



Öffentliche **Beschlussvorlage**

Stadtplanungsamt

28.02.2024

**Ihr/e Ansprechpartner/in:**

Herr Gottwald-Kobras

Telefon: 492-6137

Gottwald-Kobras@stadt-muenster.de

Herr Prof. Dr. Hauff

Telefon: 492-6135

HauffTho@stadt-muenster.de

Betrifft

Münster gemeinsam machen – mit dem „Leitfaden Inklusive Beteiligung“, die mitgestaltende Öffentlichkeitsbeteiligung in Münster stärken

Beratungsfolge

06.03.2024	Kommission zur Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen	Vorberatung
13.03.2024	Ausschuss für Soziales, Gesundheit, Verbraucherschutz und Arbeitsförderung	Vorberatung
18.03.2024	Kommunale Seniorenvertretung	Anhörung
17.04.2024	Betriebsausschuss Münster Marketing	Vorberatung
18.04.2024	Ausschuss für Stadtplanung und Stadtentwicklung	Vorberatung
24.04.2024	Hauptausschuss	Vorberatung
24.04.2024	Rat	Entscheidung

**Beschlussvorschlag:**

I. Sachentscheidung:

1. Die weitere Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung für alle Bevölkerungsgruppen im Sinne eines inklusiven Ansatzes durch den neuen „Leitfaden Inklusive Beteiligung“ (Anlage 1) wird begrüßt.
2. Es wird zur Kenntnis genommen, dass der „Leitfaden Inklusive Beteiligung“ in einem partizipativen Prozess mit Menschen mit Behinderung entwickelt wurde. Das große Engagement der ehrenamtlichen „Beteiligungspilotinnen und -piloten“ sowie des begleitenden temporären Fachbeirats wird gewürdigt.
3. Die im Projektbericht als Leitfaden und Checkliste formulierten „verbindlichen Kriterien für inklusive Beteiligung“ (Anlage 2) werden bei der Stadt Münster eingeführt. Externen Vorhabenträgern wird dieses Konzept für ihre Angebote empfohlen.

4. Die Verwaltung wird beauftragt, die Beschaffung von neuen mobilen Anlagen zur Hörunterstützung (kompakte FM-Anlagen) zu prüfen, um deren Einsatz durch die Fachämter bei dezentralen Beteiligungsveranstaltungen zu erleichtern und so die Zugänglichkeit für Menschen mit Höreinschränkungen zu verbessern.
5. Die Verwaltung wird beauftragt, zur Begleitung der Umsetzung des „Leitfadens Inklusive Beteiligung“ eine gut anwendbare, niedrighschwellige Evaluation der Beteiligungsangebote der Stadt Münster zu etablieren und hierzu in 2025 zu berichten.
6. Die Verwaltung wird beauftragt, die im Projektbericht formulierten „weiteren Empfehlungen“ (Anlage 1, Kapitel 5) mit den Evaluationsergebnissen abzugleichen und zu prüfen, zum Beispiel hinsichtlich der Schulung sogenannter Beteiligungslotsinnen und -lotsen.

## II. Finanzielle Auswirkungen:

Zunächst keine.

## Begründung:

### Ausgangslage und Zielstellung:

Im Prozess der MünsterZukünfte wurde als Querschnittsaufgabe integriert bearbeitet, „wie eine verbindliche und systematische Bürgerbeteiligung als Instrument des Verwaltungshandelns etabliert werden kann“. Ein zentraler Befund der Standortbestimmung war, dass verschiedene Gruppen der Stadtgesellschaft mit den bisher gängigen Beteiligungsformaten in der Regel weniger gut erreicht werden. Andererseits wurde bereits eine Vielzahl innovativer Beteiligungsangebote erprobt (siehe [V/0553/2021](#), insbesondere Anlage 1).

Als ein zentraler Handlungsansatz kristallisierte sich demzufolge heraus, die Vielfalt der Perspektiven und damit auch die Legitimation und Qualität der Beteiligungsergebnisse zu vergrößern, indem die bisher „stillen“ Gruppen regelmäßig besser eingebunden werden, der sogenannte inklusive Ansatz. Hierzu wurden zunächst allgemeine Grundsätze und Qualitätsstandards in Form der „[Leitorientierungen für eine Gute Öffentlichkeitsbeteiligung](#)“ entwickelt – unter dem Leitmotiv „Kommunikation, Partizipation und Koproduktion in Münster“. Diese liegen auch in Leichter Sprache vor (Anlage 3). Das Ziel der Kooperation und Koproduktion mit Bürgerinnen und Bürgern und der Stadtgesellschaft insgesamt prägte schließlich auch das Motto „MünsterZukünfte gemeinsam machen“.

Der Rat der Stadt Münster hat die Verwaltung mit seinem Beschluss zu V/0553/2021 vom 09.02.2022 unter 6. konkret beauftragt, „dafür Sorge zu tragen, dass [...] auch Bevölkerungsgruppen, die durch die gängigen Verfahren nicht gut erreicht werden, auf geeignete Weise einbezogen werden“. Die Verbesserungspotenziale und Zugangsschranken sind für verschiedene Gruppen sicher unterschiedlich; für Kinder und Jugendliche (Ansätze für diese Gruppe wurde parallel in einem anderen Projekt mit dem Deutschen Institut für Urbanistik untersucht) sind es beispielsweise andere als für Menschen mit Behinderung oder solche mit Migrationsvorgeschichte.

Hierzu liegen bundesweit Erfahrungen vor, die zeigen, dass „schwer erreichbare Zielgruppen“ kein lokalspezifisches Phänomen sind (s. z.B. <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/themen-diskurse/schwer-erreichbare-zielgruppen/>). Die Ansatzpunkte für Verbesserungen hängen allerdings von lokalen Gegebenheiten und Möglichkeiten ab. Dies wurde für Münster in einem partizipativen Projekt zunächst für und mit Menschen mit Behinderung untersucht, dabei konnte auf die freundliche Unterstützung der *Kommission zur Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen* (KIB) und der zuständigen *Beauftragten für Menschen mit Behinderung* gesetzt werden.

So entstanden ist der neue „Leitfaden Inklusive Beteiligung“, der hiermit vorgelegt wird (Anlage 1).

Zu 1.

Der Rat hat mit dem Beschluss zu V/0553/2023 die Verwaltung beauftragt, dafür zu sorgen, „dass im Sinne eines inklusiven Ansatzes analoge und digitale Beteiligungsangebote so gestaltet werden, dass sie grundsätzlich für alle Bevölkerungsgruppen nutzbar und zugänglich sind“. Mit dem „Leitfaden Inklusive Beteiligung“ liegt nun erstmals ein münsterspezifischer Kriterienkatalog vor, der nicht nur für Menschen mit Behinderung, sondern für Alle die Zugänglichkeit von Beteiligungsangeboten nachhaltig verbessern soll. Die partizipative Entwicklung der Handreichung, die Begegnung von Freiwilligen und Beteiligungsverantwortlichen sowie die interne und öffentliche Thematisierung der Verbesserungspotenziale haben bereits zur Stärkung dieser zentralen Qualität guter Partizipation beigetragen. Im Projektbericht heißt es hierzu: „Möglichkeiten für Engagement und eine gute Beteiligung sind eine wesentliche Bedingung für die Gestaltung einer inklusiveren Lebenswelt für Alle, eine gute Verwaltung und gelebte Demokratie!“ (Anlage 1, S. 5).

Zu 2.

Im Projektverlauf fiel rasch die Entscheidung, dass nur Betroffene wirklich beurteilen können, wie geeignet und zugänglich Beteiligungsangebote in Münster für Menschen mit Behinderung sind. Pate stand hier auch der Grundsatz der UN-Behindertenrechtskonvention „Nichts über uns ohne uns!“. Erfreulicherweise konnten durch Unterstützung und über die Netzwerke der *Kommission zur Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen* (KIB) sowie der *Beauftragten für Menschen mit Behinderung der Stadt Münster* Freiwillige gewonnen werden, insgesamt 39 Personen: 23 Frauen und 16 Männer nahmen teil. Sie wurden von dem für das Projekt beauftragten Fachbüro in Workshops auf die Aufgabe vorbereitet und mit einem kleinen Kriterienkatalog ausgerüstet.

Sie haben dann – selbstständig oder in einzelnen Fällen in der Gruppe und begleitet – allgemeine Angebote der Stadt Münster zur breiten Bürgerbeteiligung besucht und bewertet. Dabei ist frühzeitig deutlich geworden, dass diese Möglichkeit bei ihnen so gut wie nicht bekannt war und wie fordernd es für manche von ihnen schon sein kann, solche Termine in ihren Alltag zu integrieren und bislang i.d.R. unbekannte Orte in der Stadt aufzusuchen. Aufgrund ihrer Pionierarbeit wurden sie im Projektkontext „Beteiligungspilotinnen und -piloten“ genannt. In einem Abschlussworkshop wurden ihnen die wichtigsten Erkenntnisse aus der Auswertung ihrer Rückmeldungen vorgestellt, mit ihnen diskutiert und gemeinsam erste Empfehlungen für eine gute Verwaltungspraxis zur Inklusiven Beteiligung formuliert.

Das Projekt wurde durch einen temporären Fachbeirat begleitet, der Mitglieder und Vorsitzenden der KIB, weitere Vertreterinnen und Vertreter der Menschen mit Behinderung sowie aus Wissenschaft und Verwaltung umfasste. Die Entwicklungen der Kriterien und Empfehlungen sowie der Projektverlauf wurden durch das Gremium in mehreren Sitzungen kritisch diskutiert. Das gesamte Vorgehen ist in Kapitel 2 des Projektberichts geschildert (Anlage 1). Allen Engagierten ist ausdrücklich zu danken.

Zu 3.

Kernanliegen dieser Vorlage ist, die im Projekt methodisch mit und von Betroffenen entwickelten „Verbindlichen Kriterien für inklusive Beteiligung“ (Anlage 2, inkl. Checkliste in komprimierter Form) für städtische Angebote in Kraft zu setzen und so für die Zukunft entsprechende Qualitätsstandards zu etablieren. Verwaltungintern werden von den projektbeteiligten Dezernaten geeignete und zielführende Schritte zur Bekanntmachung und breiten Umsetzung unternommen. Die Stadt Münster gibt diese verbindlichen Kriterien an Unterauftragnehmerinnen weiter. Sie wirkt auch überall, wo sie nicht die Verantwortung für Beteiligungsangebote trägt, also bei privaten und öffentlichen Planungs- und Vorhabenträgern (z.B. von Bund und Land) darauf hin, dass diese bei Projekten im Stadtgebiet die Kriterien/Checkliste entsprechend anwenden. Die Kriterienliste ist nicht abschließend, sondern als dynamisches Dokument zu verstehen (siehe unten).

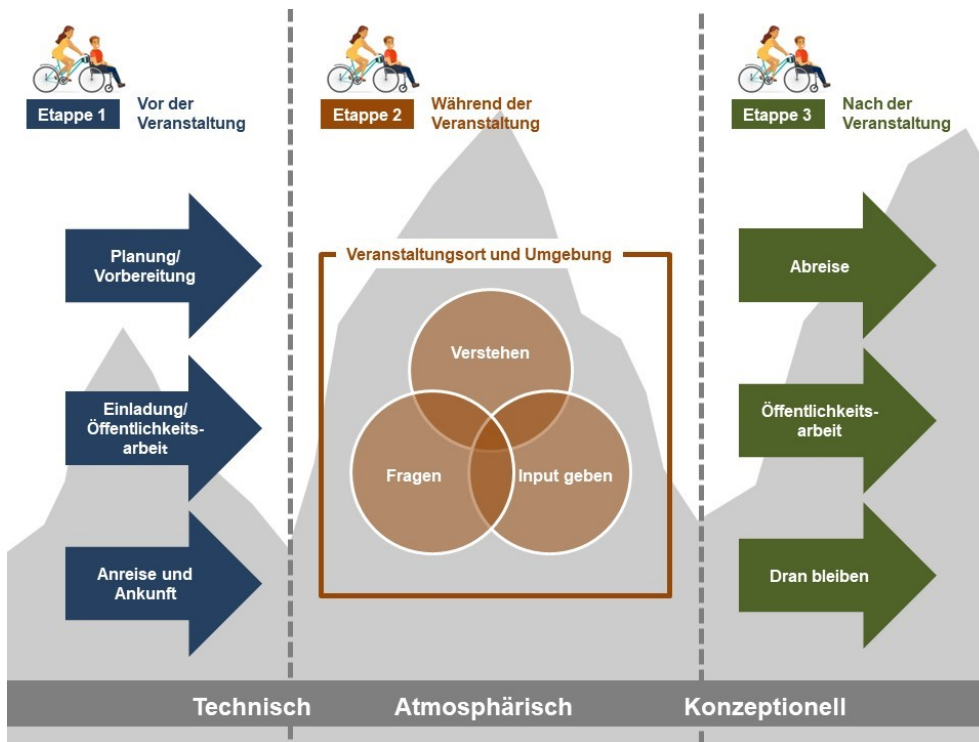


Abbildung 1: Ansatzpunkte für eine inklusive Beteiligung im partizipativen Prozess (StadtRaumKonzept)

Zu 4.

Der Projektverlauf und der Kontakt der Beteiligungspilotinnen und -piloten (und des Projektteams) mit den für die getesteten Beteiligungsangebote zuständigen Verwaltungsbeschäftigten haben zu Lernerfahrungen auf allen Seiten geführt. Ein verwaltungsinterner Befund ist, dass die Ausstattung mit und Verfügbarkeit von gängigen Hilfsmitteln verbessert werden könnte. So sind die vorhandenen Anlagen zur Hörunterstützung für die Ämter von Planungs- und Umweltdezernat, die viel Öffentlichkeitsbeteiligung anbieten, nur schwer erreichbar und schlecht transportabel; neuere am Markt erhältliche Modelle mobiler FM-Anlagen erscheinen geeigneter. Diese Hilfsmittel dürften im Zuge des demografischen Wandels und zunehmender Anteile Hochbetagter an Bedeutung gewinnen. Die zusätzliche Neubeschaffung und der Ersatz älterer Geräte sowie die Ausstattung der verschiedenen großen Verwaltungsstandorte auch zum mobilen Einsatz wären zu prüfen. Dabei sollen die KIB und der DSB Münster (Verein der Hörbehinderten Münster und Münsterland) einbezogen werden. Es sollen für die Beratungen zum Haushalt 2025 Vorschläge vorgelegt werden.

Zu 5. und 6.

Mit dem Beschluss zu V/0553/2021 vom 09.02.2022 hat der Rat der Stadt Münster unter 7. die Verwaltung bereits beauftragt, „partizipatorische Verfahren für die Evaluation der bisherigen Münsteraner Prozesse der mitgestaltenden Öffentlichkeitsbeteiligung zu entwickeln“. Hierzu wurden bereits verschiedene spezifische Evaluationsschritte initiiert (z.B. Evaluation von Stadtforen, wissenschaftliche Begleitung von Modellvorhaben digitaler Kinder- und Jugendbeteiligung ePart MS-Lab).

Es gilt damit nachzuzeichnen, wie es gelingt, die mit dieser Vorlage vorgelegten Standards inklusiver Beteiligung zur Anwendung zu bringen und zu etablieren. Die Evaluationen müssen datensicher und – sowohl für die teilnehmenden Einwohnerinnen und Einwohner als auch die im Einzelnen verantwortlichen Verwaltungsbeschäftigten – niedrigschwellig und unkompliziert nutzbar sein. Hier bieten sich heute digitale Methoden an, ggf. müssen jedoch unter Inklusionsaspekten auch noch verschiedene analoge Alternativen bzw. Hilfen zum Ausfüllen vorgehalten werden. Teilnehmenden eine geeignete Möglichkeit der Rückmeldung zu geben, ist im Leitfaden verbindlich festgehalten.

Das beauftragte Fachbüro hat die neu entwickelten „verbindlichen Kriterien“ (Anlage 2) als unmittelbar umsetzbar beurteilt (Anlage 1, S. 25 oben). Dies wäre im Rahmen der beabsichtigten breiten Evaluation von Beteiligungsangeboten begleitend nachzuhalten.

Darüber hinaus wurden „weitere Empfehlungen“ (Anlage 1, Kapitel 5, ab Seite 25) formuliert, die aus den Projekterfahrungen heraus knappe Hinweise für die zukünftige Erweiterung verbindlicher Kriterien, aber auch die Weiterentwicklung interner Prozesse und Strukturen geben, zum Beispiel:

- Benennung von Ansprechpersonen für inklusive Beteiligung nach innen und außen,
- Schulung von Mitarbeitenden und Beteiligungslotsinnen und -lotsen,
- Bildung eines verwaltungsinternen Qualitätszirkels,
- Zusammenstellung von Verteilern von potenziell interessierten Einrichtungen, Gruppen und Netzwerken für und von Menschen mit Behinderung,
- Einbezug der KIB und anderer Gremien in die Konzeption von Beteiligung oder
- Einbindung von Quartiersmanagements und Stadtteiltreffpunkten.

Diese Empfehlungen sind im Rahmen der Evaluation mit zu berücksichtigen und weiterzuverfolgen. Dies ist auch als erster Ansatz für die fundierte zukünftige Fortschreibung des „Leitfadens Inklusive Beteiligung“ zu sehen, der als „lernendes Dokument“ zu verstehen ist.

Die Erfahrungen und Empfehlungen aus dem partizipativen Projekt „Leitfaden Inklusive Beteiligung“ werden in die allgemeinen Schritte zur systematischen Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung für Münster (s.o.) einfließen. Dies betrifft beispielsweise auch die Einrichtung eines niedrigschwelligen zentralen Beteiligungsportals im Internetangebot der Stadt, das alle Partizipationsmöglichkeiten immer aktuell bündelt (vgl. Anlage 1, S. 27).

i.V.

gez.

Robin Denstorff  
Stadtbaurat

### **Anlagen:**

Anlage A

Anlage 1: Projektbericht „Leitfaden Inklusive Beteiligung“

Anlage 2: Verbindliche Kriterien für inklusive Beteiligung / Checkliste (Auszug aus Anl. 1)

Anlage 3: Leit-Orientierungen für eine Gute Öffentlichkeits-Beteiligung in Leichter Sprache