



Öffentliche **Beschluss**vorlage

Stadtplanungsamt/  
Münster Marketing/  
Stabsstelle Smart City

08.11.2021

**Ihr/e Ansprechpartner/in:**

Herr Prof. Dr. Hauff

Telefon: 492-6135

HauffTho@stadt-  
muenster.de

Herr Gottwald-Kobras

Telefon: 492-6137

Gottwald-Kobras@stadt-  
muenster.de

Frau Spinnen

Telefon: 492-2700

Spinnen@stadt-muenster.de

Herr Dr. Wolf

Telefon: 492-7074

Wolf@stadt-muenster.de

Betrifft

MünsterZukunft gemeinsam machen: "Mitgestaltende Öffentlichkeitsbeteiligung stärken - digitale Beteiligungsinstrumente ausbauen"

Beratungsfolge

02.12.2021	Bezirksvertretung Münster-West	Anhörung
07.12.2021	Betriebsausschuss Münster Marketing	Vorberatung
07.12.2021	Bezirksvertretung Münster-Mitte	Anhörung
07.12.2021	Bezirksvertretung Münster-Nord	Anhörung
14.12.2021	Bezirksvertretung Münster-Südost	Anhörung
17.01.2022	Jugendrat	Vorberatung
19.01.2022	Kommission zur Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen	Vorberatung
20.01.2022	Bezirksvertretung Münster-Hiltrup	Anhörung
20.01.2022	Bezirksvertretung Münster-Ost	Anhörung
26.01.2022	Ausschuss für Soziales, Gesundheit, Verbraucherschutz und Arbeitsförderung	Vorberatung
27.01.2022	Ausschuss für Gleichstellung	Vorberatung
31.01.2022	Kommunale Seniorenvertretung	Vorberatung
01.02.2022	Ausschuss für Umweltschutz, Klimaschutz und Bauwesen	Vorberatung
02.02.2022	Integrationsrat	Vorberatung
02.02.2022	Ausschuss für Verkehr und Mobilität	Vorberatung

03.02.2022	Ausschuss für Stadtplanung und Stadtentwicklung	Vorberatung
03.02.2022	Ausschuss für Kinder, Jugendliche und Familien	Vorberatung
09.02.2022	Hauptausschuss	Vorberatung
09.02.2022	Rat	Entscheidung

### **Beschlussvorschlag:**

#### I. Sachentscheidung:

1. Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass einerseits in Münster umfangreiche Erfahrungen mit vielfältigen Beteiligungsangeboten vorhanden sind (Anlage 1), andererseits die Bearbeitung der Thematik „Beteiligung“ in den MünsterZukünften 20|30|50 (V/0487/2021) und in der Bürgerumfrage 2018 (V/0674/2018) deutlich gemacht hat, dass noch Optimierungspotenziale für eine weitere Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung bestehen.
2. Der Rat begrüßt ausdrücklich, dass sich in den letzten Jahren viele Menschen auf unterschiedlichen Wegen an Prozessen der Stadtentwicklung beteiligt haben. Der Rat bekräftigt das Ziel, die mitgestaltende Öffentlichkeitsbeteiligung weiter zu stärken und in Richtung einer koproduktiven Zukunftsgestaltung im Sinne eines gemeinsamen Stadtmachens zu entwickeln.
3. Der Rat nimmt die „Leitorientierungen für eine Gute Öffentlichkeitsbeteiligung – Kommunikation, Partizipation und Koproduktion“ zur Kenntnis (Anlage 2) und beauftragt die Verwaltung, diese mit Unterstützung des Leitfadens „Umsetzung der Leitorientierungen für eine Gute Öffentlichkeitsbeteiligung“ (Anlage 3) anzuwenden.
4. Der Rat bekräftigt das Ziel, im Zuge einer dynamischen und permanenten Weiterentwicklung die Möglichkeiten der analogen und digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung systematisch weiter auszubauen und beauftragt die Verwaltung, hierzu die erforderlichen Personal- und Finanzressourcen in den folgenden Handlungsbereichen zu beziffern.
  - 4.1 Weiterer Ausbau der digitalen Beteiligungsmöglichkeiten durch die Konkretisierung des erfolgreichen Smart City Förderantrags (V/0075/2021) im Handlungsfeld „Mitmach-Stadt“, durch die Prüfung der Potenziale von digitalen Beteiligungsinstrumenten wie „Beteiligung.NRW“ und „CONSUL“, durch die Prüfung der Potenziale von Social Media und durch die Bündelung der bereits bestehenden Beteiligungsangebote der Stadt in einem städtischen Beteiligungsportal.
  - 4.2 Weitere Stärkung der Kinder- und Jugendbeteiligung in der Stadtentwicklung unter Einbeziehung der Möglichkeiten des erfolgreichen Smart City Förderantrags – Maßnahme „Young Smart City.“
  - 4.3 Aufbau eines zufallsgestützten Einwohnerinnen- und Einwohnerpanels zur regelmäßigen Befragung einer festen Teilnehmendengruppe.
  - 4.4 Weitere Stärkung der dialogorientierten Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Konzeption von losbasierten Bürger:innenräten für Fragestellungen der Stadtentwicklung.
5. Der Rat beauftragt die Verwaltung, dafür Sorge zu tragen, dass im Sinne eines inklusiven Ansatzes analoge und digitale Beteiligungsangebote so gestaltet werden, dass sie grundsätzlich für alle Bevölkerungsgruppen nutzbar und zugänglich sind und insbesondere auch Bevölkerungsgruppen, die durch die gängigen Verfahren nicht gut erreicht werden, auf geeignete Weise einbezogen werden.

6. Der Rat beauftragt die Verwaltung, Vorschläge für die Evaluation von Prozessen der mitgestaltenden Öffentlichkeitsbeteiligung zu entwickeln, um aus der Anwendung der Leitorientierungen frühzeitig zu lernen und Grundlagen für deren Weiterentwicklung zu schaffen.

II. Finanzielle Auswirkungen:

Mit den vorgenannten Beschlusspunkten werden keine Maßnahmen oder Projekte mit finanziellen Auswirkungen zum Beschluss gestellt. Diese sind in separaten Vorlagen aufzubereiten und zum Beschluss vorzuschlagen.

## **Begründung:**

### **Bearbeitung des Themas: „MünsterZukünfte“ und umfangreicher „Erfahrungsschatz“**

Auf der Grundlage des Ratsantrags A-R/0047/2014 der CDU-Ratsfraktion „Stärkung der lokalen Demokratie – Münster auf dem Weg zur Mitmachstadt“ wurde die Verwaltung mit dem Grundsatzbeschluss zur Durchführung der MünsterZukünfte 20|30|50 beauftragt, die Antragsinhalte im Rahmen des Zukunftsprozesses mit zu bearbeiten (V/0494/2016). Hierbei wurde auch eine diesbezügliche Anregung nach § 24 GO NRW einbezogen („Entwicklung eines Konzepts zu Leitlinien für nachhaltige Bürgerbeteiligung“) (2014-00039). Die Bearbeitung erfolgte auf drei Wegen:

- Bearbeitung als Querschnittsthema im Integrierten Stadtentwicklungskonzept 2030 (ISEK 2030) (V/0487/2021, Anl. 3 A-E): Schlüsselpersonengespräche (Anl. 3 B, S. 38/39); Hearing mit Erfahrungsberichten aus Bonn, Dortmund, Heidelberg und Osnabrück (Anl. 3 C, S. 48-51); Vorbereitung des Stadtforums „Beteiligung weiter denken“ zur Erörterung der Entwurfsfassung der „Leitorientierungen für Gute Öffentlichkeitsbeteiligung“ (geplant 10.03.2020/coronabedingt kurzfristig abgesagt); Webforum „Beteiligung digitaler denken“ am 17.11.2020 (V/0487/2021, Beschlusspunkt 12).
- Entwicklung und Erprobung von innovativen Werkzeugen für Beteiligung und kokreative Zukunftsgestaltung im Rahmen von Gutes Morgen Münster und den daraus entwickelten Projekten Wettbewerb „Zukunftsspaziergänge“, Wettbewerb „Vielfalt machen“ und „#stadtsache – crossmediale Beteiligung von Kindern und Jugendlichen“ (V/0487/2021; Beschlusspunkte 11/12).
- Durchführung der Bürgerinnen- und Bürgerumfrage 2018 mit den Schwerpunkten „Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung“ (V/0674/2018) und „Standortbestimmung MünsterZukünfte 20|30|50“ (V/0831/2018).

Parallel zur Bearbeitung der Antragsinhalte im Rahmen der MünsterZukünfte sind von allen Dezernaten der Stadtverwaltung vielfältige Beteiligungsprozesse mit unterschiedlicher Reichweite und verschiedenen Prozessdesigns weit über das gesetzlich vorgeschriebene Maß durchgeführt worden. Hinzuweisen ist beispielsweise auf:

- Erarbeitung zahlreicher Stadtteilentwicklungskonzepte mit unterschiedlichen Formaten für verschiedene Zielgruppen: Albachten; Amelsbüren; Nienberge / Häger; Hiltrup-Ost; Handorf, Gelmer, Mariendorf, Sudmühle; Rahmenplan Häger (laufend); Angelmodde (laufend)
- Erarbeitung von Integrierten Handlungskonzepten „Soziale Stadt/Sozialer Zusammenhalt“ mit vielfältiger Beteiligung der Menschen vor Ort: Coerde, Berg Fidel (laufend)
- Zahlreiche Formate zur Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner an der Erarbeitung des Masterplans 100% Klimaschutz und an weiteren klimarelevanten Prozessen

- Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner an Grün- und Freiflächenplanungen: z.B. Südpark und Bremer Platz
- Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner an Quartiersentwicklungsprozessen für „Alte gerechte, inklusive Quartiere“ (zwischenzeitlich sieben Quartiere)
- Workshops und weitere Formate bei der Fortschreibung des Integrationsleitbilds
- Beteiligung der Öffentlichkeit und von Interessenvertretungen an der Planung von Velorouten und weiteren Mobilitätsmaßnahmen
- „Stadt.Raum.Leben: Münsters Mitte Machen“: Reallabor Wolbecker Straße und Dialogtage Innenstadt
- Mitwirkung und Unterstützung „CorrensLab: Studierende denken Straße neu“ von WWU Münster und FH Münster

Die Beschlusspunkte der vorliegenden Vorlage basieren damit sowohl auf den Ergebnissen der Bearbeitung des Querschnittsthemas „Beteiligung“ im Zukunftsprozess als auch auf dem umfangreichen „Erfahrungsschatz“ aus den vielfältigen Beteiligungsmaßnahmen (vgl. Anlage 1).

Zugleich wird mit der vorliegenden Vorlage die Maßnahme S 24 „Systematische Weiterentwicklung der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung“ der Nachhaltigkeitsstrategie 2030 umgesetzt (V/0669/2019/1, Anl. 1). Hier wird u. a. ausgeführt: Grundsätze guter Beteiligung umfassen die Festlegung klarer Spielregeln, klarer Aussagen zum Beteiligungsgegenstand sowie Aussagen zum Umgang mit den Beteiligungsergebnissen. Diese Punkte werden in den vorgelegten „Leitorientierungen für eine Gute Öffentlichkeitsbeteiligung“ ausdrücklich aufgegriffen (Beschlusspunkt 3, Anl. 2/3).

### **Zu Beschlusspunkt 1: Weiterentwicklung und Optimierung der Beteiligungsverfahren und Beteiligungsangebote**

Neben den Verfahren der repräsentativen Demokratie (v. a. Wahlen) und direktdemokratischen Verfahren (z.B. Bürgerbegehren nach Gemeindeordnung NRW) hat in den letzten Jahren die dialogorientierte Einbeziehung von Menschen in Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse stark an Bedeutung gewonnen. Dabei sind in Münster über die gesetzlichen Vorgaben hinaus (z.B. nach Baugesetzbuch oder Gemeindeordnung NRW) vielfältige Beteiligungsprozesse mit unterschiedlicher Reichweite in allen Bereichen der Stadtentwicklung durchgeführt worden. Diese Prozesse haben vielfach auch zivilgesellschaftliches Engagement angestoßen oder unterstützt (z. B. Mitmachkampagnen „Unser Klima 2030“, „Münster schenkt aus“) oder auch kollaborative Verfahren initiiert (z.B. „Dein APPGrade für Münsters Fahrradwege“, „3.000 Fahrradstellplätze“, „#stadtsache“) (vgl. Anlage 1). Insgesamt belegen diese Beteiligungsprozesse das lebendige Mitwirkungsinteresse der Stadtgesellschaft an Prozessen der Stadtentwicklung.

Anlage 1 stellt zahlreiche Beteiligungsbeispiele aus Münster dar, die zunehmend auch die Potenziale onlinebasierter Verfahren genutzt haben. Die Nutzung digitaler Verfahren wurde durch die Corona-Pandemie verstärkt. Eine erste Reflexion und Diskussion von aktuellen Beteiligungsverfahren mit digitalen Angeboten fand im November 2020 im Webforum „Beteiligung digitaler denken“ statt.

Darüber hinaus ist auf die vielfältigen Arbeitsgruppen der vom Rat eingesetzten Gremien zu verweisen, die als Kristallisationspunkte für Beteiligungsprozesse fungieren. Zu nennen sind beispielsweise:

- Jugendrat: AG Öffentlichkeitsarbeit, AG Mobilität, AG Toleranz, AG Umweltschutz, AG Schule, AG Freizeitangebot.
- Kommunale Seniorenvertretung (KSVM): Arbeitskreise „Älter werden in ... (zahlreiche Stadtteile)“ (mit Wohlfahrtsverbänden und Sozialamt), AK „Begegnungen für Senioren“, AK „Wohnen im Alter“, AK „Altenheime / Altenpflege“, AK „Öffentlichkeitsarbeit“, AK „Vernetzung“ (Kontakte, Generationenarbeit, Interkulturell), AK „Mobilität, Stadtplanung und Verkehr“.
- Kommission zur Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen (KIB): Arbeitsgruppen „Kinder, Jugendliche, Junge Erwachsene“; AG „Wohnen, Pflege und Gesundheit“; AG „Arbeit“; AG „Freizeit, Sport, Kultur, Bildung“; AG „Stadtplanung und Verkehr“.
- Integrationsrat: Zusammenarbeit mit Migrantenvereinen bzw. Migrantenselbsthilfeorganisationen und weiteren interkulturellen Akteurinnen und Akteuren, kulturelle Veranstaltungen (z.B. interkulturelle Wochen) u.v.w.m.
- Amt für Gleichstellung: Auch das Amt für Gleichstellung begleitet eine Vielzahl von Arbeitskreisen, die sich durchweg aus Expertinnen und Experten der Gleichstellungsinfrastruktur zusammensetzen. Hierbei handelt es sich zwar nicht um eine dezidierte Öffentlichkeitsbeteiligung, über ihre Multiplikatorinnen- und Multiplikatorenfunktion sind die Arbeitskreismitglieder aber sehr nah an den Einwohnerinnen und Einwohnern und bringen deren Bedarfe kontinuierlich ein. Zu nennen sind beispielsweise: AK „Mädchen“, Aktionsbündnis „Girls‘ Day und Boys‘ Day“, AK „Jungen und Männer in Münster“, AK „Gewaltschutzgesetz“, AK „Alleinerziehende“, „Männernetzwerk“, AK „Bündnis FrauenArbeit“, AK „Gegen Gewalt an Frauen und Mädchen“, Netzwerk „sexuelle und geschlechtliche Vielfalt“.

Die Bearbeitung des Themas „Öffentlichkeitsbeteiligung“ im Rahmen der MünsterZukünfte 20|30|50 hat ebenfalls das große bürgerschaftliche Engagement und die hohe Mitwirkungsbereitschaft verdeutlicht. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auch auf die über 500 Zukunftsmacherinnen und Zukunftsmacher bei Gutes Morgen Münster zu verweisen, die sich mit ihren Initiativen für die Zukunft von Münster engagieren. Zugleich wurden aber auch kritische Punkte zu Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung in Münster herausgearbeitet (V/0487/2021, Anl. 3 B/C):

- Es sei nicht immer frühzeitig und umfassend genug informiert worden („unzureichende Transparenz“)
- Vielfach sei der Spielraum für Beteiligung nicht klar („mitreden oder mitentscheiden?“).
- Häufig sei unklar, wie die Ergebnisse von Beteiligungsprozessen in die parlamentarischen Gremien einfließen.
- Die Beteiligungsprozesse seien durch eine hohe soziale Selbst-Selektivität charakterisiert („es kommen immer die Gleichen“).

Diese Kritikpunkte werden grundsätzlich durch die Ergebnisse der Bürgerumfrage 2018 bestätigt. Hier lagen die Zufriedenheitswerte für „Informationsmöglichkeiten zur Stadtentwicklung“ und zur „Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern“ im durchschnittlichen Bereich (V/0674/2018). Zudem liefert die Umfrage auch Hinweise auf schwindendes Vertrauen der Bevölkerung (V/0831/2018) in das politisch-administrative System (z.B. „besondere Schwächen von Münster“: Politik / Klüngel, Verwaltungshandeln). Dies weist auf veränderte Rahmenbedingungen für Öffentlichkeitsbeteiligung („Erosion der Vertrauensbasis“) hin, die deutschlandweit konstatiert werden.

Vor diesem Hintergrund werden auf der Basis des vorliegenden „Erfahrungsschatzes“ aus vielfältigen

Beteiligungsprozessen und der vorgenannten Ergebnisse des Zukunftsprozesses verfahrensübergreifende „Leitorientierungen für eine Gute Öffentlichkeitsbeteiligung – Kommunikation, Partizipation und Koproduktion“ zum Beschluss vorgeschlagen (Anl. 2).

Da eine diesbezügliche öffentliche Erörterung (Stadtforum „Beteiligung weiter denken“) coronabedingt schon mehrfach verschoben werden musste (erstmalig geplant für den 10.03.2020), hat sich die Verwaltung entschlossen, die erarbeiteten Leitorientierungen in den Beratungsgang zu geben, um die Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung verfahrensmäßig weiter zu stärken. Eine Absicherung haben die Leitorientierung dadurch erfahren, dass sie sich zusätzlich auf den gemeinsamen Nenner der in anderen Kommunen erarbeiteten Grundsätze und Leitlinien stützen können (vgl. Begründung zu TOP 3).

Eine prozessbegleitende Evaluation der Leitorientierungen soll zudem sicherstellen, dass im Sinne eines lernenden Systems die Leitorientierungen weiterentwickelt und fortgeschrieben werden können (Beschlusspunkt 6). Ein Stadtforum zur „Stärkung und Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung“ soll möglichst zeitnah in Präsenz nachgeholt werden (vgl. V/0487/2020, TOP 12).

## **Zu Beschlusspunkt 2: Stärkung der mitgestaltenden Öffentlichkeitsbeteiligung und Weiterentwicklung in Richtung einer koproduktiven Zukunftsgestaltung**

Der Zukunftsprozess hat nachdrücklich das lebendige Mitwirkungsinteresse der Stadtgesellschaft an Prozessen der Stadtentwicklung bestätigt. Dies verdeutlicht, dass Stadtentwicklung Gemeinschaftsaufgabe von Stadtgesellschaft, Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung ist. Ziel muss es daher sein, „Münsters Zukunft gemeinsam zu machen“ (koproduktive Stadtentwicklung). Dies kann nur gelingen, wenn die Öffentlichkeit bestmöglich in die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zu kommunalen Vorhaben einbezogen wird und das Engagement der Mitwirkenden entsprechend gewürdigt wird. Daher ist es ausdrücklich zu begrüßen, dass sich in den letzten Jahren viele Menschen auf unterschiedlichen Wegen an Prozessen der Stadtentwicklung beteiligt haben.

Mitgestaltende Öffentlichkeitsbeteiligung findet im Vorfeld von politischen Entscheidungen statt und soll eine gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen ermöglichen. Ziel ist es, unterschiedliche Interessen, Bedarfe und Perspektiven mit den Erfahrungen, dem Sachverstand und dem kreativen Potenzial der Beteiligten aufzuzeigen und in einem dialogischen Prozess gemeinsam Vorschläge zu entwickeln und Lösungswege zu identifizieren.

Auch wenn kein Konsens gefunden werden kann, ist mitgestaltende Öffentlichkeitsbeteiligung von großer Wichtigkeit, da dadurch unterschiedliche Positionen sichtbar gemacht werden und Entscheidungen auf einer breiteren Grundlage getroffen werden können. Dies trägt dazu bei, die Entscheidungen der Bezirksvertretungen und des Rats bestmöglich vorzubereiten, um zu nachvollziehbaren und von vielen akzeptierten Ergebnissen zu kommen.

Darüber hinaus hat der Zukunftsprozess auch gezeigt, dass Münster durch vielfältiges zivilgesellschaftliches Engagement geprägt ist, in dem sich Einwohnerinnen und Einwohner, Gruppen, Initiativen, Organisationen und Unternehmen selbstbestimmt, nicht-kommerziell und gemeinwohlorientiert an der Gestaltung der Stadt beteiligen. Damit besteht ein großes Potenzial, mitgestaltende Öffentlichkeitsbeteiligung in Richtung einer koproduktiven Stadtentwicklung im Sinne eines gemeinschaftlichen „Stadtmachens“ weiterzuentwickeln.

Auf dem Weg zur partizipativen und koproduktiven Stadtentwicklung bieten die „Leitlinien für eine Gute Öffentlichkeitsbeteiligung – Kommunikation, Partizipation und Koproduktion“ (Anl. 2) eine wichtige Grundlage, in der ausdrücklich das Ziel der Kooperation und Koproduktion formuliert wird. Weitere Instrumente wie Kooperationsvereinbarungen, stadtentwicklungspolitische Willensbekundungen zur Legitimation der Arbeit von Stadtmacherinnen und Stadtmachern sowie strukturelle Instrumente (notwendige Ressourcen etc.) sind dann im nächsten Schritt zu prüfen und zu konkretisieren.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass mit einer Stärkung der mitgestaltenden Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich folgende Ziele verfolgt werden:

- Ermöglichung der gesellschaftlichen Teilhabe aller Menschen und Stärkung der gesellschaftlichen Vielfalt bei Beteiligungsprozessen (vgl. Beschluss zu V/0487/2021, TOP 9),
- Breiterer Einbezug der Erfahrungen und des Wissens der Stadtgesellschaft in kommunale Beratungs- und Entscheidungsprozesse,
- Stärkung des gegenseitigen Verständnisses von Einwohnerschaft, Politik und Verwaltung,
- Stärkung des Vertrauens zwischen Einwohnerschaft, Politik und Verwaltung,
- Stärkung stadtgesellschaftlichen Engagements und einer koproduktiven Stadtentwicklung („gemeinsam Stadt machen“),
- Stärkung der lokalen Demokratie.

Allerdings ist deutlich zu betonen, dass verfahrensübergreifende Qualitätsstandards für Kommunikation und mitgestaltende Beteiligung, wie sie mit der Anlage 2 vorgeschlagen werden, zwar eine wichtige Grundlage bieten, aber nicht alleine ausreichen. Hinzukommen müssen eine entsprechende Haltung des politisch-administrativen Systems zur mitgestaltenden Öffentlichkeitsbeteiligung und kooperativen Stadtentwicklung sowie entsprechende strukturell-organisatorische Rahmungen einschließlich der notwendigen Ressourcen.

Gleichwohl ist nun mit den „Leitorientierungen für eine Gute Öffentlichkeitsbeteiligung – Kommunikation, Partizipation und Koproduktion“ ein erster wichtiger Schritt zum Beschluss vorgeschlagen. Bereits dieser Schritt besitzt große Bedeutung, da vielfach darauf hingewiesen wird, dass „schlechte“ Öffentlichkeitsbeteiligung unter Missachtung der Qualitätsstandards zu einem Vertrauensverlust und zu einer „Beschädigung“ der lokalen Demokratie führen können.

### **Zu Beschlusspunkt 3: Leitorientierungen für eine Gute Öffentlichkeitsbeteiligung – Kommunikation, Partizipation und Koproduktion in Münster**

Mit den vorgeschlagenen Leitorientierungen soll verfahrensübergreifend die Qualität und Weiterentwicklung der mitgestaltenden Beteiligung gestärkt werden (vgl. Anl. 2). Sie stützen sich auf die Bearbeitung der Thematik im Zukunftsprozess. Hier wurden Erfahrungen aus Münster und aus Beispielstädten (mit und ohne Leitlinien) erhoben und ausgewertet. Ebenso wurde der gemeinsame Nenner der in anderen Kommunen erarbeiteten Grundsätze und Leitlinien herangezogen (vgl. vhw/K. Krüger „Leitlinien der Bürgerbeteiligung“, 2018). Bei der Formulierung wurde die Verwaltung von Herrn Prof. Dr. Klaus Selle (NetzwerkStadt GmbH) unterstützt, der dieses Thema im Rahmen des ISEK 2030 federführend bearbeitet hat und durch seinen Jury-Vorsitz bei „Gutes Morgen Münster“

(Phase 1) über vertiefte Einblicke in das zivilgesellschaftliche Engagement in Münster verfügt.

Die Leitorientierungen ersetzen keine gesetzlichen Verfahrensvorschriften, sondern ergänzen sie. Das Letztentscheidungsrecht verbleibt bei den gewählten Vertreterinnen und Vertretern im Rat, in den Ausschüssen und in den Bezirksvertretungen. Die Leitorientierungen beziehen sich auf Entscheidungen und Vorhaben der Stadt Münster. Bei anderen Vorhabenträgern wird die Stadt Münster im Rahmen ihrer Möglichkeiten darauf hinwirken, dass auch sie die Leitorientierungen berücksichtigen. Sofern aus rechtlichen Gründen Beratungen und Entscheidungen nicht öffentlich erfolgen dürfen oder keine Entscheidungsspielräume bestehen (z.B. durch Vorgaben anderer staatlicher Ebenen), können die Leitorientierungen keine Anwendungen finden.

Die Leitorientierungen benennen folgende Qualitätsstandards, die die Beteiligungsprozesse der Stadt Münster erfüllen sollen (Anl. 2):

- Frühzeitige Information über bedeutsame kommunale Vorhaben und deren Prozess der weiteren Bearbeitung.
- Kommunikation aller Beteiligungsangebote an zentraler Stelle im Internetangebot der Stadt Münster (vgl. Beschlusspunkt 4.1).
- Förderung einer Beteiligungskultur, die durch Fairness, gegenseitigen Respekt und gleichberechtigten Austausch geprägt ist.
- Darstellung von Anlass und Ziel der Vorhaben, Erläuterung der Inhalte und möglicher Auswirkungen, Vorgaben und Rahmenbedingungen sowie des weiteren Verfahrens. Alle relevanten Informationen werden in verständlicher Sprache dargestellt und regelmäßig aktualisiert.
- Umfassende Gelegenheit zur Erörterung: Gegenstand des Beteiligungsprozesses sowie Handlungs-, Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume werden klar benannt.
- Anwendung fachlich anerkannter Methoden und gegebenenfalls Nutzung externer Unterstützung.
- Besondere Verpflichtung zur Einbeziehung von Bevölkerungsgruppen, die durch gängige Verfahren nicht gut erreicht werden können (vgl. Beschlusspunkt 5).
- Förderung und Stärkung der Partizipation von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen (vgl. Erläuterung zu Beschlusspunkt 4.2).
- Transparenz, wie die aus der Öffentlichkeitsbeteiligung resultierenden Beiträge und neuen Informationen in den weiteren Planungs- und Entscheidungsprozess einfließen.
- Beratung und Unterstützung von Gruppen, Initiativen und Organisationen in ihrem gemeinwohlorientierten Engagement und ihrer freiwilligen Beteiligung an der Stadtentwicklung.
- Entwicklung der Beteiligungsprozesse in Richtung einer koproduktiven Stadtentwicklung, d.h. nicht nur zunehmende Einbeziehung der Stadtgesellschaft in Planungs- und Entscheidungsprozesse, sondern Förderung einer kooperativen und koproduktiven Realisierung von Projekten.
- Einwohnerinnen und Einwohner sollen zu Mitplanenden und Mitgestaltenden ihres Lebensumfeldes werden und ihr Erfahrungswissen zur Grundlage der Planung.
- Evaluierung von Beteiligungsprozessen, Auswertung von Erfahrungen sowie stetiges Lernen und Weiterentwicklung.

Die Leitorientierungen sollen die Grundlage einer wachsenden Beteiligungskultur bilden. Um die Anwendung der Leitorientierungen in der Verwaltung zu fördern, bietet Anlage 3 entsprechende

Unterstützung durch Leitfragen zur Gestaltung von Beteiligungsprozessen. Eine prozessbegleitende Evaluation soll sicherstellen, dass frühzeitig aus der Anwendung der Leiterorientierungen gelernt werden kann und die Grundlagen für eine Weiterentwicklung geschaffen werden (vgl. Beschlusspunkt 6).

#### **Zu Beschlusspunkt 4: Kontinuierliche Weiterentwicklung der analogen und digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung**

Wie Anlage 1 verdeutlicht, sind die Verfahren der dialogischen Öffentlichkeitsbeteiligung in den letzten Jahren kontinuierlich weiterentwickelt worden. Dies betrifft sowohl analoge Verfahren als auch digitale Verfahren, welche mittlerweile häufig zusammen in Form hybrider Ansätze realisiert werden. Im Hinblick auf die Online-Partizipation in der Stadtentwicklung hat insbesondere auch die Corona-Pandemie deren Entwicklung mit großer Dynamik vorangetrieben.

Gleichzeitig haben sich auch die „Stufen der Beteiligung“ verändert. Immer stärker geht es nicht nur um reine Information, um Meinungsäußerung oder um Mitwirkung bei der Entscheidungsfindung, sondern kooperative und koproduktive Ansätze haben erheblich an Gewicht gewonnen. Dies verdeutlicht, dass Stadtentwicklung zunehmend „Gemeinschaftsaufgabe“ ist, d.h. Stadt wird gemeinsam gemacht.

##### Zu 4.1. Ausbau der digitalen Beteiligungsmöglichkeiten

Grundsätzlich existieren bzw. existierten in Münster jenseits der gesetzlich vorgeschriebenen Nutzung des Internets für die „Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung“ zahlreiche Online-Partizipationsangebote. Zu nennen sind beispielsweise folgende Möglichkeiten, die kontinuierlich, periodisch oder verfahrensbezogen angeboten werden (vgl. Anl. 1):

- Online-Vorschlagswesen, Online-Kommentierung und Online-Voting beim Bürgerhaushalt (2011, 2012, 2014, 2016). Zurzeit läuft eine grundsätzliche Überprüfung des Verfahrens, wobei die Meinungsbildung noch nicht abgeschlossen ist. Hierbei werden insbesondere auch Hinweise einbezogen, die auf die Bedeutung bezirksbezogener Verfahren und Budgets verweisen.
- Mängelmelder als dauerhafter Online-Service ([www.stadt-muenster.de/maengelmeldung](http://www.stadt-muenster.de/maengelmeldung)).
- Münsterhack – Hackathon für Münster (jährliche Durchführung seit 2017).
- Zahlreiche verfahrensbezogene digitale Beteiligungsmöglichkeiten bei Stadtteilentwicklungsprozessen wie z.B. Umgestaltung Ortsmitte Amelsbüren, Online-Beteiligung Stadtteilentwicklungskonzept Handorf/Gelmer/Sudmühle/Mariendorf, Stadtteilentwicklungskonzept Hilstrup-Ost, Klosterareal Pluggendorf, INSEK Innenstadt (Münsters Mitte Machen).
- Projekte der „Altengerechten Quartiersentwicklung“ wie z.B. Hilstrup Ost „Miteinander – Füreinander“.
- Mitmachkampagne „Unser Klima 2030“.
- Verfahrens- bzw. anlassbezogene (begleitende) Online-Beteiligung beim Bau von Fahrradstraßen und Velorouten sowie bei der Gestaltung des Fahrradnetzes.
- Online-Umfrage zu den Verkehrsversuchen in der Innenstadt 2021.

Angesichts der Vielfalt und Vielzahl der digitalen Beteiligungsangebote ist zu prüfen, ob und wie eine Bündelung der Angebote in einem Beteiligungsportal im städtischen Internetangebot erreicht werden kann. Beispiele aus anderen Städten wie z.B. „Frankfurt fragt mich“, MEINung für KÖLN“, „Stuttgart.

„Meine Stadt“ und „talbeteiligung“ (Wuppertal) machen deutlich, welcher Mehrwert für Information, Dialog und Mitmachen in einem bündelnden Beteiligungsportal, das an zentraler Stelle auf alle unterschiedlichen Beteiligungsinstrumente verweist, liegen kann.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich auch der Kontext für mögliche digitale Beteiligungsinstrumente dynamisch weiterentwickelt. So wird zurzeit die Beteiligungssoftware „Beteiligung.NRW“ in zwei kleineren Kommunen pilotiert. Das Digitalministerium NRW plant, diese Plattform ab Frühjahr 2022 allen Landesbehörden und Kommunen nach dem Vorbild von „Beteiligung.Sachsen“ zur Verfügung zu stellen. Auf der anderen Seite gewinnen Open Source-Lösungen zur Stärkung der digitalen Beteiligung an Aufmerksamkeit. Zu verweisen ist hier z.B. auf die Open Source Beteiligungssoftware CONSUL, die für eine offene und transparente Beteiligung konzipiert wurde. Diese wird weltweit bereits in über 150 Städten, Universitäten und Unternehmen eingesetzt bzw. aktuell eingeführt wie z.B. in München, Bamberg und Detmold. Über die CONSUL-Community findet eine kontinuierliche Weiterentwicklung statt, an der auch Münster partizipieren könnte.

Die Planungsverwaltung und die Stabsstelle Smart City Münster beschäftigen sich bereits mit beiden digitalen Instrumenten und werten Erfahrungen aus anderen Städten aus, um vor dem Hintergrund der jeweils spezifischen Implementationserfordernisse und Beteiligungsmöglichkeiten (wie z.B. Ideenmelder oder ggf. Bürgerhaushalt) eine zielführende Lösung für Münster vorschlagen zu können. Zusätzlich werden auch kommerzielle Produkte mit entsprechender Verbreitung (z.B. Dialogzentrale) einbezogen.

Weitere wichtige Impulse für den Ausbau der digitalen Beteiligungsmöglichkeiten liefert auch die Erarbeitung und Umsetzung der Smart City-Strategie Münster (V/0454/2021) sowie der Erfolg des Smart City-Förderantrags beim Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI) im Juli 2021 (V/0075/2021). Wichtige Themen zur Gestaltung der Digitalisierung im Rahmen einer integrierten, nachhaltigen und gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung sind die Förderung der gesellschaftlichen Partizipation und der sozialen Inklusion sowie das aktive Mitmachen. Der erfolgreiche Wettbewerbsbeitrag wird zurzeit konkretisiert und soll damit einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung durch Nutzung der Digitalisierungspotenziale leisten.

Auch soziale Medien bieten neue Chancen und Möglichkeiten für die Öffentlichkeitsbeteiligung, wie z.B. die Facebook-Gruppe „Regen in Münster“ (2014) und die Unterstützungsangebote über soziale Medien im Zuge der Corona-Pandemie (ab Frühjahr 2020) eindrucksvoll gezeigt haben. Inzwischen haben soziale Medien auch zunehmende Bedeutung für die Ebene der Nachbarschaften und Quartiere (z.B. nebenan.de) gewonnen. In Ergänzung zu den kommerziellen Angeboten hat die Stadt Freiburg im Zuge eines Forschungsprojektes ein eigenes soziales Netzwerk „freiburg – hältzusammen“ aufgebaut. Es wird mit Interesse zu beobachten sein, ob das Netzwerk seine Ziele als Bündelungsplattform für bürgerschaftliches Engagement und zur Stärkung von Nachbarschaften erreichen kann und welche Erfahrungen sich hieraus ableiten lassen. Die Verwaltung beschäftigt sich bereits mit diesen Entwicklungen, um die Chancen für aktuelle quartiersrelevante Entwicklungsprozesse zu nutzen.

Grundsätzlich ist zu berücksichtigen, dass im Zuge der sozialen Medien durchaus auch Beteiligungsnachteile auftreten können. Klaus Selle benennt in seinem Beitrag „Partizipation 8.0“ (2017) folgende Punkte: „Geteilte Privatheit“, „Verwahrloste Verkehrsformen“, „Echoräume“ und „Fragmentierte Kommunikation“. Ein wichtiger Punkt im Hinblick auf die sozialen Medien dürfte auch

die höhere Geschwindigkeit der Kommunikation sein. Hier stellen sich diesbezügliche Anforderungen an die Organisation der Verwaltungskommunikation.

#### Zu 4.2. Weitere Stärkung der Kinder- und Jugendbeteiligung in der Stadtentwicklung

Kinder und Jugendliche haben gemäß UN-Kinderrechtskonvention, EU-Grundwertecharta und Sozialgesetzbuch VIII ein Recht auf Beteiligung und Mitwirkung. Die Gemeindeordnung NRW schafft die Möglichkeit zur Interessenvertretung von Kindern und Jugendlichen auf kommunaler Ebene, was in Münster durch die Gründung des Jugendrates (2008) umgesetzt wurde.

Im Hinblick auf die räumliche Stadtentwicklung ist von Bedeutung, dass die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ausdrücklich Erwähnung im Baugesetzbuch bei den Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung findet. Auch das Dritte Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes 2004 benannte bereits die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bei allen ihre Interessen berührenden Planungen wie insbesondere Wohnumfeld- und Verkehrsplanung, Spielflächenplanung und bauliche Ausgestaltung öffentlicher Einrichtungen (Kitas, Schulen, Schulhöfe).

In Münster wird über das Kinderbüro bereits langjährig eine Spielplatzbeteiligung vorgenommen (vgl. Anl. 1). Ebenso werden Kinder und Jugendliche in Münster projekt- und anlassbezogen einbezogen wie z.B. bei der Lokalen Agenda 21, bei der Erarbeitung von Stadtteilentwicklungskonzepten, bei Mobilitätsthemen und auch bei Innenstadtentwicklungsprozessen (COOLisse, Münsters Mitte Machen).

In den MünsterZukünften wurden mit #stadtsache innovative Werkzeuge für die crossmediale Beteiligung von Kindern und Jugendlichen erfolgreich erprobt. Diese werden nun in laufenden Prozessen wie beim Stadtteilentwicklungskonzept Berg Fidel eingesetzt.

Viele Gründe sprechen dafür, die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen systematisch weiter auszubauen, wie z.B. Stärkung der lokalen Demokratie durch Mitgestaltungsmöglichkeiten, Stärkung des Selbstwertgefühls, stärkere Identifikation, „frische Ideen“ und Kreativität für die Planungsprozesse, Nutzung des Erfahrungswissens und lokalen Wissens für passgenauere Planungen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, nicht nur die Top-Down-Perspektive des „Beteiligt-Werdens“ zu verfolgen, sondern zugleich Räume und Orte zur eigenen Aneignung und Selbstgestaltung zu schaffen. Es muss daher auch Räume für Bottom-up-Initiativen geben, wo Beteiligung rasch auch praktische Wirkungen durch „Machen“ zeigt. Damit wird zugleich das Ziel der koproduktiven Stadtentwicklung unterstützt.

Die Kinder- und Jugendbeteiligung in der Stadtentwicklung soll daher strukturell weiterentwickelt vertieft werden. Die Verwaltung strebt an, diese Thematik zum Schwerpunkt der Stadt Münster in dem vom Deutschen Institut für Urbanistik (difu) initiierten Forschungsprojekt und Erfahrungsaustausch „Strukturierte Beteiligung – wie gelingt's?“ zu machen (geplant ab Anfang 2022). Für den Bereich der digitalen Beteiligung schafft darüber hinaus der erfolgreiche Smart City-Förderantrag (V/0075/2021) mit der Maßnahme „Young smart city“ einen entsprechenden Rahmen.

Anlässlich der Beratung der Vorlage V/0487/2021 „MünsterZukünfte 20|30|50 – zentrale Ergebnisse und weiteres Vorgehen“ hat der Jugendrat bereits entsprechendes Interesse artikuliert, in die Folgeprozesse eingebunden zu werden und mitzuwirken. So hat sich der Jugendrat bereits auch in die Dialogtage zu „Münsters Mitte Machen“ eingebracht und wird sich hier weiter engagieren.

#### 4.3 Aufbau eines zufallsgestützten Bürgerinnen- und Bürgerpanels für regelmäßige Befragungen

Mit Hilfe eines zufallsgestützten Bürgerinnen- und Bürgerpanels können feste Teilnehmendengruppen für regelmäßige (Online-)Befragungen aufgebaut werden. Diese ergänzen die turnusmäßigen Bürgerinnen- und Bürgerbefragungen, die entweder als Mehrthemenumfrage oder zu einem Schwerpunktthema (2018: Standortbestimmung MünsterZukünfte, 2021: Leben in Berg Fidel) durchgeführt werden.

Während bei den bisherigen turnusmäßigen Befragungen die Teilnehmenden jedes Mal neu ausgelost werden und damit wechseln, bietet das Panel mit der festen Teilnehmendengruppe die Möglichkeit, dieselben Personen zu verschiedenen Zeitpunkten zu befragen. Mit einem festen Set an Fragen lassen sich einerseits gut Zeitreihen und die Entwicklung der Einschätzungen abbilden, andererseits können schnell aktuelle Fragestellungen der Stadtentwicklung adressiert werden.

Grundlage ist eine Zufallsauswahl auf der Basis des Einwohnermelderegisters mit der Einholung der Einwilligung zur regelmäßigen Kontaktierung. Ausscheidende Teilnehmende (z.B. fortziehende Studierende) müssen kontinuierlich ersetzt werden. Denkbar wäre, das Panel ca. alle 6 Monate durchzuführen, um mit überschaubarem Ressourceneinsatz ein aktuelles Meinungsbild einzuholen und gesellschaftlichen Veränderungen Rechnung zu tragen, d.h. das Panel könnte als Resonanzgruppe für Stadtentwicklungsfragen fungieren.

#### 4.4 Konzeption von Bürger:innenräten für konkrete Fragen der Stadtentwicklung

Aktuell wird in der Diskussion um die Stärkung der dialogorientierten Öffentlichkeitsbeteiligung vor allem auch das Potenzial losbasierter, zufallsgesteuerter Auswahlen und Verfahren thematisiert. Diese Verfahren sind seit den 1970er Jahren als Planungszelle bzw. Bürgergutachten entwickelt und erprobt worden und werden aktuell als sog. Bürger:innenräte in verschiedenen Kommunen für unterschiedliche Fragestellungen durchgeführt. Gemeinsame Merkmale sind eine zufallsgestützte Auswahl der Teilnehmenden, um eine statistische Repräsentativität sicherzustellen, und die beratende Funktion, d.h. der Verbleib der Entscheidungskompetenz bei den parlamentarischen Gremien.

Grundsätzlich lassen sich zwei Varianten unterscheiden. Einerseits können Bürger:innenräte als kontinuierliches „Resonanzorgan“ für kommunale Fragen dienen, andererseits projektorientiert eine spezifische Stadtentwicklungsfrage in ca. 3 Workshops mit Impulsen von Expertinnen und Experten und externer Moderation bearbeiten und konkrete Lösungsvorschläge erarbeiten. Während sich mit dem zufallsgestützten Bürgerinnen- und Bürgerpanel bereits grundsätzlich eine „Resonanzfunktion“ abbilden ließe (vgl. 4.3), wäre die zweite Variante ein Beteiligungsformat, für das in Münster entsprechende Anwendungsfälle bestehen könnten. Zu verweisen ist beispielsweise auf konkrete Fragen der Innenstadtentwicklung, auf konkrete Mobilitätsfragen oder auf konkrete Handlungsfelder/Maßnahmen der Klimaneutralität. Auch seitens der Zivilgesellschaft ist bereits Interesse an der Durchführung dieses Beteiligungsformates geäußert worden. Ebenso hat die WWU Münster in Kooperation mit der Umweltverwaltung bereits ein derartiges Verfahren als Bürgerinnen- und Bürgerdialog "Food System - nachhaltiges Ernährungssystem in Münster" durchgeführt.

Allerdings ist deutlich darauf hinzuweisen, dass auch dieses Verfahren durchaus an die Grenzen der Inklusion stößt, da auch eine Zufallsauswahl nicht die grundsätzlichen Befunde zur spezifischen

Teilnahmebereitschaft an Beteiligungsverfahren relativiert (vgl. Begründung zu TOP 5). Im Hinblick auf zufallsgestützte Bürger:innenräte belegt dies z.B. die Begleitforschung zum Bürgerrat „Demokratie“ (2019). Über gezielte Maßnahmen könnten sich jedoch die im Verfahren gegebenen Inklusionschancen weitergehend ausschöpfen lassen wie Birgit Böhm (2016) in ihrem Beitrag „Wie kann Bürgerbeteiligung inklusiv sein?“ für die Heinrich-Böll-Stiftung erläutert.

Die notwendigen Finanzmittel hängen mit der spezifischen Fragestellung, der Größe des jeweiligen Bürger:innenrates, dem genauen Verfahrensablauf, der benötigten Moderation und dem erforderlichen externen Input zusammen. Grundsätzlich wird betont, dass ein qualitativ hochwertiges Prozessdesign erforderlich ist, was entsprechende Finanzressourcen und personelle Kapazitäten erfordert.

### **Beschlusspunkt 5: Inklusive Beteiligungsansätze ausbauen – Vielfalt in der Beteiligung stärken**

Im Sinne eines inklusiven Ansatzes ist es klares Ziel der „Systematischen Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung“, die gesellschaftliche Teilhabe aller Menschen in Münster zu ermöglichen, unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe, Alter, Bildungsgrad, Geschlecht, Gesundheit, Herkunft oder anderen Merkmalen. Dies dient auch der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention bzw. des Aktionsplans Münster inklusiv sowie der Beschlüsse zu einer partizipativen und inklusiven Beteiligung und Stadtentwicklung im Rahmen der MünsterZukünfte (V/0487/2021, TOP 9). Daher sollen analoge und digitale Beteiligungsangebote so gestaltet werden, dass sie grundsätzlich für alle Bevölkerungsgruppen nutzbar und zugänglich sind. Dabei spielen zunächst Aspekte wie analoge und digitale Barrierefreiheit, verständliche Sprache sowie Orientierung an den Bedürfnissen der Menschen (z.B. Übersetzung in Gebärdensprache etc.) eine grundlegende Rolle.

Hierbei ist auch die altersgruppen- und geschlechtsspezifische Nutzung des Internets zu beachten. Diese liegt in Münster im Vergleich zum Bundesdurchschnitt zwar deutlich höher, gleichwohl waren nach den Ergebnissen der Bürgerumfrage 2016 in der Altersgruppe 70 - 79 Jahre 32 % der Frauen und 20 % der Männer sowie in der Altersgruppe 80 Jahre und älter 76 % der Frauen und 48 % der Männer offline. Sicherlich haben sich diese Werte mittlerweile verringert, gleichwohl darf dieser Aspekt nicht außer Acht gelassen werden.

Darüber hinaus ist die vielfältig formulierte Erkenntnis der Partizipationsforschung von großer Wichtigkeit, dass viele Beteiligungsangebote häufig nur von bestimmten sozialstrukturellen Gruppen wahrgenommen werden, was zu einer sozialen Ungleichheit bei den Beteiligungsprozessen führt. Ziel muss es daher sein, die gesellschaftliche Vielfalt auch bei den Beteiligungsprozessen abzubilden, bisher kaum erreichte Gruppen stärker einzubeziehen (wie z.B. Menschen mit Migrationsvorgeschichte), den „Stillen“ Gehör zu verschaffen und alle relevanten Gesichtspunkte der Menschen einzubeziehen, die von den späteren Entscheidungen betroffen sind. Es geht dabei um eine ausdrückliche Berücksichtigung der Perspektiven von Mädchen und Jungen sowie von Frauen und Männern sowie um die unterschiedlichen Auswirkungen auf die Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern (Umsetzung der Strategie des Gender Mainstreamings).

„Breite“ Beteiligung bezieht sich nicht vorrangig auf eine Vielzahl von Beteiligten, sondern auf eine Vielfalt der Perspektiven, um die Qualität der Beteiligungsprozesse und -ergebnisse zu stärken. Hierzu definieren die Leitorientierungen für eine Gute Öffentlichkeitsarbeit ausdrückliche Qualitätsstandards, die vor allem auch die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen (vgl. Anlage 2;

Beschlusspunkt 4.2) und von bisher weniger erreichten Bevölkerungsgruppen betonen.

Zur Umsetzung dieser Qualitätsstandards kann insbesondere an die Erfahrungen mit Beteiligung in den Programmgebieten der Sozialen Stadt bzw. des Sozialen Zusammenhalts (Kinderhaus-Brüningheide, Coerde, Berg Fidel), bei der „Altengerechten Quartiersentwicklung“ und bei den MünsterZukünften (vgl. V/0487/2021, Beschlusspunkte 11/12) angeknüpft werden. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Anlage 1 zu dieser Vorlage zu verweisen, wo diesbezügliche Beispiele aus den vorgenannten Kontexten dokumentiert sind wie z.B.:

- #stadtsache – Ein crossmediales Projekt für Kinder und Jugendliche (aktuell auch in Berg Fidel),
- Vielfalt machen – Die „Zufalls-Jury“ beim Vielfaltswettbewerb,
- Coerde – Niedrigschwellige und vielfältige Beteiligung für das Stadtteilentwicklungskonzept,
- Hilstrup-Ost – Altengerechte, inklusive Quartiersentwicklung,
- Grünschleife – Beteiligung und Engagement für einen Quartierspark,
- Geo Targeting – Beteiligen per Smartphone am Bremer Platz,
- Bremer Platz – Quartiersmanagement im Stadtraum.

#### **Zu Beschlusspunkt 6: Anwendung der Leitorientierungen als „lernendes System“ – Erarbeitung von Vorschlägen für ein Evaluationskonzept**

Die Anwendung der Leitorientierungen für eine „Gute Öffentlichkeitsbeteiligung“ wird als „lernendes System“ verstanden. Um möglichst frühzeitig aus der Umsetzung der Leitorientierungen zu lernen und die Grundlagen für deren Weiterentwicklung zu schaffen, soll ein Evaluationskonzept erarbeitet und den parlamentarischen Gremien vorgelegt werden. Dabei sollte einerseits die Qualität der Verfahren gemäß den Leitorientierungen in den Blick genommen werden (z.B. „Breite, inklusive Beteiligung“, Dialogkultur, Transparenz über Reichweite der Verfahren und Umgang mit den Ergebnissen), andererseits sollte auch die Frage der Qualität der Beteiligungsergebnisse berücksichtigt werden. Drittens sollten die Teilnehmenden an den Verfahren sowie Vertreterinnen und Vertreter aus Politik und Verwaltung in den Evaluationsprozess angemessen einbezogen werden.

Die Erarbeitung des Evaluationskonzeptes kann auf Erfahrungen in Münster aufbauen. Nach der Metaanalyse des vhw (Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.) zu Qualitätskriterien der Bürgerbeteiligung (2018) besteht in Städten, die sich mit einer Evaluation der Leitlinien der Öffentlichkeitsbeteiligung beschäftigen, eine Präferenz für eine kontinuierliche bzw. prozessbegleitende Evaluation. Dazu liegen in Münster langjährige Erfahrungen anhand der Prozesse und Projekte im Programmgebiet „Soziale Stadt“ bzw. Wohngebiet Kinderhaus-Brüningheide vor (V/0346/2021). Darüber hinaus werden häufig bei externen Evaluationen in anderen Städten (z.B. Heidelberg und Bonn) Bürgerumfragen genutzt bzw. empfohlen. Hier liegt in Münster mit der Bürgerumfrage 2018 „Ergebnisse zum Fragenkomplex Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung“ (V/0674/2018) bereits ein Einstieg vor.

Auch methodisch können Vorarbeiten anderer Städte bzw. Institutionen genutzt werden. Insofern Städte ihre Prozesse extern evaluieren lassen, werden die Berichte in der Regel veröffentlicht. Aktuelle Berichte liegen z.B. vor aus Heidelberg, Bonn, Köln und Darmstadt. Für Zwecke der internen Evaluation von Beteiligungsverfahren hat der vhw (2019) einen praxisorientierten Evaluationsleitfaden mit zahlreichen Arbeitshilfen veröffentlicht. Sowohl die externen Evaluationen als auch die Arbeitshilfe für interne Evaluation machen deutlich, dass sich die Evaluationen in der Regel auf einen

Methodenmix stützen (müssen). Dabei reicht der Methodenkanon von Umfragen unter Einwohnerinnen und Einwohnern zur Kontexterfassung über Teilnehmendenbefragungen, Leitfaden-Interviews, teilnehmende Beobachtungen bis hin zu Medien- und Policyanalysen sowie Fallstudien. Vor dem Hintergrund der angestrebten Ziele der Evaluation in Münster muss daher eine Verständigung über ein angemessenes und nachvollziehbares Evaluationskonzept erfolgen.

In diesem Kontext ist auch auf die mit der Vorlage V/0487/2021 „MünsterZukünfte 20|30|50 – zentrale Ergebnisse und weiteres Vorgehen“ beschlossene Evaluation der noch ausstehenden Stadtforen („StadtKultur – KulturStadt“, „Stadt in der sozialen Balance“, „Beteiligung weiter denken“) zu verweisen. Diese Evaluationsergebnisse dienen nicht nur der Diskussion über die methodische Ausgestaltung möglicher weiterer Stadtforen, sondern bilden auch einen Beitrag zur systematischen Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Die Verwaltung strebt an, die Themen „Evaluation“ und „Wirkung von Beteiligung“ auch in den vom Deutschen Institut für Urbanistik (difu) vorgeschlagenen Erfahrungsaustausch „Strukturierte Beteiligung – wie gelingt's?“ einzubringen. Es ist geplant, dass der Erfahrungsaustausch bei entsprechendem Interesse von Kommunen Anfang 2022 startet.

Abschließend ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass sowohl extern beauftragte Evaluationen als auch interne Evaluationen entsprechende Finanzressourcen und Personalkapazitäten erfordern. Diese müssten für die Umsetzung des Evaluationskonzeptes bereitstehen.

I.V.

gez.

gez.

Markus Lewe  
Oberbürgermeister

Robin Denstorff  
Stadtbaurat

#### **Anlagen:**

- Anlage A
- Anlage 1: Magazin MünsterBeteiligung
- Anlage 2: Leitorientierungen für eine Gute Öffentlichkeitsbeteiligung – Kommunikation, Partizipation und Koproduktion in Münster
- Anlage 3: Leitfaden zur Umsetzung der „Leitorientierungen für eine Gute Öffentlichkeitsbeteiligung – Kommunikation, Partizipation und Koproduktion in Münster“ (für die Verwaltung)