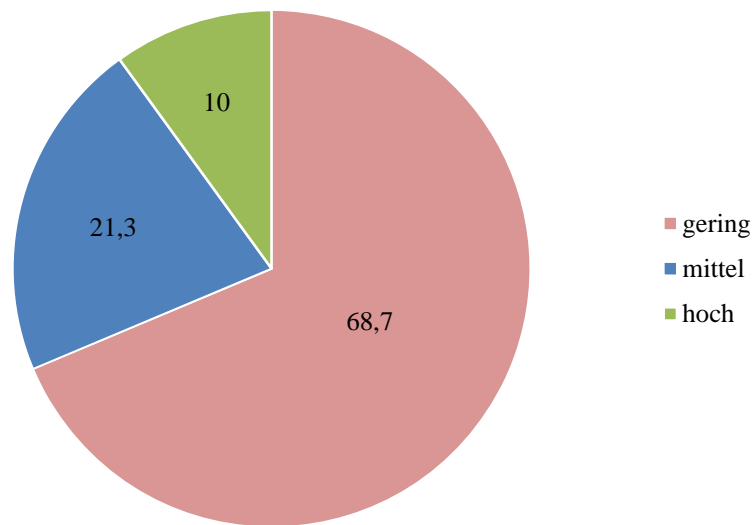
Abb. 22: Frage: „Wie haben sich Ihrer Meinung nach die folgenden Punkte seit der Reform des Beirätegesetzes verändert? Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus (Personalausstattung des Ortsamtes in drei Kategorien zusammengefasst) (in Prozent)



Quelle: Online-Befragung (n=129)

Den aktuellen Umfang der Personalausstattung der Ortsämter beurteilen mehr als zwei Drittel der Beiratsmitglieder als gering. 10 Prozent der Beiratsmitglieder geben eine gegenteilige Einschätzung ab und beurteilen die Personalausstattung als hoch, während etwas mehr als ein Fünftel der Beiratsmitglieder die neutrale mittlere Antwortkategorie gewählt hat (vgl. Abb. 23). Die Umfragedaten der Onlinebefragung bestätigen insofern eindrucksvoll die Ergebnisse der qualitativen Interviews. Die Personalausstattung der Ortsämter scheint in vielen Fällen für die Wahrnehmung der Aufgaben nach dem neuen Beirätegesetz nicht ausreichend zu sein.

Abb. 23: Frage: „Wie beurteilen Sie folgende Aspekte der Beiratsarbeit? Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus (aktuelle Personalausstattung des Ortsamtes in drei Kategorien zusammengefasst) (in Prozent)



Quelle: Online-Befragung (n=150)

4.7.2 Grenzen der Belastbarkeit der ehrenamtlich arbeitenden Beiratsmitglieder

Aus Sicht der großen Mehrheit der interviewten Beiratssprecherinnen und -sprecher ist mit der Einführung des neuen Beirätegesetzes ein erheblicher Mehraufwand für die Beiräte entstanden. Bei der Arbeit in den Beiräten stoßen die Beiratsmitglieder aus Sicht mehrerer Beiratssprecher an ihre zeitlichen und physischen Grenzen. Einer der Beiratssprecher nennt als Ursache die hohe Anzahl an Terminen, die zudem auch noch in den späten Abendstunden stattfinden. Ein weiterer Aspekt, der genannt wird, ist die „Überfütterung“ der Beiratsmitglieder mit Informationen in Form von E-Mails durch die Behörden. Unterschiede in der zeitlichen Verfügbarkeit und der Belastung ergäben sich für viele Beiratsmitglieder durch deren berufliche Beanspruchung. Für Berufstätige sei es besonders schwer, die hohe Anzahl von Sitzungsterminen wahrzunehmen, die die Beiratsarbeit mit sich bringe. Nicht- oder Nichtmehrerwerbstätige könnten häufiger und auch flexibler Termine wahrnehmen. Manche Ausschusssitzungen fänden zu Zeitpunkten statt, zu denen berufstätige Beiratsmitglieder nicht teilnehmen könnten. Mehrere Beiratsmitglieder brachten auf die Frage hin, ob der Beirat seiner Rolle als Bürgerbeteiligungsorgan gerecht werde, zum Ausdruck, dass ihr Beirat diese Rolle nicht vollständig ausfüllen könne. Die Kapazitäten der Beiratsmitglieder würden für zusätzliche Initiativen und Projekte zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung nicht ausreichen. Teilweise wird deshalb auch eine weitere Ausweitung der Rechte der Beiräte kritisch gesehen.

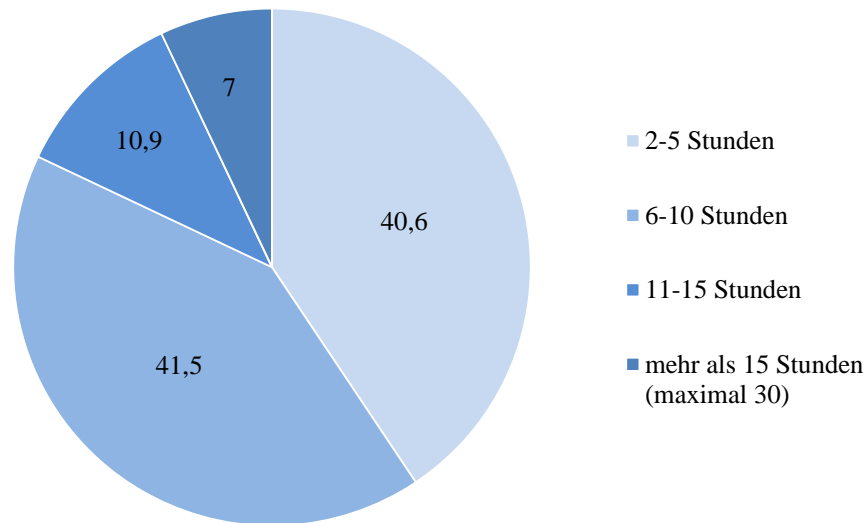
Mehrfach wird in den Interviews mit Ortsamtsleiterinnen und -leitern davon gesprochen, dass die Themen komplexer seien, mit denen die Beiräte seit der Einführung des neuen Beirätegesetzes zu tun hätten. Es sei nun anspruchsvoller, sich in die Themen einzuarbeiten. Auch die Entscheidungsfindung werde schwieriger, je mehr Menschen mit einbezogen würden. Die Mehrheit der interviewten Ortsamtsleiter findet, dass der Beirat in ihrem Stadtteil dennoch seiner Rolle als Bürgerbeteiligungsorgan gerecht wird. In diesem Kontext spricht einer der Ortsamtsleiter jedoch an, dass zwar bei allen Beiratsmitgliedern die Motivation vorhanden sei, etwas Positives für die Allgemeinheit zu bewirken, aber nicht alle Beiratsmitglieder ausreichend für ihre Aufgaben qualifiziert seien. Auch von ihnen werden Anzeichen der Überlastung der ehrenamtlichen Beiratsmitglieder wahrgenommen.

Mitglieder des Parlamentsausschusses für Bürgerbeteiligung, bürgerschaftliches Engagement und Beiräte sprachen in den Interviews ebenfalls die zeitliche Belastung der Beiratsmitglieder an. Eines der interviewten Ausschussmitglieder meinte: „[D]ie Beiratsmitglieder [...], das sind alles Ehrenamtliche, man darf sie nicht zuschütten immer mit zu vielen Dingen. Das können sie nicht leisten. Das sind ja alles welche, die meistens noch beruflich unterwegs sind. Das ist schwierig manchmal dem gerecht zu werden, was sie alles an Aufgaben bekommen haben. Sie haben ja nicht nur Rechte bekommen, sondern sie haben jetzt auch vielseitige Aufgaben bekommen“. Als Auslöser für die gestiegene zeitliche Belastung wird beispielsweise der zusätzliche Zeitaufwand für die Beschaffung und Verarbeitung von Informationen genannt. Die Aufwandsentschädigung, die die Beiräte für die Teilnahme an Sitzungen bekommen, ist aus Sicht mehrerer Interviewpartner nicht hoch genug. Es wurde deshalb vorgeschlagen, die Aufwandsentschädigung für die Beiratsmitglieder zu erhöhen, um der Mehrbelastung der Beiräte Rechnung zu tragen und ihr ehrenamtliches Engagement stärker zu honorieren.

Aus der Sicht einzelner Behördenvertreter mangelt es den Beiräten in manchen Fällen an juristischem Wissen. So müssten zum Beispiel häufig Haushaltsanträge der Beiräte aus formellen Gründen abgelehnt werden. Hier könnten sich die Behörden, aus Sicht eines Behördenvertreters, vor der Antragsstellung unterstützend einschalten. In einem anderen Zusammenhang wird vorgeschlagen, Schulungen für Beiräte anzubieten.

Das Thema der Arbeitsbelastung der Beiräte wurde auch in mehreren Fragen der Online-Umfrage behandelt. Die Beiratsmitglieder wenden durchschnittlich etwa acht Stunden pro Woche für die Beiratsarbeit auf. Es gibt allerdings auch Beiratsmitglieder, die bis zu dreißig Stunden pro Woche in die Beiratsarbeit investieren, während andere nur zwei Stunden pro Woche mit der Beiratsarbeit verbringen. Es ist also möglich, sich mit unterschiedlicher Intensität in die Beiratsarbeit einzubringen, wobei die große Mehrheit der Beiratsmitglieder aber zwischen zwei und zehn Stunden pro Woche für die Beiratsarbeit aufwendet (vgl. Abb. 24).

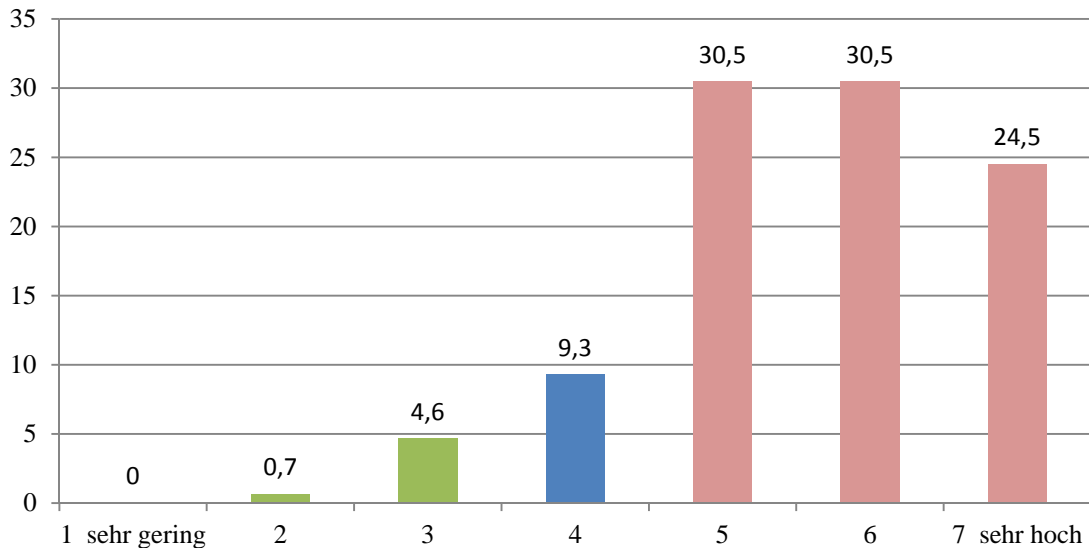
Abb. 24: Relative Verteilung der Antworten zur Frage: „Wie viele Stunden pro Woche wenden Sie für die Beiratsarbeit auf?“ (in vier Kategorien zusammengefasst)



Quelle: Online-Befragung (n=128)

Vier Fünftel der Beiratsmitglieder empfinden den Arbeitsaufwand in der Beiratsarbeit als hoch bzw. als sehr hoch (Kategorien 5 bis 7 in Abb. 25).

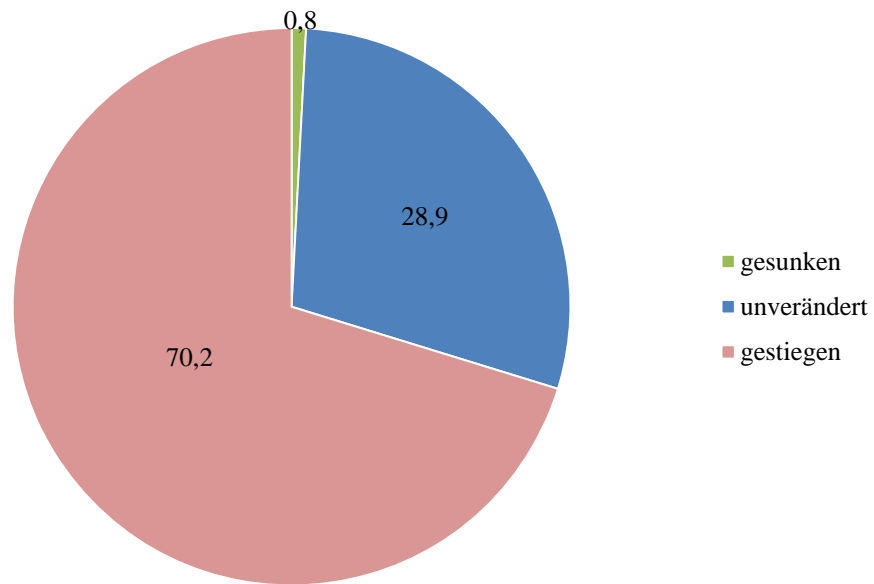
Abb. 25: Frage: „Wie beurteilen Sie folgende Aspekte der Beiratsarbeit? Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus: Arbeitsaufwand“ (Angaben in Prozent)



Quelle: Online-Befragung (n=151)

Mehr als zwei Drittel der Beiratsmitglieder sind der Auffassung, dass der Arbeitsaufwand in der Beiratsarbeit seit der Einführung des neuen Beirätengesetzes gestiegen ist. Nur ein knappes Drittel ist der Meinung, dass sich der Arbeitsaufwand seitdem nicht verändert habe (vgl. Abb. 26).

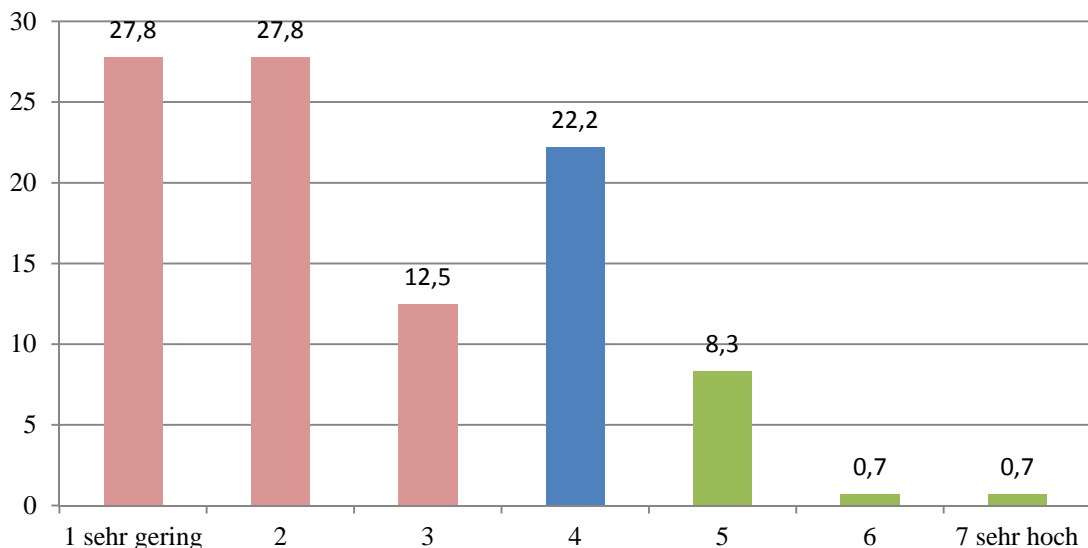
Abb. 26: Frage: „Wie hat sich der Arbeitsaufwand nach der Reform des Beirätegesetzes verändert?“ (in drei Kategorien zusammengefasst) (in Prozent)



Quelle: Online-Befragung (n=121)

Die Aufwandsentschädigung wird von mehr als zwei Drittel der Beiratsmitglieder als gering empfunden (Kategorien 1 bis 3 in Abb. 27).

Abb. 27: Frage: „Wie beurteilen Sie folgende Aspekte der Beiratsarbeit? Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus: Aufwandsentschädigung“



Quelle: Online-Befragung (n=144)

Die Online-Befragung bestätigt, dass aus Sicht der großen Mehrheit der Beiratsmitglieder ihre Arbeitsbelastung seit der Einführung des neuen Beirätegesetzes zugenommen hat. Der aktuelle Arbeitsaufwand, der bei durchschnittlich acht Stunden pro Woche liegt, wird von den meisten Beiratsmitgliedern als hoch bzw. sehr hoch empfunden.

4.7.3 Mehrbelastung der Behördenmitarbeiter und -mitarbeiterinnen

Auch die Behördenvertreterinnen und -vertreter beobachten eine Zunahme ihrer zeitlichen und personellen Beanspruchung seit der Einführung des neuen Beirätegesetzes. Besonders der Mehraufwand durch die Planungskonferenzen wurde in den Interviews betont. Teilweise würden sich Bearbeitungszeiten verlängern, weil formale Kriterien nun eine größere Rolle spielten als früher. Personelle Engpässe entstünden manchmal, wenn es darum gehe, den Einladungen der Beiräte zu Beirats- oder Ausschusssitzungen nachzukommen. Nicht immer sei genügend Personal vorhanden und manchmal kämen die Einladungen zu kurzfristig.

Diese Selbsteinschätzung wird auch durch Aussagen der Beiräte unterstützt. So wird ausdrücklich anerkannt, dass die „Arbeitsverdichtung bei den Mitarbeitern der Behörden“ zugenommen habe. Gleichzeitig wird jedoch die Tatsache, dass Behördenvertreter der Einladung zu Beiratssitzungen, Planungskonferenzen oder Regionalausschüssen nicht immer Folge leisten, kritisch gesehen. In einem Interview heißt es in diesem Zusammenhang: „Immer wieder erleben wir es, dass wir Leute aus der Verwaltung einladen zu bestimmten Themen und dann aber die Information bekommen: Es gibt keinen neuen Sachstand, es kommt niemand. Und an der Stelle, finde ich, da muss [die] Verwaltung dazulernen. Das kann nicht sein, dass wir so eine hohe Zahl von Absagen haben. Bei aller Belastung der Mitarbeiter der Verwaltung, aber wenn es dieses Informationsrecht gibt, dann muss auch sichergestellt sein, dass die Beiratssitzungen da nicht drunter leiden.“

Ein Ortsamtsleiter spricht im Interview davon, dass die personelle Situation in der Senatskanzlei schwierig sei. Damit die Stärkung der Rechte der Beiräte umgesetzt werden könne, müsse hier aufgestockt werden. Es wird von den Ortsamtsleitern gleichzeitig registriert, dass auch der Druck auf die Behörden gestiegen sei und dass für sie das neue Gesetz einen Mehraufwand bei gleichzeitigem Personalabbau bedeute. Auch die Mitglieder des Ausschusses für Bürgerbeteiligung, bürgerliches Engagement und Beiräte benennen in den geführten Interviews den gestiegenen Zeitaufwand in der Arbeit der Behörden durch das neue Beirätegesetz.

Insgesamt zeigen die Interviews, dass die verstärkte Beteiligung der Beiräte seit der Einführung des neuen Beirätegesetzes auch für die Vertreter der Behörden zusätzliche Arbeit bedeutet. Insbesondere durch die Planungskonferenzen ist für sie ein Mehraufwand entstanden. Der Personalmangel in den Behörden wirkt sich negativ auf die Arbeit der Beiräte aus, da die Behörden nicht immer die personellen Kapazitäten haben, um jemanden für Planungskonferenzen oder Beiratssitzungen zur Verfügung zu stellen.

4.8 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Die Stärkung der Rechte der Beiräte durch die Novellierung des Beirätegesetzes hat nicht die erhoffte Wirkung entfaltet, die sich der Gesetzgeber und die Beiräte davon versprochen haben. Vonseiten der Beiräte wird vor allem beklagt, dass die Informationsrechte nach § 8 von den senatorischen Behörden und zuständigen Stellen nicht entsprechend der gesetzlich vorgeschriebenen Verbindlichkeit beachtet werden. Auch bei der Umsetzung der Beteiligungs-, Entscheidungs- und Zustimmungsrechte klafft nach Meinung der Beiräte durch das Verhalten der Behörden und zuständigen Stellen eine Lücke zwischen Gesetz und praktischer Umsetzung. Die vom Senator für Umwelt, Bau und Verkehr ausgearbeitete Richtlinie zur Umsetzung der das Ressort betreffenden Paragraphen des Beirätegesetzes zur Zusammenarbeit mit den Beiräten stieß mehrfach auf Kritik der Beiräte, weil ihrer Meinung nach darin ihr Recht auf Alleinentscheidung von verkehrslenkenden-, -beruhigenden und -beschränkenden Maßnahmen im Beiratsgebiet (§ 10 Absatz 1, [3] Beirätegesetz) ausgehebelt werde. Auch die Herstellung von Einvernehmen in Bezug auf die Beteiligung der Beiräte in Baugenehmigungsverfahren wird kritisiert. Die in § 32 Absatz 4 genannten Stadtteilbudgets bestünden, so die Aussage der Beiräte, nur auf dem Papier. Da es in vielen Angelegenheiten auch um juristisch schwer einzuschätzende und umstrittene Fragen geht, wurde von einigen Beiräten die Notwendigkeit einer eigenen unabhängigen Rechtsberatung gesehen.

Dennoch wird die Stärkung der Rechte der Beiräte im novellierten Gesetz von den Beiratsmitgliedern insgesamt als Fortschritt gewertet. Auf Seiten der interviewten Behördenvertreter wird wiederum kritisiert, dass den Beiräten manchmal die juristischen Kenntnisse über ihre Rechte und Kompetenzen fehle. Außerdem würden des Öfteren Anfragen an die Behörden so kurzfristig eingereicht, dass diesen – nicht zuletzt aufgrund der angespannten Personalsituation – die Möglichkeit fehle, die Anfragen fristgerecht zu beantworten. Tatsächlich scheint der Personalmangel in den Behörden, vor allem aber in den Ortsämtern ein wichtiger Faktor zu sein, der sich negativ auf die Beiratsarbeit, die Bürgerbeteiligung und die Zusammenarbeit zwischen Behörden und Beiräten auswirkt. Ein gut funktionierendes Ortsamt ist Grundvoraussetzung für die Arbeit jedes Beirates und die Beteiligung der Einwohner in einem Beiratsgebiet, denn die Ortsämter erfüllen eine wichtige Aufgabe als Bindeglied zwischen Einwohnern, Beiräten und Behörden bzw. den anderen zuständigen Stellen. Auch die Unterstützung der Arbeit der Beiräte bei der Vorbereitung von Beiratssitzungen ist eine wichtige Aufgabe der Ortsämter, die sie nur angemessen erfüllen können, wenn sie genügend Zeit haben, um sich in die Themen der Beiratsarbeit einzuarbeiten und alle benötigten Informationen einzuholen (Bremische Bürgerschaft 2010: 9). Die Qualität der Arbeit der Beiräte ist beeinträchtigt, wenn die Ortsämter nicht mit genügend Personal ausgestattet sind. Dieser Aspekt ist seit der Stärkung der Rechte der Beiräte von immer größerer Relevanz, da sich die Beiräte seitdem zunehmend mit komplexen Themen befassen müssen und mehr Verantwortung bei ihren Entscheidungen tragen.

Teilweise mangelt es den Beiräten an fachlichen und rechtlichen Kompetenzen sowie Zeitressourcen, um inhaltlich und zeitlich gestiegenen Anforderungen ihrer Beiratsarbeit gerecht zu werden. Es besteht zudem eine Diskrepanz zwischen den gestiegenen Ansprüchen an die Arbeit der Beiräte und der Honorierung ihrer Arbeit in Form von Aufwandsentschädigungen. Der Arbeitsaufwand der Ehrenamtlichen ist seit der Einführung des neuen Beirätegesetzes gestiegen, während die Sitzungsgelder bisher nicht erhöht wurden.

Auch in den Behörden zeichnet sich ein ähnliches Problem wie in den Ortsämtern ab. Aufgrund von fehlendem Personal ist es nicht immer möglich, den Anfragen der Beiräte zur Entsendung von Behördenmitarbeitern in Beirats- oder Ausschusssitzungen nachzukommen. Generell ist in den Behörden ein Mehraufwand durch die stärkere Beteiligung der Beiräte entstanden, denn die Arbeitsabläufe sind dadurch zum Teil komplexer und langwieriger geworden.

Handlungsempfehlungen:

a) Beiräte / Ortsämter

- Terminierung von Sitzungen zu Tageszeiten, die auch von berufstätigen Beiratsmitgliedern wahrgenommen werden können,

b) Senatskanzlei / Gesetzgeber

- Präzisierung und rechtlich eindeutige Fassung der Alleinentscheidungsrechte der Beiräte,
- rechtliche Prüfung der Beteiligungsrechte von Beiräten bei Baugenehmigungsverfahren (Wirksamkeit der Beteiligung, Herstellung von Einvernehmen nach § 36 Baugesetzbuch),
- verbindliche Einstellung von Stadtteilbudgets für die Beiräte seitens der senatorischen Ressorts (auf Basis entsprechender Anträge der Beiräte),
- soweit noch nicht geschehen, Benennung konkreter Ansprechpartnerinnen und -partner für die Beiräte in jeder senatorischen Behörde und in den zuständigen Stellen,
- Entwicklung standardisierter und verbindlicher Verfahren für die Bearbeitung von Anfragen der Beiräte in den senatorischen Behörden und zuständigen Stellen,
- Entwicklung von Fort- und Weiterbildungsangeboten für Beiratsmitglieder durch die Senatskanzlei in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen,
- Anpassung von Sitzungsgeldern an die gestiegene Arbeitsbelastung der Beiräte (außerdem Berücksichtigung eines Inflationsausgleichs),
- angemessene Personalausstattung der Ortsämter.

5. Beiratsübergreifende Zusammenarbeit: Beirätekonferenz und Regionalausschüsse

Ein Ziel der Reform des Beirätegesetzes bestand in der Verbesserung der beiratsübergreifenden Zusammenarbeit. In diesem Zusammenhang wurde anstelle des früheren Gesamtbeirats als neues Gremium die Beirätekonferenz geschaffen. Des Weiteren wurden zum ersten Mal Regionalausschüsse als Mittel der Zusammenarbeit mehrerer Beiräte im Gesetz verankert. Im Folgenden wird dargestellt, ob und wie diese Erwartungen an die beiratsübergreifende Zusammenarbeit erfüllt wurden.

5.1 Die Beirätekonferenz

Bei der Novellierung des Beirätegesetzes von 2010 wurde festgelegt, dass die Beiräte mit einfacher Mehrheit eine Beirätekonferenz bilden können (Bremische Bürgerschaft 2010: 8). Die Beirätekonferenz ersetzt den zuvor bestehenden Gesamtbeirat (Bremische Bürgerschaft/Stadtbürgerschaft 2009: 21) und unterscheidet sich von diesem zum Teil in ihren Aufgaben und ihrer Form. Die Beirätekonferenz soll den Beiräten Raum geben, sich untereinander auszutauschen und ihre Interessen und Aktivitäten zu koordinieren (ebd.). Der Gesamtbeirat war demgegenüber nicht nur als Koordinations-, sondern auch als Interessenvertretungsorgan der Beiräte verstanden worden (Bremische Bürgerschaft 1989: 143f). Bei der Novellierung des Beirätegesetzes war es einigen Beiräten wichtig, dass das Gremium, das den Gesamtbeirat ersetzen sollte, nicht die Beschlüsse einzelner Beiräte untergraben kann (Senatskanzlei 2008: 33). Auch heute noch gibt es Stimmen, die diesen Aspekt betonen. So sagte beispielsweise Wolfgang Ahrens, bis 2013 Ortsamtsleiter von Horn-Lehe, im Interview mit dem *Weser-Kurier*: „Auf keinen Fall darf es dazu kommen, dass wie früher beim Gesamtbeirat sozusagen ein Überbeirat entsteht und die Behörden sagen können, dort haben wir einen Ansprechpartner und brauchen uns also nicht mühevoll an alle 22 Beiräte zu wenden. So eine Entwicklung würde uns wieder zurückwerfen“ (*Stadtteil-Kurier*, Beilage des *Weser-Kurier* für Schwachhausen, Horn-Lehe, Oberneuland, Borgfeld vom 4. April 2013).

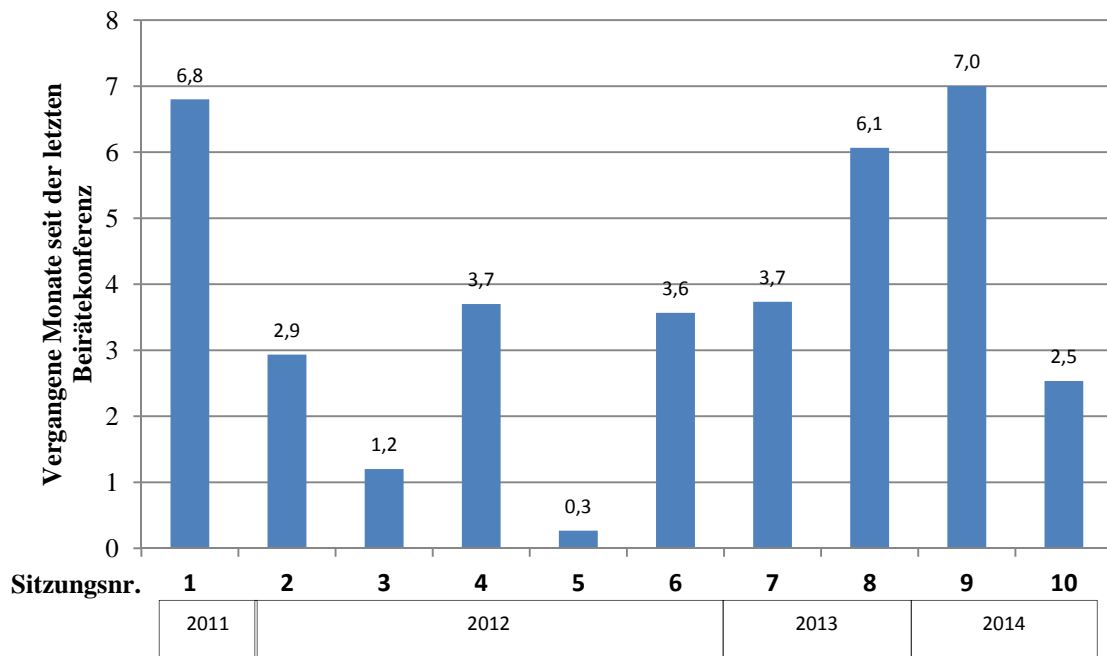
Wie der frühere Gesamtbeirat setzt sich die Beirätekonferenz aus den 22 Sprecherinnen und Sprechern der Beiräte bzw. im Verhinderungsfall aus ihren jeweiligen Stellvertreterinnen bzw. Stellvertretern zusammen (Senatskanzlei 2011a: 1). Auch ein Vertreter des Seniorenbeirates und (mittlerweile) zwei Vertreter des Jugendbeirates gehören der Beirätekonferenz an. Sie alle sind in der Beirätekonferenz stimm-, rede- und antragsberechtigt. Als ständige Gäste besuchen auch der Vorsitzende des Parlamentsausschusses für Bürgerbeteiligung, bürgerschaftliches Engagement und Beiräte und sein Stellvertreter die Beirätekonferenz. Im Gegensatz zum ehemaligen Gesamtbeirat tagt die Beirätekonferenz in der Regel öffentlich (Bremische Bürgerschaft/Stadtbürger-

schaft 2009: 21), was es den einfachen Beiratsmitgliedern und auch Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, an den Sitzungen teilzunehmen. Einfache Beiratsmitglieder sind dabei zwar nicht stimm- oder antragsberechtigt, haben jedoch Rederecht. Der Öffentlichkeit kann zudem von der Beirätekonzferenz zu einzelnen Tagesordnungspunkten das Rederecht erteilt werden (Senatskanzlei 2011a: 3). Die Beirätekonzferenz sollte laut ihrer Geschäftsordnung viermal im Jahr tagen (Senatskanzlei 2011a: 2).

5.1.1 Überblick über die durchgeführten Beirätekonzferenzen

Nach der Verabschiedung des neuen Beirätegesetzes dauerte es ein knappes Jahr, bis sich die Beirätekonzferenz am 27. Januar 2011 noch in der 17. Legislaturperiode der Stadtbürgerschaft das erste Mal konstituierte und ihre Geschäftsordnung beschloss (Senatskanzlei 2011a). Eine zweite Konferenz fand am 13. April 2011 statt. Nach den Bürgerschafts- und Beiratswahlen im Mai 2011 musste dieser Prozess erneut durchlaufen werden (Senatskanzlei 2011b). Nachdem die Arbeit der Beirätekonzferenz anfangs nur langsam in Gang gekommen ist, hat sie sich mittlerweile verstetigt. Jedoch finden die Sitzungen der Beirätekonzferenz nicht immer im Vierteljahres-Abstand statt (vgl. Abb. 28).

Abb. 28: Abstände zwischen den Beirätekonzferenzen in Monaten in der aktuellen Legislaturperiode (der Abstand bei der ersten Sitzung der Beirätekonzferenz bezieht sich auf die vergangenen Monate seit der Sitzung der Beirätekonzferenz vom 13. April 2011, die noch in der alten Legislaturperiode stattfand)

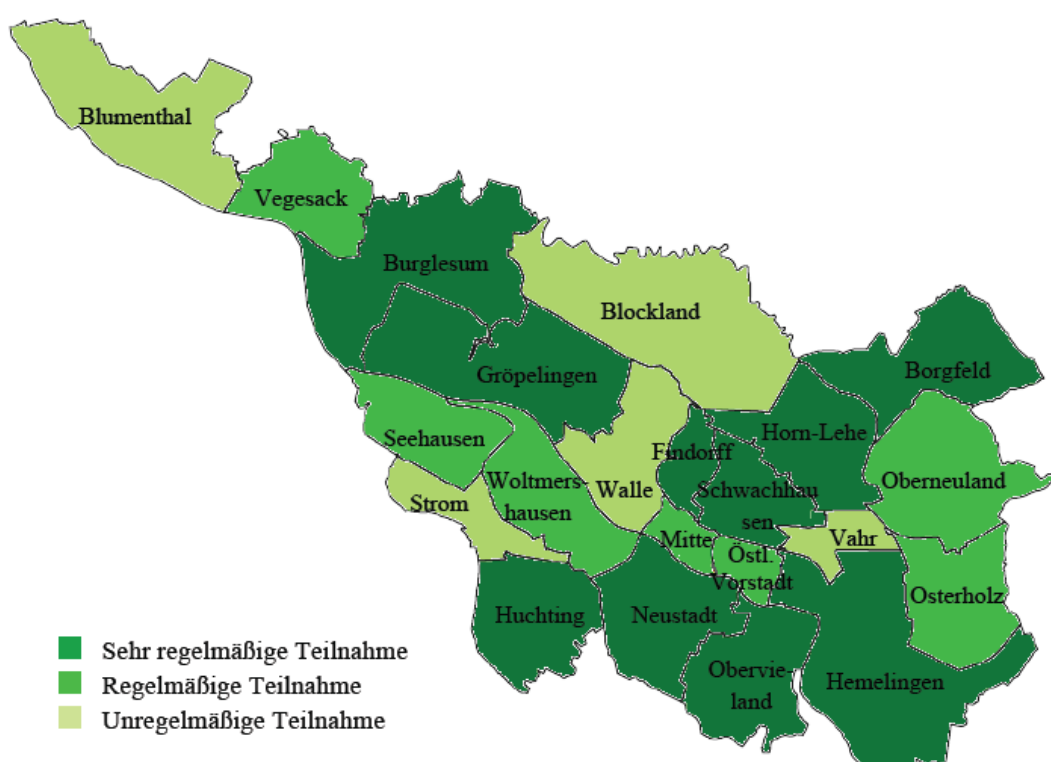


Quelle: *Verfügbare Protokolle der Beirätekonzferenzen und Einladungen zu den Beirätekonzferenzen von der Senatskanzlei. Im Internet abrufbar unter: <http://www.rathaus.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen54.c.5642.de> (Zugriff am 05. Juni 2014).*

Aus den verfügbaren Teilnehmerlisten und Beschlussprotokollen der Beirätekonzferenzen ergibt sich, dass bei den Sitzungen durchschnittlich 17 der 25 stimmberechtigten

Mitglieder (einschließlich Jugend- und Seniorenvertreter) anwesend sind. Aus allen Beiratsgebieten haben bisher Vertreter an den Sitzungen der Beirätekonzferenz teilgenommen, wenngleich nicht bei jeder Sitzung alle Beiratssprecher bzw. ihre Vertreter zugegen waren. Ein Teil der Beiratssprecher beteiligt sich mit großer Zuverlässigkeit an den Sitzungen, während andere die Sitzungen seltener besuchen (vgl. Abb. 29). Die Zahl der Gäste bewegt sich zwischen 5 und 60 Personen. Besonders gut von Gästen besucht waren die Konferenzen, in denen es um den Verkehrsentwicklungsplan, den Gewerbeflächenentwicklungsplan (Senatskanzlei 2012b: 1) und die Flüchtlingsunterbringung ging (Senatskanzlei 2013a: 1).

Abb. 29: Teilnahme der Beiratssprecher aus den unterschiedlichen Beiratsgebieten an den Sitzungen der Beirätekonzferenz seit Januar 2011



Quelle: Teilnehmerlisten der Beirätekonzferenz von sechs von neun abgehaltenen Sitzungen in der aktuellen Legislaturperiode (Listen von den Sitzungen 2 bis 4, 6, 8 und 9)

Quelle für die Karte der Beiratsgebiete: Statistisches Landesamt Bremen

Inhaltlich beschäftigte sich die Beirätekonzferenz zunächst mit einigen formalen Aspekten. In den konstituierenden Sitzungen der Konferenz wurden mehrere Änderungsanträge der Geschäftsordnung bezüglich des Rede-, Antrags- und Stimmrechts diskutiert und letztlich abgelehnt. Bezüglich des Stimmrechts gab es den Vorschlag, dass auch Parteien, die zwar keine Beiratssprecher stellen, aber in mindestens fünf Beiräten vertreten sind, ein stimmberechtigtes oder zumindest beratendes Mitglied in die Beirätekonzferenz entsenden können (Senatskanzlei 2011b: 2f). Weitere formale Änderungsvorschläge gab es zur Beteiligung der Jugendbeiräte. In der vierten öffentlichen Sitzung der Beirätekonzferenz in der aktuellen 18. Legislaturperiode wurde schließlich den Ju-

gendbeiräten ein zweiter stimm- und antragsberechtigter Sitz in der Beirätekonzferenz zugebilligt und der Jugendbeteiligung in der Beirätekonzferenz somit ein größeres Gewicht eingeräumt (Senatskanzlei 2012c: 1f).

Ein wichtiges Thema in der bisherigen Arbeit der Beirätekonzferenz war die Sicherung der Mitspracherechte der Beiräte bei gesamtstädtischen Planungsprozessen - beispielsweise beim Verkehrsentwicklungsplan 2025, Gewerbeflächenentwicklungsplan 2020 (Senatskanzlei 2012b: 2) oder dem Lärmaktionsplan (Senatskanzlei 2013a: 3). Die Beirätekonzferenz wurde von den senatorischen Behörden in diesen Fällen jeweils als Gremium genutzt, um Informationen über die Planungen an alle Beiräte weiterzugeben und ihre weitere Beteiligung zu organisieren. Die Beteiligung der Beiräte an der Erarbeitung neuer Richtlinien zur Zusammenarbeit zwischen Beiräten, Ortsämtern und Behörden, wie der „Richtlinie über die Zusammenarbeit mit den Beiräten und Ortämtern in Grundstücksangelegenheiten“ oder der „Richtlinie über die Zusammenarbeit des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr mit den Beiräten und Ortämtern“, erfolgte ebenfalls über die Beirätekonzferenz (Senatskanzlei 2011b: 6). Dabei traten zum Teil erhebliche Differenzen zutage, die sich besonders an der „Richtlinie über die Zusammenarbeit des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr mit den Beiräten und Ortämtern“ festmachen lassen und auf mehreren Beirätekonzferenzen diskutiert wurden. Auch die Kommunikation der Behörden mit den Beiräten zu beiratsübergreifenden Themen, wie dem Verfahren zur Unterkunftssuche von Flüchtlingen in Bremen, dem Jugendanpassungskonzept, die Betreuung der unter Dreijährigen oder die neue Abfallgebührenordnung, fand im Rahmen der Beirätekonzferenz statt (Senatskanzlei 2013a: 1). Mehrfach setzten sich die Vertreter der Beiräte in den Sitzungen der Beirätekonzferenz kritisch mit verschiedenen Themen auseinander und forderten ihre Beteiligungsrechte ein (Senatskanzlei 2012c: 2f.; Senatskanzlei 2013b: 2). Darüber hinaus wurde auch die beiratsübergreifende Zusammenarbeit in der Beirätekonzferenz angestoßen. Dazu gehörte u.a. die Anregung, dass die Ortsämter ihre Zusammenarbeit im Bereich der Förderung der Beteiligung von Migrantinnen und Migranten in den Beiräten verstärken (Senatskanzlei 2012a: 2). Außerdem bildete sich bereits 2011 aus der Beirätekonzferenz heraus eine Arbeitsgruppe zum Thema Sitzungsgelder, die die Überarbeitung der Verordnung über Pauschsätze für Beiräte vorangetrieben hat und sich mit den Möglichkeiten zur Erhöhung der Sitzungsgelder auseinandersetzte (Senatskanzlei 2011b: 6).

5.1.2 Interviewaussagen zur Beirätekonzferenz

In den qualitativen Interviews war die Beirätekonzferenz kein Aspekt, der spezifisch abgefragt und evaluiert wurde. Dennoch wurde während der Interviews, insbesondere mit den Beiratsprechern und den Mitgliedern des Parlamentsausschusses für Bürgerbeteiligung, bürgerschaftliches Engagement und Beiräte, das Thema der Beirätekonzferenz mehrfach behandelt. Aus den Interviews ergeben sich vor diesem Hintergrund

keine generalisierbaren Aussagen über die Einstellungen der Befragten zur Beirätekonferenz. Einige Aussagen werfen jedoch interessante Schlaglichter auf die Beirätekonferenz als neu eingeführtes Gremium des Beirätegesetzes.

Von Vertretern der Parteien, die keine Beiratssprecher stellen, wird kritisiert, dass sie keine stimmberechtigten bzw. beratenden Mitglieder in die Beirätekonferenz entsenden können. Im Vergleich zu der Zeit, als es noch den Gesamtbeirat gab, seien die Rechte der kleineren Parteien beschnitten worden. Mehrere Beiratssprecher thematisierten außerdem in den Interviews, dass es eine Doppelstruktur zwischen Beirätekonferenz und dem Parlamentsausschuss für Bürgerbeteiligung, bürgerschaftliches Engagement und Beiräte gäbe. Beide Gremien würden auf ihren Sitzungen häufig sehr ähnliche Themen behandeln. Ein Beiratssprecher war explizit der Meinung, dass man sich auf „eins dieser Gremien, und für mich wäre da die Beirätekonferenz das wichtigere Gremium“ beschränken sollte, nicht zuletzt weil die Anwesenheit auf zwei Sitzungen, in denen Ähnliches verhandelt wird, eine „unnötige ehrenamtliche Belastung“ sei. Sowohl der Ausschuss als auch die Beirätekonferenz werden in einzelnen Interviews jedoch auch positiv als Räume für beiratsübergreifenden Austausch beschrieben. Der Ausschuss gilt einigen darüber hinaus als zusätzlicher Ort, an dem die Probleme der Beiräte in Zusammenarbeit mit den unterschiedlichen Senatsressorts angesprochen werden können.

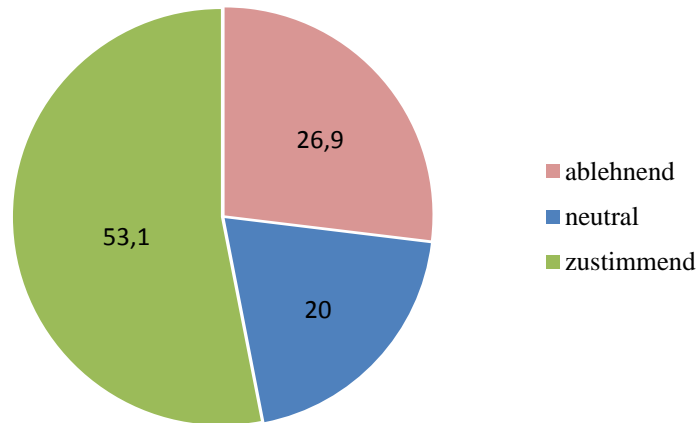
Aus Sicht eines Behördenvertreters ist der Ausschuss eine hilfreiche Institution zu Fragen der Kommunikation zwischen Beiräten und Behörden. Er helfe, die Prozesse zu verbessern. Ein Ortsamtsleiter ist wiederum der Meinung, dass im Ausschuss inhaltlich wenig passiere. Eine Kompetenzüberschneidung zwischen dem Parlamentsausschuss und der Beirätekonferenz wird auch in einem Interview mit einem Ausschussmitglied diagnostiziert. Teilweise wird selbst bei Ausschussmitgliedern die Arbeit des Ausschusses hinterfragt. So wird in einem Fall geäußert: „Also ich sage ganz ehrlich, dass ich diesen Ausschuss nicht unbedingt als ein sehr gutes Instrument [emp]finde. Als es um die Ausarbeitung des Beirätegesetzes ging, fand ich ihn sehr wichtig. Ich denke mal, jetzt verliert er seine imaginäre Aufgabe eigentlich ein bisschen“. In einem anderen Fall wird bemängelt, dass der Ausschuss bisher wenig bewegt habe und es den Ausschusssitzungen an interessanten Themen mangle. Gleichzeitig wird die Verantwortung der Ausschussmitglieder angesprochen, selbst Themen in den Ausschuss einzubringen und diesen mit mehr Leben zu füllen.

5.1.3 Ergebnisse der Online-Befragung

In der Online-Umfrage wurden mehrere Fragen zum Themenkomplex beiratsübergreifende Zusammenarbeit gestellt. Dabei wurde auch abgefragt, inwieweit die Beiratsmitglieder der folgenden Aussage zustimmen: „Die Einrichtung der Beirätekonferenz war eine sinnvolle Maßnahme“. Etwas mehr als die Hälfte der Beiratsmitglieder hat sich für eine der zustimmenden Kategorien entschieden, während 20 Prozent für die

neutrale Mittelkategorie und knapp 27 Prozent für eine der ablehnenden Kategorien ein Votum abgaben. Grundsätzlich bewertet also eine Mehrheit der Beiratsmitglieder das neue Instrument der Beirätekonzferenz positiv (vgl. Abb. 30).

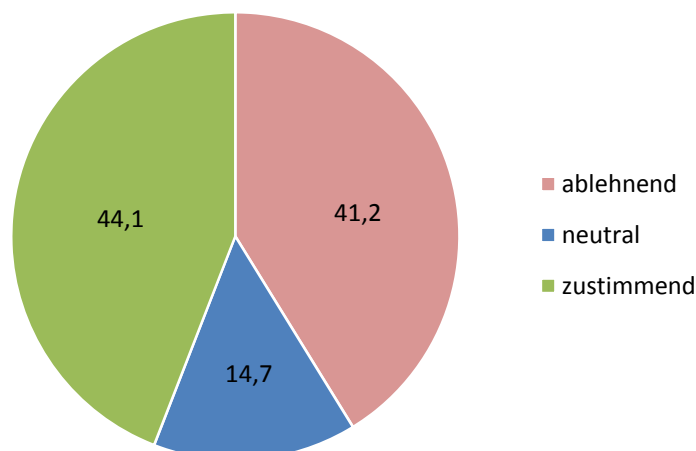
Abb. 30: Frage: „Inwieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu? Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus: Die Einrichtung der Beirätekonzferenz war eine sinnvolle Maßnahme.“ (in Prozent)



Quelle: Online-Befragung (n = 130)

In Bezug auf den Ausschuss wurde die Zustimmung zu der Aussage „Der Ausschuss für Bürgerbeteiligung, bürgerschaftliches Engagement und Beiräte (Stadtbürgerschaft) ist für die Beiratsarbeit wichtig“ abgefragt. Insgesamt ergibt sich aus den Antworten der Beiratsmitglieder ein uneinheitliches Bild. Mit etwas über 44 Prozent wurden die zustimmenden Kategorien etwas häufiger gewählt als die ablehnenden Kategorien (ca. 41 Prozent) (vgl. Abb. 32).

Abb. 32: „Inwieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu? Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus: Der Ausschuss für Bürgerbeteiligung, bürgerschaftliches Engagement und Beiräte (Stadtbürgerschaft) ist für die Beiratsarbeit wichtig.“ (in Prozent)



Quelle: Online-Befragung (n=136).

Die erhobenen Umfragedaten haben die Ergebnisse aus den qualitativen Interviews ergänzt und in Teilen bestätigt. Sowohl die Beirätekonferenz als auch der Ausschuss für Bürgerbeteiligung, bürgerschaftliches Engagement und Beiräte sind als Gremien bei den Beiratsmitgliedern weitgehend akzeptiert. Die Bedeutung des Ausschusses für die Beiratsarbeit wird jedoch von einem Teil der Beiratsmitglieder bezweifelt.

5.2 Regionalausschüsse

In das novellierte Beirätegesetz wurde der § 24 Absatz 1, in dem es um die Möglichkeit der Einrichtung von beiratsübergreifenden Regionalausschüssen geht, neu eingefügt. Damit wurde die noch im alten Gesetz vorgesehene beiratsübergreifende Einrichtung eines Bau-Ausschusses in Bremen-Nord auf die generelle Einrichtung solcher beiratsübergreifenden Ausschüsse übertragen. Seit der Verabschiedung des neuen Beirätegesetzes wurden mehrere beiratsübergreifende Regionalausschüsse eingerichtet. Nach einer Reihe von Vorbereitungstreffen konstituierte sich noch in der 17. Legislaturperiode am 5. Mai 2011 der Regionalausschuss „Bahnlärm“, an dessen Gründungssitzung Vertreterinnen und Vertreter von zwölf Beiräten teilnahmen. Der Regionalausschuss beschäftigte sich intensiv mit den Beschwerden von Anwohnern entlang der an den Wohngebieten der Stadtteile verlaufenden Schienenstränge über den Lärm, der vor allem von der Zunahme des Güterbahnverkehrs ausgeht. Es wurden mehrere Anhörungen durchgeführt und Gutachten eingeholt, die dazu beigetragen haben, dass sich die zuständige Fachbehörde die Forderung der Anwohner nach einer Reduzierung des Lärms zu eigen gemacht hat. Ebenfalls im Jahr 2011 (27. September) wurde der Regionalausschuss Bremen-Nord von den Beiräten in Vegesack, Blumenthal und Burglesum ins Leben gerufen. Der Ausschuss vertritt die gemeinsamen Interessen der drei Beiräte und hat sich u.a. mit Tarifbestimmungen des ÖPNV, die sich für Bremen-Nord nachteilig auswirken, mit den Bahnverbindungen, mit der räumlichen Unterbringung des Job-Centers, mit der ärztlichen Versorgung und mit der Zukunft des Medien-Zentrums in Bremen-Nord auseinandergesetzt. Eine weitere Initiative zur Gründung eines Regionalausschusses „Fluglärm“ ging 2011 vom Beirat Huchting aus. Die Beiräte in Obervieland, Neustadt, Osterholz und Hemelingen wurden eingeladen, sich daran zu beteiligen. Da allerdings einige dieser Beiräte keine zwingende Notwendigkeit zur Einrichtung eines solchen Regionalausschusses gesehen haben, kam er letzten Endes nicht zustande. Nach Beratung und Befassung in der Beirätekonferenz im März 2013 sowie einem Beschluss der zuständigen Deputation über die Beteiligungsformen beim Verkehrsentwicklungsplan (VEP) 2025 konstituierten sich Ende 2012, Anfang 2013 mehrere Regionalausschüsse zu diesem Thema mit Beteiligung aller 22 Beiräte²². In mehreren Sitzungen beschäftigten sich seitdem die entsprechenden Regionalausschüsse mit verschie-

²² Die Initiative zur Einrichtung dieser Regionalausschüsse ging nicht von den Beiräten selber aus.

denen Details des Verkehrsentwicklungsplans, insbesondere mit der Chancen- und Mängelanalyse, den Zukunftsszenarien, dem Zielszenario und dem Handlungskonzept.²³

Unterhalb der Schwelle institutionalisierter Regionalausschüsse gibt es eine Reihe weiterer Formen der beiratsübergreifenden Zusammenarbeit. Zum Teil tagen sach- und fallbezogen sowie zeitlich begrenzt benachbarte Beiräte oder deren Fachausschüsse miteinander. Die Beiräte Neustadt und Obervieland z.B. hielten gemeinsame Sitzungen zum Thema A 281 sowie zur „Gartenstadt Werdersee“ ab; die Beiräte Neustadt und Woltmershausen beschäftigten sich gemeinsam mit dem Thema „Innere Sicherheit/Polizeireviere“ sowie städtebaulichen Themen. Zur Ermittlung des Bedarfs an weiterführenden Schulen trafen sich die Bildungsausschüsse der Beiräte Vahr, Hemelingen und Osterholz, um sich untereinander abzustimmen. Auch in anderen Beiratsgebieten wird diese Form der niedrigschwelligen Zusammenarbeit praktiziert.

Tabelle 9: *Beiratsmitgliedschaft in Regionalausschüssen*

	Mitglied im Regionalausschuss	Mitglied im Regionalausschuss
Blockland		VEP* 2025 West
Blumenthal	Bremen-Nord (auch VEP 2025 Nord)	
Borgfeld		VEP 2025 Nordost
Burglesum	Bremen-Nord (auch VEP 2025 Nord)	
Findorff		VEP 2025 West
Gröpelingen	Bahnlärm	VEP 2025 West
Hemelingen	Bahnlärm	VEP 2025 Nordost
Horn-Lehe	Bahnlärm	VEP 2025 Nordost
Huchting	Bahnlärm	VEP 2025 Süd (Links der Weser)
Mitte	Bahnlärm	VEP 2025 Nordost
Neustadt	Bahnlärm	VEP 2025 Süd (Links der Weser)
Oberneuland		VEP 2025 Nordost
Obervieland		VEP 2025 Süd (Links der Weser)
Osterholz		VEP 2025 Nordost
Östliche Vorstadt	Bahnlärm	VEP 2025 Nordost
Schwachhausen	Bahnlärm	VEP 2025 Nordost
Seehausen		VEP 2025 Süd (Links der Weser)
Strom		VEP 2025 Süd (Links der Weser)
Vahr		VEP 2025 Nordost
Veegesack	Bremen-Nord (auch VEP 2025 Nord)	
Walle		VEP 2025 West
Woltmershausen	Bahnlärm	VEP 2025 Süd

Eigene Darstellung (Quelle: Befragung der Ortsämter)

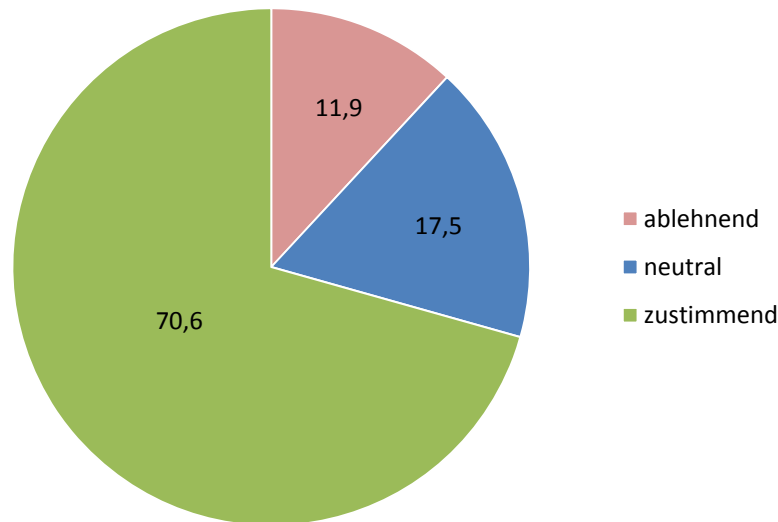
* Verkehrsentwicklungsplan

Die Übersicht macht deutlich, dass es erfolgreiche Ansätze einer beiratsübergreifenden Zusammenarbeit gibt, dass diese aber noch ausbaufähig ist. Das lassen auch die Zustimmungswerte zur Aussage „Die beiratsübergreifende Zusammenarbeit ist verbesserungswürdig“ aus der Online-Umfrage vermuten. So stimmen mehr als zwei Drittel der Beiratsmitglieder der Aussage tendenziell zu, während etwas über 17 Prozent die neutrale

²³ Vgl. Senator für Umwelt, Bau und Verkehr: Beteiligung der Ortsbeiräte (online: <http://www.bauumwelt.bremen.de/detail.php?gsid=bremen213.c.11483.de>, 24. Juni 2014).

Mittelkategorie und etwas über 11 Prozent die ablehnenden Kategorien gewählt haben (vgl. Abb. 31).

Abb. 31: „Inwieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu? Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus: Die beiratsübergreifende Zusammenarbeit ist verbesserungswürdig.“ (in Prozent)



Quelle: Online-Befragung (n=143).

Das Beispiel des Regionalausschusses Bahnlärm zeigt, dass es bei mehrere Beiräte betreffenden Problemlagen sinnvoll ist, wenn Beiräte gemeinsam die Initiative für die Gründung eines Regionalausschusses ergreifen. Auch in Bezug auf die Regionalausschüsse spielen jedoch die begrenzten zeitlichen Ressourcen der Beiratsmitglieder eine wichtige Rolle. Organisation und Koordination von Regionalausschüssen bedeuten sowohl für die betreffenden Ortsämter als auch Beiräte zusätzliche Arbeit und Termine. Das ist nicht überall zu leisten.

5.3 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Nachdem die Konstituierungsphase zunächst sehr lange gedauert hat, tagte die Beirätekonferenz regelmäßig in viertel- bis halbjährlichen Abständen. Von Diskussionen über formale Aspekte des Gremiums konnte dabei mehr und mehr zur inhaltlichen Arbeit übergegangen werden. Regelmäßig nimmt eine große Zahl von Beiräten an der Konferenz teil und auch Gäste besuchen diese, wenn auch je nach der Brisanz der diskutierten Themen in unterschiedlich großer Zahl.

Die Beirätekonferenz ist ein wichtiges Gremium zur Sicherung der Informations- und Beteiligungsrechte der Beiräte und zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Beiräten, Ortsämtern und Behörden. Zusätzlich zu den Sitzungen der Beirätekonferenz

haben sich aus der Beirätekonzferenz heraus Arbeitsgruppen zu einzelnen wichtigen Themen gebildet. Insgesamt wurden jedoch nur wenige größere beiratsübergreifende Projekte aus der Beirätekonzferenz heraus angestoßen. Bisher setzen noch häufig die Behörden die Agenda für die Beirätekonzferenzen. Nach wie vor besteht in den kleineren Parteien, die keine Beiratssprecher stellen, Kritik an der Zusammensetzung der Beirätekonzferenz. Ohne Stimm- und Antragsrecht sind sie an den beiratsübergreifenden Entscheidungen nur in sehr geringem Maße beteiligt, obwohl es sich bei ihnen um gewählte Vertreterinnen und Vertreter der Orts- und Stadtteile handelt. Zwischen den Tagesordnungen der Gremien der Beirätekonzferenz und dem Ausschuss für Bürgerbeteiligung, bürgerschaftliches Engagement und Beiräte bestehen inhaltliche Überschneidungen, die dazu führen, dass Themen häufig doppelt behandelt werden.

Die Einrichtung mehrerer Regionalausschüsse zeigt, dass die Beiräte auch von diesem neu in das novellierte Beiratsgesetz eingefügten Instrument, das die beiratsübergreifende Zusammenarbeit stärken soll, Gebrauch machen. Allerdings wird dieses Instrument noch zu selten genutzt, um gezielt beiratsübergreifende Problemlagen aufzugreifen und dadurch das politische Gewicht der Beiräte zu erhöhen. Soweit es die personellen Ressourcen der Beiräte zulassen, sollten sie zukünftig die Einrichtung weiterer Regionalausschüsse in Angriff nehmen.

Handlungsempfehlungen:

a) Beiräte / Ortsämter

- Beteiligung möglichst aller Beiratssprecher-/innen bzw. ihrer Stellvertreter-/innen an den Beirätekonzferenzen,
- Entwicklung eigener Initiativen zur Verbesserung der beiratsübergreifenden Zusammenarbeit durch die Beirätekonzferenz,
- Weitergabe von Erfahrungen und Best-Practice-Beispielen aus der Beiratsarbeit (u.a. im Bereich Bürgerbeteiligung),
- prüfen, ob im Rahmen der Geschäftsordnung der Beirätekonzferenz Vertreter von Minderheitsfraktionen besser repräsentiert werden können,
- klare Abgrenzung der Aufgaben und Sitzungsthemen zwischen Beirätekonzferenz und Ausschuss für Bürgerbeteiligung, bürgerschaftliches Engagement und Beiräte,
- Einrichtung weiterer Regionalausschüsse bei beiratsübergreifenden Problemlagen.

b) Senatskanzlei / Gesetzgeber

- Gesetzliche Festlegung auf vierteljährlichen Rhythmus der Beirätekonzferenz modifizieren (z.B. mindestens einmal halbjährlich).

VI. Zusammenfassung des Evaluationsberichts

Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass sich die Novellierung des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 10. Februar 2010 in die langjährige Tradition einer kontinuierlichen Weiterentwicklung der Beiratsbefugnisse einreihet. Mit der Einführung des Instruments der Planungskonferenzen und der Stärkung der Rechte nach den §§ 7 bis 11 des Beirätegesetzes wurde die Position der Beiräte im institutionellen Gefüge Bremens erheblich gestärkt. Darüber hinaus wurde der Bürger- und Jugendbeteiligung ein größerer Stellenwert eingeräumt. Auch die in Aussicht gestellten Stadtteilbudgets nach § 32 Abs. 4 stellen einen Fortschritt dar. Eine Mehrheit der Beiratsmitglieder weiß den Stellenwert dieser Reformen zu schätzen und steht ihnen im Grundsatz positiv gegenüber. Gleichwohl gibt es im Hinblick auf die Umsetzung und Wirksamkeit der erweiterten Rechte und Bestimmungen des Beirätegesetzes auf Seiten der Beiräte erheblichen Unmut. Dieser Unmut macht sich aus Sicht der Beiräte an einer mangelnden Kooperationsbereitschaft der senatorischen Behörden und zuständigen Stellen fest. Die Hoffnung, über die Planungskonferenzen an den stadtteilbezogenen Planungen der senatorischen Behörden gleichberechtigt beteiligt zu werden, hätte sich bisher nicht erfüllt. Informations-, Beteiligungs- und Entscheidungsrechte der Beiräte würden immer wieder ignoriert oder sogar ausgehebelt. Einzelne Paragraphen des novellierten Beirätegesetzes, wie die Stadtteilbudgets, stünden nur auf dem Papier. Manche Formulierungen im Beirätegesetz seien darüber hinaus so gefasst, dass sie den Beiräten wenige Möglichkeiten an die Hand gäben, ihre Rechte auch durchzusetzen. Die Beiräte fordern vor diesem Hintergrund mehr rechtsfeste „Letztentscheidungsrechte“.

Aus der Sicht der Vertreterinnen und Vertreter senatorischer Behörden stellt sich die Sachlage naturgemäß anders dar. Es wird kritisiert, dass die Beiräte nicht die rechtlichen Grenzen ihrer Kompetenzen kennen würden und für ihre Aufgaben nicht ausreichend geschult seien. Außerdem könnten sie manchmal zwischen „Beiratsangelegenheiten und gesamtstädtischen Angelegenheit“ nicht unterscheiden. Des Weiteren würden die Ressorts mit kurzfristigen Anfragen konfrontiert, die nicht fristgemäß beantwortet werden könnten. Insgesamt wird eine konfrontative Haltung vieler Beiräte gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der senatorischen Behörden konstatiert.

Unabhängig von den jeweiligen Perspektiven der beteiligten Akteure, die in der Beiratsarbeit aufeinanderstoßen und ihre unterschiedlichen Erfahrungen und Meinungen im Rahmen des Evaluationsprozesses zum Ausdruck gebracht haben, scheint der Evaluationsgruppe ein Teil der Probleme in der rechtlich nicht eindeutigen Verankerung der Beiräte in der institutionellen Gesamtstruktur Bremens zu liegen. Obwohl ihnen im Rahmen vieler Gesetzesnovellen mehr und mehr Rechte und Befugnisse, die der eigenständigen Ausübung von Staatsgewalt entsprechen (Urteilssprechung des Staatsgerichtshofs), von der Stadtgemeinde Bremen übertragen wurden, sind die Beiräte ver-

fassungsrechtlich gesehen keine „gewählten Bezirksvertretungen“ im Sinne des Artikels 145 Abs. 2 der Bremer Landesverfassung. Trotz ihrer Direktwahl genießen sie deshalb nicht den Status von eigenständigen Stadtteilparlamenten und verfügen nicht über vergleichbare administrative und monetäre Instrumente wie die Bezirksvertretungen in den Stadtstaaten Hamburg und Berlin. Angesichts der Größe Bremens haben der Gesetzgeber und die Fraktionen der Bremischen Stadtbürgerschaft im Laufe der Geschichte davon Abstand genommen, in Bremen Bezirksvertretungen nach Artikel 145 Abs. 2 einzurichten. Die Schaffung von Bezirksvertretungen im Sinne einer tatsächlichen Verwaltungsdezentralisation hätte paradoxerweise eine Zentralisierung und Zusammenlegung mehrerer Beiräte zur Folge. Vor diesem Hintergrund wären im Falle einer grundlegenden Weiterentwicklung der Beiräte zu „echten“ Bezirksvertretungen Vor- und Nachteile sorgsam gegeneinander abzuwägen.

Ein weiteres strukturelles Problem, das die Beiräte, Ortsämter und senatorischen Behörden in ihrer Interaktion und Kooperation beeinträchtigt, ist die Finanzlage Bremens. Die Verwirklichung von Bürgerbeteiligung über die Beiräte, eine effektive und kooperative gemeinsame stadtteilbezogene Planung zwischen Beiräten und Behörden im Rahmen der Planungskonferenzen sowie die Gestaltung der Ortsamtsarbeit im Sinne eines gelingenden Stadtteilmanagements hängen in einem hohen Maße von der personellen Ausstattung der beteiligten Institutionen ab. Das novellierte Beiratsgesetz ist für alle Beteiligten mit erheblichem Mehraufwand verbunden. Dieser Mehraufwand kann nicht mit immer weniger Personal bewältigt werden, wenn der mit der Novellierung verbundene Anspruch, wie er bei der Reformdebatte in der Stadtbürgerschaft artikuliert wurde, nicht zur Farce verkommen soll. Auf Seiten der Beiräte stößt der Mehraufwand angesichts der ehrenamtlichen Strukturen ebenfalls auf Grenzen.

Neben den beschriebenen Konflikten zwischen Beiräten und senatorischen Behörden hat die Evaluation auch einige Probleme in der Beiratsarbeit selber offengelegt. Bürger- und Jugendbeteiligung als ein wesentliches Ziel der Gesetzesnovelle hat trotz vielfältiger Bemühungen seitens der Beiräte bisher noch nicht den Stellenwert, der mit der Reform intendiert war. Hier ist Nachbesserungsbedarf angezeigt. Dabei ist zu beachten, dass die Voraussetzungen für Bürgerbeteiligung angesichts der heterogenen sozialstrukturellen Bedingungen in den Beiratsgebieten sehr unterschiedlich sind. Auch die beiratsübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen der Beirätekonzferenz und durch Regionalausschüsse ist ausbaufähig. Hier scheinen noch ungenutzte Reserven zu liegen, die den Beiräten mehr Gewicht in der politischen Auseinandersetzung verleihen könnten. Des Weiteren ist zu überlegen, wie kleinere Beiratsfraktionen, die in mehreren Beiräten vertreten sind, besser in die Arbeit der Beirätekonzferenz eingebunden werden können.

Die Evaluation enthält in Bezug auf die verschiedenen Untersuchungsgegenstände eine Reihe von Empfehlungen, die im Sinne von Denkanstößen und möglichen Korrekturen

zu verstehen sind und keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Es bleibt allein Aufgabe der Senatskanzlei und der Stadtbürgerschaft darüber zu entscheiden, ob und wenn wie diese Empfehlungen in eine weitere Novellierung des Beirätegesetzes einfließen könnten. Die **wichtigsten Empfehlungen** sind:

Planungskonferenzen

- Reduzierung der verpflichtenden Anzahl von Planungskonferenzen im Beirätegesetz,
- Durchführung von Planungskonferenzen als eigenständige Organisationsform,
- Durchführung von Beiratssitzungen unmittelbar im Anschluss an Planungskonferenzen (Beschlussfassung),
- enge Anbindung von Planungskonferenzen an die Fachausschüsse des Beirats,
- Fokussierung auf ein bis zwei Themen pro Planungskonferenz.

Bürgerbeteiligung

- Professionelle Unterstützung der Beiräte bei der Umsetzung von Bürgerbeteiligung,
- Vernetzung der Beiräte mit dem Bremer Netzwerk für Bürgerbeteiligung (u.a. Öffnung für neue sowie weniger institutionalisierte Formen von Bürgerbeteiligung).

Jugendbeteiligung

- Mittelfristig Vereinheitlichung der Wahlmodalitäten der Jugendbeiräte in Bezug auf Alter der Jugendlichen und Wahlzeiten,
- Bereitstellung von mindestens 10 Prozent der Globalmittel des jeweiligen Beirats für Jugendbeteiligungsprojekte,
- Modell der FSJler-Stellen im Bereich der Jugendbeteiligung gegebenenfalls weiter ausbauen und finanziell absichern,
- Vernetzung der Jugendbeteiligung auf Ebene der Senatskanzlei stärken.

Rechte der Beiräte

- rechtliche Überprüfung der Beteiligungsrechte von Beiräten bei Baugenehmigungsverfahren (Wirksamkeit der Beteiligung und Herstellung von Einvernehmen mit der Gemeinde nach § 36 Baugesetzbuch),
- verbindliche Einstellung von Stadtteilbudgets für die Beiräte seitens der senatorischen Ressorts (auf Basis entsprechender Anträge der Beiräte),
- Entwicklung standardisierter und verbindlicher Verfahren für die Bearbeitung von

Anfragen der Beiräte in den senatorischen Behörden und zuständigen Stellen,

- Anpassung von Sitzungsgeldern an die gestiegene Arbeitsbelastung der Beiräte (auch Berücksichtigung eines Inflationsausgleichs).

Beiratsübergreifende Zusammenarbeit

- Entwicklung eigener Initiativen zur Verbesserung der beiratsübergreifenden Zusammenarbeit durch die Beirätekonferenz,
- Einrichtung weiterer Regionalausschüsse bei beiratsübergreifenden Problemlagen.

Literaturliste

Monographien und Aufsätze

Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (mit Gesetz über das Verfahren beim Bürgerantrag) .

Burdewick, Ingrid (2003): Jugend, Politik, Anerkennung. Eine qualitative empirische Studie zur politischen Partizipation 11- bis 18-Jähriger. Opladen: Leske + Budrich.

Facklam, Rolf-Gerhard (1989): Beiräte nach der Reform 1989. Direktwahl, Wahlrecht für Ausländer, Stärkung der Rechte. Senator für Inneres Bremen (Hrsg.).

Flick, Uwe (2012): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. 5. Aufl. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verl. (rowohlts enzyklopädie, 55694).

Jacob, Rüdiger (2011): Umfrage. Einführung in die Methoden der Umfrageforschung. 2., erw. und korrigierte Aufl. München: Oldenbourg.

Kallus, Konrad Wolfgang (2010): Erstellung von Fragebogen. 1. Aufl. Wien: Facultas.

Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.) (1997): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung (Schriftenreihe, Bd. 347).

Lamnek, Siegfried (2010): Qualitative Sozialforschung. Lehrbuch. 5., überarb. Aufl. Weinheim [u.a.]: Beltz.

Mayer, Horst O. (2008): Interview und schriftliche Befragung. Entwicklung, Durchführung und Auswertung. 4., überarb. und erw. Aufl. München, Wien: Oldenbourg.

Neckel, Sighard (1999): Waldleben. Eine ostdeutsche Stadt im Wandel seit 1989. Frankfurt/Main: Campus-Verlag (Online verfügbar unter <http://www.gbv.de/dms/faz-rez/FR120000203251320.pdf>).

Porst, Rolf (2009): Fragebogen. Ein Arbeitsbuch. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag.

Prigge, Rolf/Böhme, René (2013): Soziale Stadtpolitik in Dortmund, Bremen und Nürnberg. Institut für Arbeit und Wirtschaft (IAW)/Universität und Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), Reihe „Soziale Stadtpolitik“, Bd. 4. Bremen/Boston: Kellner Verlag.

Rey, Günter Daniel (2009): E-Learning. Theorien, Gestaltungsempfehlungen und Forschung. Bern: Huber.

Riege, Mario (2005): Sozialraumanalyse. Grundlagen - Methoden - Praxis. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag.

Rinken, Alfred (2004): „Bremer Recht“. Kontinuitäten und Diskontinuitäten, in: Bremisches Jahrbuch (Hrsg. Staatsarchiv Bremen), Bd. 83, S. 33-39.

Roth, Roland (1997): Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung. In: Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.) (1997): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung (Schriftenreihe, Bd. 347), S. 404–447.

Sakuth, Christoph (2005): Entwicklung und Aufgaben der Beiräte in der Stadtgemeinde Bremen. Erweiterung der Rechte (Studienarbeit, online verfügbar unter: http://ebooks.ciando.com/book/index.cfm/bok_id/91853).

Urban, Michael/Weiser, Ulrich (2006): Kleinräumige Sozialraumanalyse. Theoretische Grundlagen und praktische Durchführung. Dresden: SAXONIA Verlag.

Witzel, Andreas (1982): Verfahren der qualitativen Sozialforschung. Überblick und Alternativen. Frankfurt a.M.: Campus.

Wolf, Christof (Hg.) (2010): Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag.

Wolff, Hans-Georg/Bacher, Johann (2010): Hauptkomponentenanalyse und explorative Faktorenanalyse, in: Wolf, Christof/Best, Henning (Hrsg.): Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse. Wiesbaden: VS Verlag, S. 333-365.

Dokumente der Senatskanzlei

Senatskanzlei (2008): Übersicht der Stellungnahmen der einzelnen Beiräte zum Referentenentwurf des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter der SK vom 20. Juni 2008. Stand 28. November 2008.

Senatskanzlei (2011a): Beschlussprotokoll über die 1. Sitzung der Beirätekonferenz am Donnerstag, 27. Januar 2011 im Kultursaal der Arbeitnehmerkammer, Bürgerstr. 1, 28195 Bremen (noch in der 17. Legislaturperiode).

Senatskanzlei (2011b): Beschlussprotokoll über die 1. Sitzung der Beirätekonzferenz am Donnerstag, 3. November 2011 in der Senatskanzlei, Rathaus, Sitzungssaal, Am Markt 21, 28195 Bremen (18. Legislaturperiode).

Senatskanzlei (2011c): Geschäftsordnung für die Beirätekonzferenz der Stadtgemeinde Bremen in der 18. Wahlperiode. Stand: 26. Juni 2012.

Senatskanzlei (2012a): Beschlussprotokoll über die 2. öffentliche Sitzung der Beirätekonzferenz am Montag, 30. Januar 2012 in der Senatskanzlei, Rathaus, Sitzungssaal, Am Markt 21, 28195 Bremen.

Senatskanzlei (2012b): Beschlussprotokoll über die 3. öffentliche Sitzung der Beirätekonzferenz am Dienstag, 06. März 2012 in der Senatskanzlei, Rathaus, Sitzungssaal, Am Markt 21, 28195 Bremen.

Senatskanzlei (2012c): Beschlussprotokoll über die 4. öffentliche Sitzung der Beirätekonzferenz am Montag, 25. Juni 2012 im Ansgaritorsaal des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr, Ansgaritorstraße 2, 28195 Bremen.

Freie Hansestadt Bremen - Senatskanzlei (Hg.) (2012d): Handbuch Beiratsarbeit.

Senatskanzlei (2013a): Beschlussprotokoll über die 8. öffentliche Sitzung der Beirätekonzferenz am Donnerstag, 08. August 2013 im Kultursaal der Arbeitnehmerkammer, Bürgerstr. 1, 28195 Bremen.

Senatskanzlei (2013b): Beschlussprotokoll über die 9. öffentliche Sitzung der Beirätekonzferenz am Donnerstag, 6. März 2014 um 17.00 Uhr in der Senatskanzlei, Sitzungssaal, Am Markt 21, 28195 Bremen.

Gerichtsurteile (siehe auch Online-Quellen)

Staatsgerichtshof Bremen: BremStGHE St 1/81

Staatsgerichtshof Bremen: BremStGHE St 2/91

Staatsgerichtshof Bremen: BremStGHE St 1/13

Gesetze

Bremische Bürgerschaft/Stadtbürgerschaft (20. Juni 1989): Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter.

Bremische Bürgerschaft/Stadtbürgerschaft (18. August 2009): Entwurf des Senats für ein Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter. Aktenzeichen. Drucksache 17/366S.

Bremische Bürgerschaft (2. Februar 2010): Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter.

Presse

Weser-Kurier (31. Januar 2012): Beiräte fordern mehr Mitsprache beim Verkehr. Konferenz im Rathaus: Teilhabe von Migranten an der Lokalpolitik und Mindestlohn.

Weser-Kurier (7. März 2012): Fünf regionale Bürgerforen zur Verkehrsentwicklung. Beirätekonferenz lässt sich über Planungsschritte informieren.

Weser-Kurier (11. Februar 2013): Beiräte: Mehr Geld für die Jugendarbeit. Stadtteilpolitiker unterstützen Forderung der Träger.

Stadtteil-Kurier für Schwachhausen, Horn-Lehe, Oberneuland und Blockland, Beilage des *Weser-Kurier* (4. April 2013): Den Behörden sind die Beiräte meist lästig. Horn-Leher Ortsamtsleiter Wolfgang Ahrens über seine Erfahrungen mit erweiterten Rechten der Stadtteile.

Online-Quellen

www.bauumwelt.bremen.de/detail.php?gsid=bremen213.c.11483.de (Zugriff am 24. Juni 2014)

www.jubis.bremen.de (Zugriff am 2. Juli 2014)

www.rathaus.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen54.c.5642.de (Zugriff am 5. Juni 2014)

www.staatsgerichtshof.bremen.de/sixcms/media.php/13/StGHE_1982-03-29_St%201-81.pdf (Zugriff am 10. Mai 2014).

www.staatsgerichtshof.bremen.de/sixcms/media.php/13/e91_02.pdf (Zugriff am 10. Mai 2014).

http://www.staatsgerichtshof.bremen.de/sixcms/media.php/13/Urteil_St%201-13_Internet.pdf (Zugriff am 11. Juni 2014).

Sonstige Quellen

Mose, Ingo (2008): Was sind Planungskonferenzen und was können sie als Form der Bürgerbeteiligung leisten? Vortrag im Rahmen des Workshop: Für mehr Beteiligung und Transparenz im Stadtteil: Planungskonferenzen. Bündnis 90/Die Grünen, Bremen. Gästehaus der Universität Bremen, 27. August 2008.

Anhang

Fragebogen der Online-Befragung der Beiratsmitglieder

Beiräteevaluation

Sehr geehrte Mitglieder der Beiräte und Ortsämter,

im Auftrag der Bremer Senatskanzlei führt die Universität Bremen eine **Evaluation des Bremer Beirätegesetzes** durch.

Wir möchten Sie bitten, sich **ca. 10 Minuten** Zeit zu nehmen und den Fragebogen zu den Themen Bürgerbeteiligung, Planungskonferenzen und Rechte der Beiräte zu beantworten.

Falls Sie Fragen nicht beantworten können oder wollen bzw. falls Fragen nicht auf Sie zutreffen, können Sie diese einfach überspringen.

Alle Angaben werden **streng vertraulich und anonym** behandelt und ausgewertet.

Falls Sie Fragen haben, können Sie sich unter folgender E-Mail-Adresse an uns wenden:

beiraete@uni-bremen.de

Für die Arbeitsgruppe "Beiräte-Evaluation"

Prof. Dr. Lothar Probst (Institut für Politikwissenschaft, Universität Bremen)

Diese Umfrage enthält 30 Fragen.

Allgemeine Fragen

1 [B1]

1. Worin sehen Sie die wichtigste Aufgabe der Beiräte?

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Der Beirat als Interessenvertretung des Stadtteils
- Der Beirat als Stadtteil"parlament", in dem Entscheidungen für den Stadtteil getroffen werden
- Der Beirat als Bindeglied zwischen Stadtteil und Behörden
- Der Beirat als Informationsorgan für Bürger*innen
- Der Beirat als Ansprechpartner für stadtteilbezogene Probleme
- Sonstiges

Allgemeine Fragen

2 [B2]

2. Werden den Beiräten Ihrer Meinung nach genügend Rechte eingeräumt?

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

nein,
überhaupt
nicht

1

2

3

4

5

6

ja, voll
und
ganz

7

Allgemeine Fragen

3 [B3]

3. Wie zufrieden sind Sie mit folgenden Aspekten?

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	überhaupt nicht zufrieden 1	2	3	4	5	6	voll und ganz zufrieden 7
Kommunikation innerhalb des Beirates	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zusammenarbeit zwischen Beiräten und Behörden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bürgerbeteiligung im Beiratsgebiet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jugendbeteiligung im Beiratsgebiet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Berücksichtigung der Meinung der Beiräte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Allgemeine Fragen

4 [B4]

4. Wie beurteilen Sie folgende Aspekte der Beiratsarbeit?

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	sehr gering							sehr hoch
	1	2	3	4	5	6	7	
Arbeitsaufwand	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aufwandsentschädigung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ausstattung der Beiräte mit Globalmitteln	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personalausstattung des Ortsamtes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Allgemeine Fragen

5 [B5]

5. Wie hat sich der Arbeitsaufwand nach der Reform des Beirätegesetzes verändert?

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

stark
verringert

unverändert

stark
gestiegen

1

2

3

4

5

6

7

Allgemeine Fragen

6 [B6]

6. Wie haben sich Ihrer Meinung nach die folgenden Punkte seit der Reform des Beirätegesetzes verändert?

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	stark verschlechtert			unverändert			stark verbessert
	1	2	3	4	5	6	7
Kommunikation innerhalb des Beirates	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zusammenarbeit zwischen Beiräten und Behörden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personalausstattung des Ortsamtes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bürgerbeteiligung im Beiratsgebiet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jugendbeteiligung im Beiratsgebiet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Berücksichtigung der Meinung der Beiräte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Bürgerbeteiligung

7 [B7]

7. Wie beurteilen Sie die folgenden Aussagen hinsichtlich der Bürgerbeteiligung?

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	stimme überhaupt nicht zu 1	2	3	4	5	6	stimme voll und ganz zu 7
Der Beirat bearbeitet die Anliegen der Bürger*innen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Der Beirat weiß, was die Bewohner*innen im Stadtteil beschäftigt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Der Beirat wird als Anlaufstelle für Ideen und Anregungen genutzt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Der Beirat fördert die Bürgerbeteiligung im Stadtteil	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bürger*innen interessieren sich nur, wenn sie direkt betroffen sind	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die Beteiligung der Bürger*innen an öffentlichen Sitzungen des Beirats ist zufriedenstellend	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Bürgerbeteiligung

8 [B8]

8. Welche Formen der Bürgerbeteiligung gibt es in Ihrem Beiratsgebiet?

Mehrfachauswahl möglich.

Bitte wählen Sie alle zutreffenden Antworten aus:

- Beteiligung an öffentlichen Sitzungen
- Einwohnerversammlung
- Bürgerforen
- Planungskonferenzen
- Runde Tische
- Informationsveranstaltung
- Beteiligungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche
- Internetbeteiligung
- Zukunftswerkstatt
- Sonstiges:

Beirätekonferenz/Kooperation Beiräte und andere Organe**9 [B9]****9. Inwieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu?**

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	stimme überhaupt nicht zu 1	2	3	4	5	6	stimme voll und ganz zu 7
Die Einrichtung der Beirätekonferenz war eine sinnvolle Maßnahme	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Der Ausschuss für Bürgerbeteiligung, bürgerschaftliches Engagement und Beiräte (Stadtbürgerschaft) ist für die Beiratsarbeit wichtig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Der Beirat und das Ortsamt in meinem Beiratsgebiet arbeiten gut zusammen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die beiratsübergreifende Zusammenarbeit ist verbesserungswürdig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die Einrichtung von Regionalausschüssen hat sich bewährt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Planungskonferenzen

10 [anm1]

*Die folgenden Fragen beziehen sich auf das Thema "Planungskonferenzen".
Planungskonferenzen sind nach dem neuen Beirätegesetz ein wesentliches Instrument der
Zusammenarbeit zwischen Beiräten und Behörden.*

11 [B10]

10. Haben Sie bereits an einer Planungskonferenz teilgenommen?

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Ja
- Nein

Planungskonferenzen

12 [B11a]

11. Wie beurteilen Sie folgende Aussagen hinsichtlich der Planungskonferenzen im Allgemeinen?

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	stimme überhaupt nicht zu 1	2	3	4	5	6	stimme voll und ganz zu 7
Planungskonferenzen sind ein nützliches Instrument	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zu viele Planungskonferenzen überfordern den Beirat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Planungskonferenzen werden von den Behörden ernst genommen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Planungskonferenzen führen zu keinen weiterführenden Ergebnissen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Planungskonferenzen

13 [B11b]

12. Und wie beurteilen Sie folgende Aussagen hinsichtlich der Planungskonferenzen im Allgemeinen?

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	stimme überhaupt nicht zu 1	2	3	4	5	6	stimme voll und ganz zu 7
Die Planungskonferenzen sind thematisch zu umfangreich	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die Bürgerbeteiligung in den Planungskonferenzen ist gut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die Planungskonferenzen sind ausreichend bekannt bei den Bürger*innen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die Berichterstattung der Presse über Planungskonferenzen ist gut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Rechte

15 [anm2]

Nach dem neuen Beirätegesetz sind die Beiräte mit einigen weitergehenden Rechten ausgestattet worden.

(Informationsrechte des Beirats nach § 7, Einberufung von Planungskonferenzen und verpflichtende

Teilnahme der zuständigen Stellen nach § 8, Beteiligungsrechte nach § 9, Entscheidungs- und Zustimmungsrechte nach § 10,

Herstellen von Einvernehmen einschließlich Anhörungsrecht vor der Deputation und Rederecht in der Stadtbürgerschaft nach § 11)

16 [B13a]

14. Wie haben sich diese Rechte Ihrer Meinung nach bewährt?

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

überhaupt
nicht
bewährt

1



2



3



4



5



6



voll und
ganz
bewährt

7



17 [B14]

Ergänzende Anmerkungen zur Beiräterreform (Lob oder Kritik, bisher nicht genannte Aspekte)

Bitte geben Sie Ihre Antwort hier ein:

Soziodemographie

18 [anm3]

Für die statistische Auswertung bitten wir Sie die folgenden Fragen zu beantworten.

19 [gesch]

Bitte geben Sie Ihr Geschlecht an.

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- weiblich
- männlich

20 [alter]

Bitte geben Sie Ihr Geburtsjahr an.

Bitte geben Sie Ihre Antwort hier ein:

--	--	--	--	--

21 [bildung]

Bitte nennen Sie Ihren höchsten beruflichen Bildungsabschluss.

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Ohne Abschluss
- Lehre/Berufsschulabschluss
- Fachschulabschluss
- Fachhochschulabschluss
- Hochschulabschluss

22 [arbeit]

Bitte nennen Sie die Form Ihrer beruflichen Beschäftigung.

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Nicht berufstätig
- Hauptberuflich – ganztags
- Hauptberuflich – halbtags
- Geringfügig beschäftigt
- Arbeitslos
- In Ausbildung
- Rentner*in

Soziodemographie

23 [anm4]

Bitte beachten Sie, dass sich mithilfe aller folgenden Fragen ggf. Rückschlüsse auf Ihre Person ziehen lassen. Nichtsdestotrotz werden Ihre Daten anonym ausgewertet und vertraulich behandelt! Die Beantwortung bleibt Ihnen überlassen.

24 [beirat]

In welchem Beirat sind Sie Mitglied bzw. für welche Beiräte sind Sie zuständig?

Bitte wählen Sie alle zutreffenden Antworten aus:

- Blockland**
- Blumenthal**
- Borgfeld**
- Burglesum**
- Hemelingen**
- Horn-Lehe**
- Huchting**
- Mitte**
- Östliche Vorstadt**
- Neustadt**
- Woltmershausen**
- Oberneuland**
- Obervieland**
- Osterholz**
- Schwachhausen**
- Vahr**
- Seehausen**
- Strom**
- Veogesack**
- Findorff**
- Walle**
- Gröpelingen**

- keine Antwort**

25 [amt]

Bitte nennen Sie Ihr Amt/Ihre Funktion.

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Ortsamtsleiter*in**
- stellvertretende/r Ortsamtsleiter*in**
- Beiratssprecher*in**
- Stellvertretende/r Beiratssprecher*in**
- Mitglied im Beirat**
- Mitglied im Jugendbeirat**

26 [b_arbeit]**Wie viele Stunden pro Woche wenden Sie für die Beiratsarbeit auf?**

Bitte geben Sie Ihre Antwort hier ein:

27 [jahr_beirat]**Seit welchem Jahr sind Sie im Beirat/Ortsamt aktiv?**

Bitte geben Sie Ihre Antwort hier ein:

28 [jahr_politik]**Seit welchem Jahr sind Sie politisch aktiv?**

Bitte geben Sie Ihre Antwort hier ein:

29 [partei]**Falls Sie einer Partei angehören, welche Partei ist das?**

Bitte geben Sie Ihre Antwort hier ein:

Kommentare

30 [comment]

Falls Sie etwas hinzufügen möchten...

Bitte geben Sie Ihre Antwort hier ein:

Vielen Dank für Ihre Mithilfe!

**Die Umfrage ist nun beendet - Sie können das Browserfenster jetzt schließen.
01.01.1970 - 01:00**

**Übermittlung Ihres ausgefüllten Fragebogens:
Vielen Dank für die Beantwortung des Fragebogens.**