

## Vorlage Stadtparlament

Datum 23. April 2020  
Beschluss Nr. 4065  
Aktenplan 152.15.11 Stadtparlament: Postulate

### Neuordnung der Partizipation von Bevölkerungsgruppen in der Stadt St.Gallen sowie Erlass eines neuen Partizipationsreglements

#### Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Es wird ein neues Partizipationsreglement (SRS 141.1) gemäss Beilage erlassen.
2. Es wird festgestellt, dass der Beschluss gemäss Ziff. 1 nach Art. 8 Ziff. 1 der Gemeindeordnung vom 8. Februar 2004 (SRS 111.1) dem fakultativen Referendum untersteht.
3. Das Postulat «Partizipation suchen – Reglement revidieren» wird als erledigt abgeschrieben.

---

#### Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis .....	1
1 Ausgangslage .....	2
2 Motion «Partizipation suchen – Reglement revidieren»: Umwandlung in ein Postulat .....	5
3 Partizipationsreglement vom 19. September 2006.....	6
3.1 Projektpartizipation .....	7
3.2 Politische Partizipation.....	8
3.2.1 Vorstösse der Dachorganisation der Migrantinnen und Migranten .....	8
3.2.2 Vorstösse von Jugendlichen .....	9
3.2.3 Zwischenbilanz zur Politischen Partizipation gemäss Partizipationsreglement ..	9
4 Weitere Partizipationsinstrumente bzw. Partizipationsformen.....	10
4.1 Partizipationsinstrumente.....	10
4.1.1 Petition .....	10
4.1.2 Eventualantrag .....	11
4.1.3 Volksvorschlag .....	11
4.1.4 Volksmotion.....	12
4.2 Heutige adressatengerechte Bemühungen .....	12
4.2.1 Partizipation der Bevölkerung in den Quartieren .....	12
4.2.2 Partizipation älterer Menschen .....	12
4.2.3 Partizipation von Kindern: Bestehende Anlaufstelle .....	13
4.2.4 Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schule .....	13
4.2.5 Partizipation von Kindern und Jugendlichen in Tagesbetreuungsangeboten ...	14

4.2.6	Partizipation von Jugendlichen .....	14
4.2.7	Partizipation von Migrantinnen und Migranten .....	15
4.2.8	Partizipation von Personen mit geistigen oder körperlichen Beeinträchtigungen .....	16
5	Zielsetzungen der Postulatsbeantwortung.....	17
6	Grundlagen der Partizipation (Überblick).....	17
6.1	Partizipationsverständnis .....	17
6.2	Stufen der Partizipation.....	17
6.3	Erfolgsfaktoren der Partizipation.....	18
6.4	Standards der Partizipation.....	19
6.5	Partizipation in St.Gallen: Das Vorgehen im Überblick .....	20
7	Ergebnisse .....	21
7.1	Ergebnisse Phase 1 .....	21
7.1.1	Quartiere .....	21
7.1.2	Migrantinnen und Migranten .....	22
7.1.3	Jugendliche .....	23
7.1.4	Fraktionspräsidien.....	24
7.2	Ergebnisse Phase 2.....	26
7.2.1	Hearings.....	26
7.2.2	Online-Umfrage.....	27
7.2.3	E-Partizipation.....	28
8	Fazit .....	29
9	Thesen .....	30
10	Empfehlungen .....	31
11	Umsetzung der Vision.....	33
12	Erläuterungen zum neuen Partizipationsreglement.....	36
12.1	Zu den einzelnen Bestimmungen .....	36
12.1.1	Art. 1 (Begriff).....	36
12.1.2	Art. 2 (Wirkungsbereich) .....	36
12.1.3	Art. 3 (Besondere Anspruchsgruppen) .....	37
12.1.4	Art. 4 (Umsetzung).....	38
12.1.5	Aufhebung bisherigen Rechts.....	38
12.1.6	Referendum und Inkrafttreten .....	38

## 1 Ausgangslage

Das städtische Partizipationsreglement vom 19. September 2006 (SRS 141.1) sieht verschiedene Möglichkeiten zur «politischen Partizipation» von Personen ohne Stimmrecht vor. So können 15 Jugendliche, die das 13., nicht jedoch das 18. Altersjahr vollendet haben und in der Stadt wohnhaft sind, einen sogenannten «Jugendlichen-Vorstoss» einreichen. Zudem ist die Dachorganisation der Migrantinnen und Migranten im Kanton nach Massgabe des Reglements berechtigt, einen sogenannten «Vorstoss der Migrantinnen und Migranten» einzureichen. Dieses Befugnis wird laut Reglement durch einen selbständig handelnden Ausschuss ausgeübt, der aus mindestens fünf Personen besteht, die in der Stadt St.Gallen wohnhaft sind, wobei die Mitglieder mit ausschliesslich ausländischem Staatsbürgerrecht die Mehrheit bilden müssen. Hinsichtlich Repräsentativität muss er die gleichen Anforderungen erfüllen, die für den Vorstand der Dachorganisation gelten.

Im Weiteren enthält das städtische Partizipationsreglement das grundsätzliche Bekenntnis der Stadt, dass die Mitsprache der Bevölkerung im Sinne der so genannten «Projektpartizipation» bei der Planung und der Erfüllung der städtischen Aufgaben ermöglicht und gefördert werden soll. In Belangen, die ein Quartier besonders betreffen, bezieht die Stadt die dortige Bevölkerung angemessen ein. Rund fünfzehn Jahre sind seit Erlass des Partizipationsreglements vergangen.

Bisher wurden – bezogen auf die politische Teilhabe gemäss Partizipationsreglement – folgende Vorstösse eingereicht:

- 2008<sup>1</sup>:
  - Bildungskommission: Jugendlichen-Vorstoss vom 4. Juli 2008 betreffend «Getrennte Abfallentsorgung mit Abfallkübeln», Folge: Am 13. Januar 2009 Übernahme durch Postulat der Bildungskommission; Erheblicherklärung durch Stadtparlament<sup>2</sup>, anschliessende Berichterlegung mit dem Titel «Abfallentsorgung in der Innenstadt – Berichterstattung zum Jugendlichenvorstoss».<sup>3</sup> In der durch den Stadtrat verabschiedeten Berichterstattung zu Händen des Stadtparlaments führte der Stadtrat aus, dass Abklärungen ergeben haben, dass versuchsweise Abfallbehälter mit getrennten Einwurflöchern für Papier/Zeitungen, Alu/Weissblech, PET und übrigen Abfall eingeführt werden könnten. Die Durchführung eines entsprechenden Versuchs lehnte der Stadtrat aber angesichts der damit verbundenen Kosten (CHF 225'000) ab. Das Stadtparlament folgte dem Antrag des Stadtrats und schrieb den Jugendlichen-Vorstoss an seiner Sitzung vom 2. November 2011 als erledigt ab.
  
- 2009<sup>4</sup>
  - Geschäftsprüfungskommission: Migranten-Vorstoss vom 5. März 2009 betreffend «Öffnung der städtischen Liegenschaften für Vereine», Folge: Keine Beschlussfassung; Verbesserung der Kommunikation von Seiten der Stadtverwaltung;
  
  - Baukommission: Migranten-Vorstoss vom 5. März 2009: Der Vorstoss verlangte, dass das Waaghaus als multifunktionaler Saal für die städtische Bevölkerung und die Vereine umgestaltet wird. Die Baukommission behandelte den Vorstoss am 19. Oktober 2009 und entschied, keinen entsprechenden parlamentarischen Vorstoss einzureichen. Das Anliegen solle aber in die vorgesehene Sanierung und den Umbau des Waaghauses einfließen<sup>5</sup>;

---

<sup>1</sup> Vorlage vom 24. April 2009, an der Sitzung des Stadtparlamentes vom 30. Juni 2009 unverändert beschlossen.

<sup>2</sup> Vorlage Nr. 5109 vom 2. Dezember 2008, an der Sitzung des Stadtparlamentes vom 13. Januar 2009 erheblich erklärt.

<sup>3</sup> Vorlage Nr. 3634 vom 29. September 2011, an der Sitzung des Stadtparlamentes vom 2. November 2011 unverändert beschlossen.

<sup>4</sup> Vorlage Nr. 1737 vom 27. April 2010, an der Sitzung des Stadtparlamentes vom 29. Juni 2010 unverändert beschlossen.

<sup>5</sup> Vgl. die Vorlage Nr. 4745 vom 22. September, an der Sitzung des Stadtparlamentes vom 2. November 2016 unverändert beschlossen. Damit stimmte das Stadtparlament der Behebung der dringendsten Mängel im Waaghaus zu. Mit dieser Massnahme, die mittlerweile umgesetzt ist, wurde das Waaghaus für die kommenden zehn Jahre ertüchtigt. Die umfassende Erneuerung erfolgt später. Der multifunktionale Saal, wie er im Migranten-Vorstoss vom 5. März 2009 gefordert wurde, blieb im Sanierungsprojekt – in dem vorwiegend Heizung- und Lüftung- und Sanitäranlagen sowie der Treppenlift saniert und kleinere Erneuerungen an den Installationen und Mobiliar vorgenommen wurde – unberücksichtigt.

- **Bildungskommission: Jugendlichen-Vorstoss vom 9. März 2009: «Fussballtor, Spielfeld Schoren»**, Folge: Verzicht auf Beschlussfassung, da die Beschaffung von mobilen Fussballtoren in der Grösse von Handballtoren für die Spielwiese Schoren von der DSSP (damals: Direktion Schule und Sport) zugesichert wird. Das Anliegen konnte niederschwellig und ohne formellen Beschluss umgesetzt werden. Das städtische Gartenbauamt erklärte sich bereit, die mobilen Handball-Tore zu installieren und für eine aufwendigere Rasenpflege zu sorgen;
- **Bildungskommission: Migranten-Vorstoss vom 5. März 2009 betreffend «Öffnung der Schulhäuser»**, Folge: Verzicht auf Beschlussfassung, da dem Anliegen bereits entsprochen wird und eine Verbesserung der Kommunikation über die Möglichkeit zur Benützung von Schulräumen und Aussenanlagen von der DSSP zugesichert ist;
- **Bildungskommission: Migranten-Vorstoss vom 5. März 2009: «Nachhilfeunterricht statt Hausaufgaben» und «Öffnung der Schulhäuser»**, Folge: Teilweise Übernahme des Vorstosses in Form eines Postulates. In jedem Schulquartier soll für alle Schülerinnen und Schüler der Primar- und Realschulen eine freiwillige und kostengünstige Aufgabenhilfe angeboten werden; einhergehend mit dem Ausbau der Tagesbetreuung wurden zusätzliche Zeitgefässe und Orte geschaffen, in denen Kinder unter Aufsicht ihre Hausaufgaben erledigen können. Ergänzend findet in einzelnen Schulen dazu eine freiwillige und kostengünstige Aufgabenhilfe statt;
- **Bildungskommission: Migranten-Vorstoss vom 5. März 2009: «Abschaffung von Kleinklassen»**, Folge: Keine Übernahme des Vorstosses, da mit dem Förderkonzept dem Anliegen des Vorstosses in weiten Teilen entsprochen wird und über einen Abbau von Kleinklassen bzw. allenfalls die Aufhebung der Kleinklassen erst dann entschieden werden kann, wenn die Auswirkungen des Förderkonzeptes evaluiert sind. Sowohl auf der Primar- als auch auf der Oberstufe werden weiterhin Kleinklassen geführt; die Anzahl Klassen ist deutlich geringer als zur Zeit des Vorstosses.

- 2012<sup>6</sup>
  - Geschäftsprüfungskommission: Migranten-Vorstoss vom 16. Januar 2012: Vorstoss der Frauengruppe «Femmes Tische», Folge: Übernahme durch Postulat der Geschäftsprüfungskommission an das Stadtparlament, am 28. August 2012 vom Stadtparlament erheblich erklärt.<sup>7</sup> Am 28. April 2015 erfolgte schliesslich die Beantwortung.<sup>8</sup>
- 2019
  - Ab 2012 gingen keine Vorstösse mehr ein, jedenfalls bis zu Beginn des Jahres 2019: 18 Jugendliche reichten im Januar 2019 einen Vorstoss mit der Überschrift «Klimanotstand ausrufen» ein, welcher der Bildungskommission überwiesen wurde. Die Bildungskommission hat entschieden, als «politisches Sprachrohr» der Jugendlichen zu wirken und dafür zu sorgen, dass ihre Anliegen im Stadtparlament diskutiert werden, wobei die Frage der Ausrufung des Klimanotstands aus parlamentarischer Sicht nicht mehr aufgegriffen werden sollte, nachdem diese Frage Gegenstand der Interpellation «Wie reagiert die Stadt St.Gallen auf die Klimastreiks» war».<sup>9</sup>

Die obige Zusammenschau macht deutlich, dass von den reglementarisch erwähnten Instrumenten der politischen Teilhabe in der Praxis selten Gebrauch gemacht wird. Nur schon deshalb erscheint es angezeigt, beide Instrumente der politischen Teilhabe – und nicht nur die derzeit reglementierte Ausgestaltung der politischen Teilhabe betreffend die Migrantinnen und Migranten – einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Der Stadtrat hat daher bereits vor Einreichung einer entsprechenden Motion «Partizipation suchen – Reglement revidieren» erkannt, dass Handlungsbedarf besteht und sich mit der Partizipationsthematik auseinandergesetzt.<sup>10</sup>

## 2 Motion «Partizipation suchen – Reglement revidieren»: Umwandlung in ein Postulat

Mit einer Motion vom 20. März 2018 forderten die Motionärin und die Motionäre den Stadtrat dazu auf, eine Revision des städtischen Partizipationsreglements vorzunehmen. Dies aufgrund der zutreffenden Feststellung, dass die im Partizipationsreglement geregelte Form der politischen Teilhabe betreffend die Dachorganisation der Migrantinnen und Migranten seit Einführung des Reglements kaum genutzt worden ist. Zudem wird darauf hingewiesen, dass dies in der Vergangenheit immer wieder zu medialen und parlamentarischen Debatten über den Sinn des Partizipationsreglements geführt habe. Vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage sind die vom Stadtrat erlassene «Vision 2030» sowie die Legislaturziele 2017-2020<sup>11</sup> mitzubersichtigen.

---

<sup>6</sup> Vorlage Nr. 246 vom 28. Februar 2013, an der Sitzung des Stadtparlamentes vom 2. Juli 2013 unverändert beschlossen.

<sup>7</sup> Vorlage Nr. 4747 vom 3. Juli 2012.

<sup>8</sup> Vorlage Nr. 2859 vom 24. März 2015 betreffend «Ein guter Start für alle – Frühe Förderung ab Geburt bis zum Kindergarten, an der Sitzung des Stadtparlamentes vom 28. April 2015 unverändert beschlossen.

<sup>9</sup> Vgl. zum Ganzen: Vorlage Nr. 3507 vom 29. Oktober 2019 m.w.H., behandelt an der Sitzung des Stadtparlamentes vom 3. Dezember 2019.

<sup>10</sup> Vgl. dazu die Vorlage Nr. 1799 vom 29. Mai 2018 betreffend Frage der Umwandlung in ein Postulat und Erheblicherklärung, an der Sitzung des Stadtparlamentes vom 26. Juni 2018 unverändert beschlossen.

<sup>11</sup> Vgl. zum Ganzen: [https://www.stadt.sg.ch/home/verwaltung-politik/demokratie-politik/stadtrat/leitbild-vision-2020/\\_jcr\\_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download\\_0.ocFile/Vision%202030%20und%20Legislaturziele%202017-2020.pdf](https://www.stadt.sg.ch/home/verwaltung-politik/demokratie-politik/stadtrat/leitbild-vision-2020/_jcr_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download_0.ocFile/Vision%202030%20und%20Legislaturziele%202017-2020.pdf).

Unter dem Handlungsfeld «Smarte Stadt» heisst es: «St.Gallen ermöglicht effektive Partizipation». Bis Ende der laufenden Legislatur 2017-2020 sei entsprechend eine «Partizipationsplattform St.Gallen für den Einbezug von Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Unternehmen» aufzubauen.<sup>12</sup> Im Handlungsfeld «Bildung» ist in den Legislaturzielen festgehalten: «Ein Informationsangebot für Kinder der Stadt St.Gallen ist konzipiert und aufgebaut». Die Partizipation der Kinder geschieht derzeit nicht auf der Ebene der politischen Partizipation, sondern auf der Ebene der Projektpartizipation, gleichwohl sollte dieser Aspekt bei der Behandlung des parlamentarischen Vorstosses ebenfalls nicht unberücksichtigt bleiben.

Der Stadtrat brachte im Rahmen der Frage der Umwandlung in ein Postulat und Erheblicherklärung zum Ausdruck, dass es vertiefte Abklärungen braucht, um die Möglichkeiten und Grenzen der städtischen Partizipation in umfassender Weise auszuloten. Es sollten ganz verschiedene Aspekte der Partizipation beleuchtet werden und nicht nur jene, die derzeit im Partizipationsreglement geregelt sind. Der Stadtrat beantragte dem Stadtparlament gestützt auf Art. 70 Abs. 1 lit. a und b des Geschäftsreglements des Stadtparlaments vom 14. September 2004 (SRS 151.1) die Umwandlung der Motion in ein Postulat. Das Stadtparlament folgte diesen Überlegungen und beschloss an seiner Sitzung vom 26. Juni 2018, dass die Motion «Partizipation suchen – Reglement revidieren» in ein Postulat umgewandelt und mit folgendem Wortlaut erheblich erklärt wird: «Der Stadtrat wird eingeladen, die städtische Partizipation umfassend zu prüfen und Bericht darüber zu erstatten, ob – und falls ja welche – gesetzlichen Anpassungen bzw. weiteren Massnahmen angezeigt sind.»<sup>13</sup>

### **3 Partizipationsreglement vom 19. September 2006**

Die Gemeindeordnung der Stadt St.Gallen vom 8. Februar 2004 (SRS 111.1) bestimmt in Art. 3, dass die Stadt Institutionen schaffen oder unterstützen kann, die der Mitsprache der Bevölkerung, namentlich von Personen ohne Stimmrecht, an der Planung und Erfüllung der öffentlichen Aufgaben dienen. Durch Reglement kann solchen Institutionen die Möglichkeit eingeräumt werden, einen Vorstoss beim Stadtparlament einzureichen. In Belangen, die ein Quartier besonders betreffen, soll die dortige Bevölkerung angemessen einbezogen werden. Vor Erlass der neuen Gemeindeordnung bildete der so genannte «Partizipationsartikel» Gegenstand von regen Diskussionen.<sup>14</sup>

Eine Motion vom 17. Februar 2004 beantragte, dass der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat einen Entwurf für ein Partizipationsreglement vorlege.<sup>15</sup> Das Stadtparlament erklärte am 27. April 2004 die Motion für erheblich. Es sollten nun Institutionen bestimmt werden, welche berechtigt sind, einen Vorstoss beim Stadtparlament einzureichen, und die Förderung dieser Institutionen und ihrer Partizipationsmöglichkeiten geregelt werden. Die besagte Motion verlangte zudem, dass die entsprechenden Verfahrensfragen geklärt werden und dass zu prüfen sei, ob für die Mitsprache der Quartiere allenfalls neue Bestimmungen erforderlich seien. Mit dem Partizipationsreglement aus dem Jahre 2006 wurde somit insbesondere die Grundlage für die politische Partizipation geschaffen und der mit der Motion

---

<sup>12</sup> Vgl. zur E-Partizipation hinten, Ziff. 7.2.3.

<sup>13</sup> Vorlage Nr. 1799 vom 29. Mai 2018, a.a.O.

<sup>14</sup> Vgl. die Vorlage Nr. 2935 vom 11. Februar 2003 und die entsprechenden Diskussionen bzw. Anträge im Rahmen der Sitzung des Stadtparlamentes vom 18. November 2003.

<sup>15</sup> Vorlage Nr. 4553 vom 14. April 2004.

«Partizipations-Reglement» erteilte Auftrag erfüllt.<sup>16</sup> Das Partizipationsreglement wurde am 19. September 2006<sup>17</sup> durch das Stadtparlament erlassen<sup>18</sup>, gestützt auf Art. 3 Abs. 2 der Gemeindeordnung vom 8. Februar 2004.<sup>19</sup> Nachdem das Stadtparlament Ja gesagt hatte, wurde allerdings das Referendum ergriffen; es kam am 11. März 2007 zur Volksabstimmung über das Partizipationsreglement. In der kommunalen Abstimmung sagten 8'659 St.Gallerinnen und St.Galler Ja, 8'467 sagten Nein zum Partizipationsreglement. Nach dem Volks-Ja erfolgte die Inkraftsetzung des Reglements per 1. Juli 2007.

### 3.1 Projektpartizipation

Bereits bei Erlass der Gemeindeordnung herrschte Einvernehmen darüber, dass der Einbezug der Bevölkerung in wichtige städtische Projekte, die sogenannte «Projektpartizipation», längst gelebte Wirklichkeit ist. Das gilt vor allem für die Mitsprache der Bevölkerung in den Quartieren. Die Projektpartizipation, die in Art. 1 des Partizipationsreglements geregelt ist, hat gemäss Vorlage zum Partizipationsreglement insoweit eher deklaratorische Bedeutung. Art. 1 Partizipationsreglement nennt die Projektpartizipation gleichwohl im Sinne dieser heute selbstverständlichen Mitwirkung an der Planung und Erfüllung der städtischen Aufgaben.<sup>20</sup> Zu bemerken ist, dass dieser Einbezug etwa auch im städtischen Reglement über das Parkieren auf öffentlichem Grund vom 28. November 2006 (SRS 712.2; abgekürzt Parkierreglement) zum Ausdruck kommt. So bestimmt dort Art. 16 Abs. 2, dass der Stadtrat das Gebiet der Erweiterten Blauen Zone und deren Sektoreneinteilung festlegt. Dabei berücksichtigt er insbesondere, wo aufgrund des Zweckes des besagten Reglements ein Regelungsbedarf besteht. Die betroffenen Quartier- und Gassenorganisationen sind zuvor anzuhören.

Die Mitsprache bei konkreten Vorhaben im Rahmen der Projektpartizipation ist in jüngster Zeit eine Selbstverständlichkeit geworden. Die Stadt führt in einzelnen Quartieren oder bei grossen Entwicklungs- und Bauvorhaben regelmässig partizipative Prozesse durch, um die betroffene Bevölkerung einzubeziehen. Jedes Projekt ist anders, hat einen anderen Hintergrund, eine andere Tragweite und wird daher betreffend Partizipation auch anders angegangen. In diesem Zusammenhang ist auch auf digitale Partizipation hinzuweisen, z.B. Online-Umfragen, Info-Mails, Social-Media-Kanäle, Stadtmelder.<sup>21</sup>

Als abgeschlossene und aktuelle Beispiele der (Projekt-)Partizipation können etwa genannt werden:

- Bahnhof Nord (Dialogisches Testplanungsverfahren über das Gebiet Bahnhof Nord);
- Schulhaus Tschudiwies (Zwischennutzung nach Schliessung);
- Marktplatz (Forum Marktplatz);
- Jungkult-Festival (Strassenfestival von Jugendlichen für alle in der Innenstadt);

---

<sup>16</sup> Vorlage Nr. 1952 vom 27. Juni 2006 betreffend Erlass eines Partizipationsreglements, vom Stadtparlament am 19. September 2006 mit verschiedenen Änderungen beschlossen.

<sup>17</sup> SRS 141.1.

<sup>18</sup> Inkrafttreten: 1. Juli 2007.

<sup>19</sup> SRS 111.1.

<sup>20</sup> Vgl. die Vorlage für den Erlass eines Partizipationsreglements, a.a.O., S. 1 und S. 12.

<sup>21</sup> Vgl. zur E-Partizipation hinten, Ziff. 7.2.3.

- Kulturkonzept (Analyse und Neuausrichtung der städtischen Kulturpolitik);
- Smarthalle (Zwischennutzung zur Sichtbarmachung des Themas Smart City);
- Sharegallen (Sharing; Initiativen vernetzen und sichtbar machen);
- Bahnhof St. Fiden (Arealentwicklung «Bach»; Zwischennutzung);
- Wohnraumstrategie (Analyse und Entwicklung einer Strategie);
- Zukunft Innenstadt (Analyse und Strategie zur Belebung der Innenstadt).

Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht angezeigt, die Projektpartizipation umfassender resp. formeller zu regeln, würde dies doch den beabsichtigten Handlungsspielraum – gerade auch unter Berücksichtigung des Einzelfalls – zu stark einschränken.

## **3.2 Politische Partizipation**

### **3.2.1 Vorstösse der Dachorganisation der Migrantinnen und Migranten**

Der Vorstoss der Migrantinnen und Migranten wird, im Gegensatz zu einer Motion oder einem Postulat aus der Mitte des Stadtparlaments, nicht unmittelbar im Plenum des Stadtparlaments behandelt und richtet sich, im Gegensatz zu einer Interpellation oder einer Einfachen Anfrage, nicht direkt an den Stadtrat. Vielmehr soll er von derjenigen parlamentarischen Kommission traktandiert und behandelt werden, die für das angesprochene Sachgebiet zuständig ist. Die zuständige parlamentarische Kommission beschliesst selbständig darüber, welche Folge sie dem Vorstoss der Migrantinnen und Migranten geben will: Betrifft der Vorstoss eine Angelegenheit, die in der alleinigen Zuständigkeit des Stadtrats liegt, so kann die Kommission den Vorstoss direkt dem Stadtrat überweisen, wenn der Stadtrat mit diesem Vorgehen einverstanden ist.

Die Kommission kann den Vorstoss aber auch ganz oder teilweise übernehmen und einen entsprechenden parlamentarischen Vorstoss einreichen. Dies kann eine Motion sein, wenn der Vorstoss eine gesetzgeberische Angelegenheit betrifft, welche in den Zuständigkeitsbereich des Stadtparlaments fällt; andernfalls ein Postulat, mit welchem der Stadtrat beauftragt wird, Bericht darüber zu erstatten, ob seitens der Stadt Massnahmen zu treffen seien. Die Vorstösse werden in der Folge nach den Regeln für die parlamentarischen Vorstösse behandelt. Ist die für das angesprochene Sachgebiet zuständige parlamentarische Kommission der Auffassung, dass einem Vorstoss der Migrantinnen und Migranten keine weitere Folge geleistet werden soll, so kann sie dies mit Beschlussfassung zum Ausdruck bringen. Es besteht kein Anspruch darauf, dass ein Vorstoss im Plenum des Stadtparlaments vorgelegt wird. Der Vorstoss hat rein rechtlich betrachtet nur eine schwache Wirkung. Immerhin ist die zuständige parlamentarische Kommission dazu angehalten, ihren Entscheid erst nach Anhörung der Dachorganisation der Migrantinnen und Migranten zu treffen. Die Kommission teilt dem Ausschuss mit, wie sie den Vorstoss beurteilt und was unternommen wurde.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Vgl. die Vorlage für den Erlass eines Partizipationsreglements Nr. 1952 vom 27. Juni 2006, a.a.O., S. 5 f.

### **3.2.2 Vorstösse von Jugendlichen**

Die Jugendlichen-Vorstösse werden – gleich wie die Vorstösse der Migrantinnen und Migranten – nicht unmittelbar im Plenum des Stadtparlaments anhängig, und sie richten sich ebenfalls nicht direkt an den Stadtrat. Jugendlichen-Vorstösse sollen von einer bestehenden parlamentarischen Kommission behandelt werden, wobei es laut Vorlage naheliegend sei, dass diese Aufgabe von der Bildungskommission wahrgenommen wird. Die Kommission beschliesst, welche Folge sie dem Vorstoss geben will. Dabei hört sie oder ein Ausschuss der Kommission in der Regel die betreffenden Jugendlichen an. In bestimmten Situationen kann die Präsidentin bzw. der Präsident der Bildungskommission Vorstösse selbständig erledigen. Die Kommission kann den Vorstoss direkt dem Stadtrat überweisen, wenn der Stadtrat mit diesem Vorgehen einverstanden ist. Die Kommission kann den Vorstoss aber auch ganz oder teilweise übernehmen und einen eigenen parlamentarischen Vorstoss einreichen. Das kann eine Motion sein, wenn der Vorstoss eine gesetzgeberische Angelegenheit betrifft, die in den Zuständigkeitsbereich des Stadtparlaments fällt; andernfalls ein Postulat, mit welchem der Stadtrat beauftragt wird, Bericht darüber zu erstatten, ob seitens der Stadt eine Massnahme zu treffen sei. Die Vorstösse werden in der Folge nach den Regeln für die parlamentarischen Vorstösse behandelt. Die Kommission kann den Jugendlichen-Vorstoss aber auch der für das betreffende Sachgebiet zuständigen parlamentarischen Kommission überweisen<sup>23</sup>, wobei die Anhörung der Jugendlichen in diesem Fall durch die zuständige Sachkommission erfolgt.<sup>24</sup>

Die Schaffung eines Jugendparlaments für Jugendliche zwischen 13 und 18 Jahren wurde gemäss Vorlage an das Stadtparlament zum Partizipationsreglement im Übrigen nur dann als sinnvoll erachtet, wenn das betreffende öffentliche Gemeinwesen bereit wäre, für eine solche Institution die nötige professionelle Begleitung zur Verfügung zu stellen und die erforderlichen finanziellen Mittel aufzuwenden. Dies wurde zum Zeitpunkt des Erlasses des Partizipationsreglements angesichts der knappen öffentlichen Finanzen als zweifelhaft beurteilt. Für die politische Partizipation der Jugendlichen sollte nicht einfach das Modell des Jugendparlaments kopiert werden, sondern es sollte auf ein stark institutionalisiertes Gebilde verzichtet und stattdessen ein weniger förmliches, niederschwelliges Gefäss geschaffen werden, zumal die Partizipation der Jugendlichen – bezogen auf die einzelnen Akteure und Akteurinnen – gemäss Ausführungen in der Vorlage als nichts Dauerhaftes betrachtet wurde.<sup>25</sup> Es waren bereits vor Beginn der eigentlichen Arbeiten zum vorliegenden Bericht keine Gründe ersichtlich, von dieser Auffassung abzuweichen.

### **3.2.3 Zwischenbilanz zur Politischen Partizipation gemäss Partizipationsreglement**

Als Zwischenbilanz konnte bereits vor dem Beginn der eigentlichen Erarbeitung des vorliegenden Postulatsberichts festgestellt werden, dass von den beiden im städtischen Partizipationsreglement vorgesehenen Instrumenten kaum Gebrauch gemacht worden ist.<sup>26</sup> Zudem existiert «Die Stimme der Migrantinnen und Migranten»<sup>27</sup> – als Dachorganisation der Migrantinnen und Migranten im Kanton

---

<sup>23</sup> Bei den Vorstössen der Migrantinnen und Migranten ist eine ebensolche Überweisung reglementarisch nicht vorgesehen, weil deren Vorstösse direkt an die sachlich zuständige parlamentarische Kommission gelangen.

<sup>24</sup> Vorlage für den Erlass eines Partizipationsreglements, a.a.O., S. 9.

<sup>25</sup> Vorlage für den Erlass eines Partizipationsreglements, a.a.O., S. 8.

<sup>26</sup> Darauf wurde bereits in der Antwort auf die Interpellation Marlene Bodenmann und Peter Olibet: Quartierdemokratie stärken; schriftlich, Vorlage Nr. 640 vom 20. Juni 2017, S. 2, Fussnote 6, m.w.H., an der Sitzung des Stadtparlamentes vom 24. Oktober 2017 behandelt, hingewiesen.

<sup>27</sup> <http://www.stimme-sg.ch/>.

St.Gallen – zwar noch als Verein, ist de facto aber kaum aktiv, jedenfalls soweit es um die reglementarisch vorgesehene Möglichkeit der Einreichung eines Migranten-Vorstosses geht. Ein reglementarisch vorgesehener Ausschuss oder eine Sektion müssten somit, soweit dies reglementarisch zulässig wäre, ad hoc gebildet werden.

## **4 Weitere Partizipationsinstrumente bzw. Partizipationsformen**

### **4.1 Partizipationsinstrumente**

#### **4.1.1 Petition**

Gemäss Art. 33 BV hat jede Person das Recht, Petitionen an Behörden zu richten. Es dürfen ihr daraus keine Nachteile erwachsen, und die Behörden haben von der Petition Kenntnis zu nehmen. Das Bundesgericht fasst die wesentlichen Elemente des Petitionsrechts wie folgt zusammen: «Die Petitionsfreiheit [...] gestattet es aufgrund der Rechtsprechung jedermann, ungehindert Bitten, Vorschläge, Kritiken oder Beschwerden an die Behörden zu richten, ohne deswegen Belästigungen oder Rechtsnachteile irgendwelcher Art befürchten zu müssen. Die Behörde ist verpflichtet, von der Petition Kenntnis zu nehmen und sie einzusehen. Denn der Petitionär soll aufgrund seiner Petition die Möglichkeit haben, von der Behörde gehört zu werden, andernfalls Petitionen kaum einen Sinn hätten.»<sup>28</sup> Auf jeden Fall muss eine Petition ein Begehren enthalten. Petitionen können an irgendeine staatliche Stelle auf irgendeiner Ebene gerichtet sein; Petitionen an unzuständige Stellen sind von diesen an die zuständigen Behörden zu überweisen. Die Petitionsfreiheit steht allen urteilsfähigen natürlichen Personen zu. Während früher zum Teil Handlungsfähigkeit verlangt wurde, wird heute davon ausgegangen, dass das Recht auch urteilsfähigen Minderjährigen zusteht. Die Petitionsfreiheit steht auch Ausländerinnen und Ausländern zu, und zwar auch in politischen Materien. Auch juristische Personen können sich auf die Petitionsfreiheit berufen.<sup>29</sup> Die meisten Kantonsverfassungen sehen ausdrücklich vor, dass Petitionen zu beantworten sind, so auch jene des Kantons St.Gallen. Art. 3 Abs. 1 lit. d der Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1; abgekürzt KV)<sup>30</sup> gewährleistet ausdrücklich das Recht, auf eine Petition innert angemessener Frist eine Antwort zu erhalten.

Eine Petition ist somit kein parlamentarischer Vorstoss, sondern gibt jeder urteilsfähigen Person – also auch Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren, Ausländern und Ausländerinnen wie auch nicht in der Stadt St.Gallen lebenden Personen – das Recht, schriftlich Bitten, Anregungen und Beschwerden an die Behörden zu richten. Der Stadtrat nimmt von einer eingehenden Petition an seiner nächsten Sitzung Kenntnis und überweist sie der zuständigen Direktion zur Weiterbehandlung. Sobald diese Stellungnahme vorliegt, wird sie vom Stadtrat gegenüber den Petitionärinnen und Petitionären (Personen, welche die Petition einreichten) beantwortet. Der an sich wenig verbindliche Charakter der Petition erscheint offenbar zweitrangig, da der Stadtrat Bürgeranliegen ernst nimmt. Petitionen werden beim Stadtrat regelmässig eingereicht und er beantwortet sie möglichst zeitnah. Das Instrument hat sich in der Stadt somit als «niederschwelliges Instrument» durchaus etabliert.

Es liegt auf der Hand, dass eine Petition mit sehr vielen Unterschriften politisch eher ein grösseres Gewicht hat als eine Petition mit sehr wenigen Unterschriften. Der Vorteil der Petition ist deren Form- und Fristlosigkeit: alle dürfen unterschreiben, ob unter oder über 18 Jahre alt, ob in der Stadt St.Gal-

---

<sup>28</sup> Vgl. z.B. BGE 119 Ia 53, S. 55 E. 3.

<sup>29</sup> Vgl. zum Ganzen: Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Bundesstaatsrecht, 9. Auflage, Basel/Zürich 2016, N 886 ff. m.w.H.

<sup>30</sup> sGS 111.1.

len wohnhaft oder ausserhalb wohnhaft, ob Schweizer Bürgerin bzw. Schweizer Bürger, ob Ausländerin oder Ausländer. Petitionen, die sich an den Stadtrat richten, werden regelmässig, etwa in Bezug auf verkehrsplanerische Anliegen (z.B. betreffend Busverbindungen oder Tieftempozonen) und dergl. mehr, genutzt. Eingereicht werden Vorstösse aber typischerweise eben gerade nicht von Ausländerinnen und Ausländern bzw. Jugendlichen. Zu bemerken ist, dass gemäss Art. 82 des Geschäftsreglements des Stadtparlaments vom 14. September 2004 (SRS 151.1) Petitionen, die das Stadtparlament betreffen und nicht offenkundig mutwillig sind, diesem mit einem Antrag des Präsidiums schriftlich oder mündlich zur Kenntnis gebracht werden. Das Stadtparlament nimmt von der Petition Kenntnis und beschliesst, ob es ihr eine weitere Folge geben will. Es kann den Stadtrat oder eine Kommission beauftragen, Bericht zu erstatten und gegebenenfalls Antrag zu stellen. Die Person, welche die Eingabe erstunterzeichnet hat, wird darüber in geeigneter Weise informiert.

Der Vollständigkeit halber ist in diesem Zusammenhang auch noch auf Art. 83 des Geschäftsreglements des Stadtparlaments aufmerksam zu machen: Eingaben, die nicht Petitionen sind, werden von der Präsidentin bzw. vom Präsidenten behandelt. Betreffen sie nicht das Stadtparlament, werden sie der zuständigen Behörde überwiesen. In den nachfolgenden Ziffern (4.1.2 bis 4.1.4) soll auf einige politisch-formelle Instrumente eingegangen werden, die aus verschiedenen Gründen nicht eingeführt worden sind – und deren Einführung sich auch aufgrund der Erkenntnisse des erarbeiteten Grundlagenberichts durch die FHS St.Gallen<sup>31</sup> weiterhin nicht aufdrängen.

#### **4.1.2 Eventualantrag**

Mit dem Gemeindegesetz vom 21. April 2009 (sGS 151.2) wurde in Art. 75 die Möglichkeit eingeräumt, dass die Gemeindeordnung vorsehen kann, dass Rat oder Parlament einen Eventualantrag zu einer Vorlage stellen können, die dem fakultativen Referendum untersteht. Kommt das Referendum zustande, werden den Stimmberechtigten Vorlage und Eventualantrag gleichzeitig unterbreitet. Der Eventualantrag mag – ähnlich wie der Volksvorschlag<sup>32</sup> – ein durchaus ausgeklügeltes Instrument sein, das in einer gewissen Konstellation – z.B. wenn ein «Schicksalsartikel» eine ganze Vorlage zu Fall bringen könnte – hilfreich sein könnte. Gleichwohl wurde von diesem Instrument in der Stadt St.Gallen kein Gebrauch gemacht. Politische Rechte müssen einfach sein. Dieser Einfachheit, Klarheit und Verständlichkeit ist der Vorzug vor übertriebener, theoretischer Perfektion zu geben. Aufgabe des Stadtparlamentes ist es, eine tragfähige mehrheitsfähige Lösung zu finden. Dabei sind oft Gesamtlösungen anzustreben und schliesslich auch zu finden. Das Bemühen nach mehrheitsfähigen Lösungen würde durch Eventualanträge beeinträchtigt.

#### **4.1.3 Volksvorschlag**

Im Weiteren sieht das Gemeindegesetz gemäss Art. 76 die Möglichkeit vor, den Volksvorschlag in der Gemeindeordnung einzuführen. Dabei könnte die in der Gemeindeordnung festgelegte Zahl der Stimmberechtigten innert 14 Tagen seit Veröffentlichung der Referendumsvorlage einen Volksvorschlag einreichen, wenn Rat oder Parlament keinen Eventualantrag gestellt haben. Der Volksvorschlag gilt als Referendum. Die Bürgerschaft wird bereits heute ausreichend einbezogen: Sie stimmt über vom Parlament abgelehnte Initiativen, über Geschäfte, die dem obligatorischen Referendum unterstehen, über Geschäfte, gegen die das fakultative Referendum zustande gekommen ist, und über

---

<sup>31</sup> Vgl. Projekt Partizipation Stadt St.Gallen, «Partizipation finden – Reglement revidieren», Grundlagenbericht FHS St.Gallen vom 27. September 2019, einsehbar unter <https://www.stadt.sg.ch/home/verwaltung-politik/demokratie-politik/partizipation.html>.

<sup>32</sup> Vgl. die nachfolgende Ziff. 4.1.3.

Grundsatzfragen, die ihr vom Stadtparlament vorgelegt werden, ab.<sup>33</sup> Mit dem Volksvorschlag, mit welchem von einem Referendumskomitee nachträglich einzelne Punkte aus der vom Stadtparlament gefundenen Lösung herausgebrochen werden sollen, würde das Stadtparlament unnötig geschwächt; es käme zu einer politischen Überinstrumentalisierung, weshalb sich die Statuierung des Volksvorschlags in der Gemeindeordnung mindestens für eine Gemeinde mit Parlament nicht empfiehlt.

#### **4.1.4 Volksmotion**

Zu erwähnen ist schliesslich auch die so genannte Volksmotion. Gemäss Art. 82 Gemeindegesetz kann die Gemeindeordnung die Volksmotion vorsehen, mit welcher die in der Gemeindeordnung festgelegte Zahl der Stimmberechtigten verlangen kann, dass der Rat eine Vorlage über einen Gegenstand ausarbeitet, der in die Zuständigkeit der Bürgerschaft fällt. Nach Art. 83 Gemeindegesetz beantragt der Rat der Bürgerversammlung oder dem Parlament Gutheissung, Gutheissung mit geändertem Wortlaut oder Nichteintreten. Heissen Bürgerschaft oder Parlament die Volksmotion gut, arbeitet der Rat die Vorlage aus. Die Gemeindeordnung regelt die Fristen. Die Volksmotion wird bisweilen als eine Art «Initiative Light» verstanden. Die Einführung dieses Instruments ist nicht nur nicht nötig, sondern würde das Stadtparlament schwächen. Bereits heute kann von den Mitgliedern des Parlaments jedes Anliegen auf die politische Agenda gesetzt werden. Es besteht kein Anlass zur Annahme, dass gewichtige politische Anliegen in einem nach Proporzsystem gewählten Parlament nicht aufgegriffen würden. Die Verhältnisse in der Stadt St.Gallen sind nicht derart gross, dass der Abstand zwischen Bürgerinnen bzw. Bürgern und Parlamentarierinnen bzw. Parlamentarier unüberbrückbar wäre.

## **4.2 Heutige adressatengerechte Bemühungen**

### **4.2.1 Partizipation der Bevölkerung in den Quartieren**

Die Quartiervereine haben formell keinen besonderen Status, auch nicht bezüglich der Projektpartizipation, obwohl dort der Quartierbezug besonders hervorgehoben ist.<sup>34</sup> In der Praxis verhält es sich aber heute durchaus so, dass die Anliegen von Quartiervereinen bzw. Quartiervereinsvorständen mitberücksichtigt werden. Mithin erfolgt der Einbezug gerade auch bei jenen Projekten, welche die Quartiere betreffen.<sup>35</sup> Obwohl diesbezüglich (formell) keine Vorgaben bestehen, pflegt der Stadtrat mit den Quartieren einen regen Austausch. So trifft sich der Stadtrat z.B. jährlich mit den Quartiervereinspräsidenten. Weiter nimmt in der Regel jeweils ein Mitglied des Stadtrates an den Hauptversammlungen der Quartiervereine teil.

### **4.2.2 Partizipation älterer Menschen**

Gelegentlich wird auch die Frage nach der politischen Partizipation älterer Menschen im Gemeinwesen aufgeworfen, etwa im Zusammenhang mit der Etablierung von Gremien wie einem Seniorenrat. Im Gegensatz zu jungen Menschen, die erst ab 18 Jahren stimm- und wahlberechtigt werden, gibt es am anderen Ende der Altersskala keine altersabhängige Einschränkung der bürgerlichen Rechte ausser punktuell in gewissen Gemeinwesen beim passiven Wahlrecht (Altersgrenzen für die Ausübung von Exekutivämtern). Die politischen Rechte enden ansonsten grundsätzlich erst mit dem Ableben. Aufgrund der demografischen Entwicklung erhalten die älteren Jahrgänge im Gegenteil zunehmend

---

<sup>33</sup> Vgl. Art. 6 der Gemeindeordnung für die Stadt St.Gallen.

<sup>34</sup> Auf diesen Aspekt hat der Stadtrat bereits in seiner Antwort auf die Interpellation Marlene Bodenmann und Peter Olibet: Quartierdemokratie stärken, a.a.O., S. 3 f., hingewiesen.

<sup>35</sup> Z.B. erfolgt in der Regel vor jedem Erlass einer Verkehrsanordnung eine vorgängige Kontaktaufnahme.

mehr Gewicht, das sie an der Urne in politische Einflussnahme ummünzen können. Auch sind sie, soweit ein politisches Interesse besteht, seit langem vertraut mit den Möglichkeiten und Mechanismen der direkten und indirekten Demokratie.

Daher kann, im Vergleich zu anderen Gruppen wie Kindern und Jugendlichen sowie Migrantinnen und Migranten, bei den älteren Menschen nicht von einer benachteiligten Gruppe die Rede sein, für die es zusätzliche Partizipationsmöglichkeiten zu schaffen gilt: Diese Gruppe ist im bestehenden Partizipationsreglement auch nicht besonders erwähnt worden. Gerade das Beispiel des Seniorenrats in der Stadt St.Gallen (SRSG)<sup>36</sup> zeigt beispielhaft, dass die ältere Generation im Sinne der politischen Einflussnahme durch aktive Lobbyarbeit sehr wohl in der Lage ist, sich im Gemeinwesen Gehör zu verschaffen: Es ist den Initiantinnen und Initianten gelungen, eine Trägerschaft (gemeinnütziger, parteipolitisch unabhängiger und konfessionell neutraler Verein im Sinne von Art. 60 ff. ZGB) zu gründen, sich bei der zuständigen Verwaltungsstelle (Dienststelle Gesellschaftsfragen) fachliche Unterstützung zu holen und ein jährliches Austauschtreffen mit dem Stadtrat zu etablieren.

#### **4.2.3 Partizipation von Kindern: Bestehende Anlaufstelle**

Mit dem Erlass des geltenden Partizipationsreglements wurde eine Anlaufstelle für Kinder in der Verwaltung geschaffen, welche der Direktion Soziales und Sicherheit resp. der Dienststelle Gesellschaftsfragen zugeordnet wurde. So können heute schon Kinder ihre nicht-schulischen Anliegen vorbringen und sie werden zu den zuständigen Dienststellen begleitet bzw. jedes Kind erhält ein persönliches Antwortschreiben. In den letzten Jahren wurden der Dienststelle Gesellschaftsfragen zahlreiche Kinderanliegen eingereicht. Innerhalb der verschiedenen Kinderanliegen werden u.a. beispielsweise schwierige Verkehrsübergänge, Umwandlung von Strassen zu Spielstrassen, die Ausgestaltung von Spiel- und Pausenplätzen, die Höhe der Gebühren für die Ausleihung von Medien in der Stadtbibliothek oder für die Nutzung des öffentlichen Verkehrs wie auch die Freizeitangebote für Kinder und die Nutzung der öffentlichen Plätze thematisiert. Ebenfalls haben Kinder auf diesem Weg zum Beispiel Informationen zur Tätigkeit des Stadtrats, zur Galluslegende wie auch zur Militärpflicht der Männer eingeholt.

#### **4.2.4 Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schule**

Für die Kinder und Jugendlichen stellt die Schule einen prägenden Teil ihres Alltags dar. Hier machen sie vielfältige Lern- und Lebenserfahrungen, die auf ausserschulisch erworbenen Erfahrungen aufbauen. Aufgabe der Schule ist es, das soziale Zusammenleben, die Gemeinschaft und den Unterricht von allen Beteiligten mitgestalten zu lassen. Die Schülerinnen und Schüler sollen lernen, sich in der Schule ihrem Alter entsprechend einzubringen und auf Klassen- und Schulebene mitzuwirken. Die Schule als Ort des sozialen, partizipativen Lernens soll die Beziehungsfähigkeit der Schülerinnen und Schüler, die Fähigkeit zur Zusammenarbeit und das Übernehmen von Verantwortung für die Gemeinschaft fördern.<sup>37</sup> So wird beispielsweise schon heute in einem Teil der Schulen ein Schülerinnen- bzw. Schülerrat eingesetzt.

---

<sup>36</sup> Der Seniorenrat wurde im Jahr 2013 gegründet.

<sup>37</sup> Aus dem Lehrplan Volksschule des Kantons St.Gallen, Bildungsauftrag der Volksschule, 2017, vgl. zum Einbezug der Kinder (neu als so genannte «besondere Anspruchsgruppe» bezeichnet) auch Ziff. 12.1.3.

#### **4.2.5 Partizipation von Kindern und Jugendlichen in Tagesbetreuungsangeboten**

Die Partizipation ist im Rahmenkonzept der Tagesbetreuung der Stadt St.Gallen verankert. Im darauf basierenden Qualitätsleitbild ist die Mitbestimmung der Kinder, der Eltern und der Mitarbeitenden verbindlich festgehalten. Die konkrete Umsetzung an den einzelnen Standorten ist vielfältig und zeigt sich auf Ebene der Kinder und Jugendlichen beispielsweise in der Mitwirkung der Kinder beim Mittwochnachmittagsprogramm oder bei der Gestaltung der Räumlichkeiten, im frei wählbaren Spiel, in demokratischen Kinderratsitzungen oder im internen Beschwerdeverfahren für Kinder und Jugendliche.<sup>38</sup>

#### **4.2.6 Partizipation von Jugendlichen**

Die bisherigen Bemühungen seitens der Stadt, den besonderen Bedürfnissen von Jugendlichen Rechnung zu tragen, sind vielfältig: Erwähnt sei das Angebot der Abteilungen Offene Jugendarbeit Zentrum und Ost/West sowie der Abteilung Information und Beratung, der Dienststelle Kinder Jugend Familie der Stadt, welches die Jugendbeiz talhof, die Mobile Jugendarbeit, den Jugendkulturraum flon, die flonateliers, die dezentralen Jugend- bzw. Mädchentreffs, die Jugendinformation Tipp sowie Projektberatungen umfasst. Sämtliche Angebote sind für alle Jugendliche (hier: sogar bis zum 26. Altersjahr) offen und ohne Konsumationszwang zugänglich. Die Abteilung Offene Jugendarbeit unterstützt die Jugendlichen in ihrer Freizeitgestaltung. Animatorische, lebensweltorientierte und sozialpädagogische Arbeitsansätze stehen dabei im Vordergrund. In allen Angeboten sind Jugendliche in Betriebsgruppen (nachfolgend: BG) organisiert und können altersgerecht partizipieren. Dabei werden möglichst alle Partizipationsstufen praktiziert: von der Information bis beinahe zur Selbstorganisation. Die Jugendlichen bestimmen, organisieren und führen die Programme weitgehend selbst durch. Im talhof und flon definieren die BG's zusammen mit den Mitarbeitenden der Offenen Jugendarbeit Zentrum jährlich ihre Betriebskonzepte und legen ihre entsprechenden Rechte und Pflichten fest.

##### *talhof und flon*

In der Jugendbeiz talhof können sich junge Leute am Freitag- und Samstagabend ohne Konsumationszwang aufhalten und kommen in den Genuss, in einer von Jugendlichen geführten Beiz zu verweilen und punktuell günstigen Konzerten und Parties beizuwohnen. Der Jugendkulturraum flon bietet an den Wochenenden verschiedene jugendkulturelle Veranstaltungen wie: Konzerte, Theater- und Tanzaufführungen und Ausstellungen. Unter der Woche dient der flon als Ort für Tanztrainings, Theaterproben und als Atelier für grössere gestalterische Arbeiten. Programm und Betrieb von talhof und flon werden von Jugendlichen unter Anleitung der Jugendarbeitenden geplant, organisiert und durchgeführt. Die Jugendlichen verwalten im Kollektiv das Budget, buchen Bands, betreiben die Bar, machen Werbung, entscheiden über das Getränkesortiment, gestalten Rechte und Pflichten für die Zusammenarbeit u.v.m.

##### *Mobile Jugendarbeit*

Die Mobile Jugendarbeit verfolgt einen verbindlichen Beziehungsaufbau und sucht dabei regelmässig die informellen Treffpunkte in der Innenstadt auf, pflegt den Kontakt zu Gruppen, nimmt Anliegen auf, initiiert Aktionen. Bei Fragen oder Schwierigkeiten bezüglich Nutzung des öffentlichen Raums durch Jugendliche dient die Mobile Jugendarbeit auch als Ansprechpartnerin für Dritte.

---

<sup>38</sup> Vgl. Rahmenkonzept Tagesbetreuung der Stadt St.Gallen und Qualitätsleitbild Tagesbetreuung der Stadt St.Gallen; beides zu finden unter [www.betreuung.stadt.sg.ch](http://www.betreuung.stadt.sg.ch); vgl. zum Einbezug der Kinder (neu als so genannte «besondere Anspruchsgruppe» bezeichnet) auch Ziff. 12.1.3.

#### *Dezentrale Jugendtreffs Ost/West*

Die Jugend- und Mädchentreffs sprechen mehrheitlich Jugendliche (hier: im ca. 12. bis 16. Altersjahr) an. Jugendtreffs sind Räume, an denen sich Jugendliche in ihrer Freizeit in ungezwungener Atmosphäre treffen, an Aktivitäten teilnehmen oder diese selbst initiieren oder sich mit verschiedenen Fragen an die Jugendarbeitenden wenden können. Integration in Peer-Groups, ins Quartier, Hilfestellungen bei persönlichen Fragen, Förderung von Selbst- und Sozialkompetenzen, Zusammenarbeit mit Vereinen, Schulen etc. sind dabei übergeordnete Ziele.

#### *Jugendinformation Tipp*

Die Jugendinformation Tipp ist ein niederschwelliges Angebot, um Antworten zu erhalten – egal auf welche Fragen. Jugendliche können ihre Anliegen anbringen, ihr Wissen durch gezielte Informationen erweitern und werden wo nötig durch die Erschliessung weiterer Ressourcen unterstützt. Die Jugendinformation steht auch Bezugspersonen und Organisationen, welche mit Jugendlichen arbeiten, offen.

#### **4.2.7 Partizipation von Migrantinnen und Migranten**

Die Stadt ist betreffend die Migrantinnen und Migranten bereits in vielfältiger Weise aktiv, um dieser Bevölkerungsgruppe Partizipationsmöglichkeiten zu bieten. Den unterschiedlichen Bedürfnissen dieser Bevölkerungsgruppe – wobei es DIE Migranten oder DEN Migranten nicht gibt – gilt es Rechnung zu tragen. Das einzige, was Migrantinnen und Migranten verbindet ist, dass sie, zumindest in den ersten zehn Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz, kein Stimm- und Wahlrecht haben, ansonsten ist diese Anspruchsgruppe sehr heterogen. Entsprechend kann davon ausgegangen werden, dass Zugewanderte wenig vertraut sind im Umgang mit unseren zivilgesellschaftlichen und demokratischen Strukturen und Instrumenten. Durch die Befristung ihres Aufenthaltes leben viele von diesen Menschen hier in einem «Dauerprovisorium» und fühlen sich nicht zu gesellschaftlicher Mitwirkung eingeladen und als Teil dieser Gesellschaft anerkannt und ihr gegenüber verpflichtet. Demokratiepoltisch bedenklich ist auch die Tatsache, dass ungefähr eine Million Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, obwohl sie die formalen Auflagen für die Einbürgerung erfüllen, auf ihre politischen Rechte verzichten.

Zudem ist auf Folgendes hinzuweisen: Mit dem Beitritt zur Städtekoalition gegen Rassismus aus dem Jahre 2013 verpflichtet sich die Stadt zur aktiven Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung. Dadurch soll das Gedeihen des gesellschaftlichen Zusammenhaltes und das chancengerechte Zusammenleben gefördert werden. Erwähnenswert ist im Weiteren, dass sich im FORUM 2017 (27. November 2017) unter dem Titel «Wo ist die Stimme der Migranten?» gezeigt hat, dass Partizipation als Resultat von zivilgesellschaftlichem Engagement, Bürgersinn und Demokratieverständnis gelernt werden muss. Dies erfordert Anerkennung sowie «proaktive» Informationen und niederschwellige Partizipationsangebote der Aufnahmegesellschaft.

Die städtische Integrationsstelle kann diese Regelstrukturen bei der Entwicklung von Kommunikationskonzepten und der interkulturellen Öffnung unterstützen. Hierfür stehen der städtische Integrationsfonds zur Projektförderung und die städtische Integrationskommission als Resonanzgefäss und Beratendes Gremium zur Verfügung. Darüber hinaus können beispielsweise Informationsveranstaltungen von Migrantennetzwerken und Fachstellen sowie die Zusammenarbeit mit Brückenbauern und Brückenbauerinnen zur besseren Information und zur Verbesserung des zivilgesellschaftlichen Verständnisses und der Demokratiebildung beitragen.

#### **4.2.8 Partizipation von Personen mit geistigen oder körperlichen Beeinträchtigungen**

Menschen mit geistigen oder körperlichen Beeinträchtigungen (für die eine andere Form der Beistandschaft i.S.v. Art. 393 bis Art. 397 ZGB vorliegen kann, aber nicht muss), welche aber jedenfalls trotzdem stimm- und wahlberechtigt sind möchten ihr Leben trotz Einschränkungen möglichst autonom und selbstbestimmt gestalten und als gleichberechtigter Teil der Gesellschaft wahrgenommen und inkludiert werden. Dazu benötigen sie besondere Rahmenbedingungen, die unterstützend in die verschiedensten Lebensbereiche einwirken. Im Bericht der Arbeitsgruppe Behindertenfragen der Konferenz Alters- und Behindertenfragen der Stadt «Behindert – ungehindert – in der Stadt St.Gallen»<sup>39</sup> sind unterschiedliche Massnahmen formuliert, die teilweise umgesetzt wurden. So können Menschen mit Sehbehinderungen städtische Vorlagen zu aktuellen Abstimmungen als Hörzeitschrift abonnieren.<sup>40</sup> Ebenfalls für Menschen mit Sehbehinderungen wurde ein neues Fussgängerleitsystem realisiert. Im Bereich hindernisfreies Bauen arbeitet die Stadtverwaltung, namentlich die Direktion Planung und Bau, eng mit Procap<sup>41</sup> zusammen, um in der Planung öffentlich zugänglicher Bauten den barrierefreien Zugang mitzubedenken.

Ergänzend dazu werden Menschen mit Beeinträchtigungen und Vertreterinnen und Vertreter von Behindertenorganisationen regelmässig einbezogen, wenn es darum geht, ihr Wissen und ihre Erfahrungen bei konkreten Fragestellungen abzuholen oder Themen gemeinsam zu bearbeiten. In der Arbeitsgruppe Behindertenfragen der Konferenz für Alters- und Behindertenfragen setzen sich Vertreterinnen und Vertreter von Behindertenorganisationen kontinuierlich mit Fragestellungen zur Verbesserung der Lebensbedingungen und der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen auseinander. Der Verband Procap St.Gallen-Appenzell ist für Menschen mit Behinderung eine wichtige Anlaufstelle. Einerseits ermöglichen verschiedenste Angebote wie der Besuch kultureller Veranstaltungen, Weiterbildungsangebote oder die Organisation von Reisen eine aktive Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Andererseits können Mitglieder bei rechtlichen Fragen die Beratung durch Fachpersonen in Anspruch nehmen. Diese Aktivitäten unterstützt die Stadt mit einem jährlichen finanziellen Beitrag.

Die Sensibilisierung der Bevölkerung ist ein bedeutender Faktor, um Menschen mit Beeinträchtigungen Teilhabe und Partizipation zu ermöglichen. In Zusammenarbeit mit den verschiedenen Institutionen unterstützt die Stadt diesen Prozess. Viele Massnahmen, welche die Bewältigung des Alltags erleichtern und zur Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Beeinträchtigungen beitragen, sind Querschnittsaufgaben, die eine Kooperation verschiedener Akteurinnen und Akteure erfordern. Eine wichtige anstehende Massnahme ist die Optimierung der Barrierefreiheit, um Informationen für den Alltag in leichter oder einfacher Sprache niederschwellig zugänglich zu machen und die politische Partizipation zu ermöglichen. Weitere wichtige Massnahmen wie ein Konzept zum hindernisfreien öffentlichen Raum oder ein digitaler Stadtplan mit spezifischen Informationen für Rollstuhlfahrerinnen und -fahrer sind ebenfalls noch zu realisieren.

---

<sup>39</sup> Amt für Gesellschaftsfragen (heute: Dienststelle Gesellschaftsfragen): Behindert – ungehindert – in der Stadt St.Gallen. Bericht der Arbeitsgruppe Behindertenfragen der Konferenz Alters- und Behindertenfragen der Stadt St.Gallen, 2011.

<sup>40</sup> Vgl. Schweizer Bibliothek für Blinde, Seh- und Lesebehinderte (SBS); <https://www.sbs.ch/abstimmungsunterlagen/>.

<sup>41</sup> Vgl. <https://www.procap.ch/>; Procap ist der grösste Mitgliederverband von und für Menschen mit Behinderungen in der Schweiz.

## **5 Zielsetzungen der Postulatsbeantwortung**

Der Prozess der Berichtlegung des Postulats erfolgte im Sinne des Themas als ergebnisoffener «Entscheidungsfindungsprozess» mit einem vorgelagerten dialogorientierten Such-, Gestaltungs- und Lernprozess. Als Ergebnis der ersten Phase wurde ein Grundlagenbericht erarbeitet, welcher in einem vertiefenden Dialogprozess mit den Anspruchsgruppen reflektiert und ergänzt wurde. Dieser Bericht bildete eine zentrale Voraussetzung, um den nun vorliegenden Postulatsbericht zu verfassen bzw. die angezeigten Massnahmen in die Wege zu leiten. Die FHS St.Gallen wurde bereits im Rahmen des (zuvor gestarteten) Projekts zur «Kinderpartizipation» beigezogen. Es drängte sich deshalb auf, die FHS St.Gallen auch für das vorliegende Projekt zu gewinnen. So entstanden Synergieeffekte und die beiden Projekte konnten in formeller und materieller Hinsicht miteinander koordiniert werden.

## **6 Grundlagen der Partizipation (Überblick)**

### **6.1 Partizipationsverständnis<sup>42</sup>**

Unter Partizipation wird die Mitsprache, Mitentscheidung und Mitgestaltung der Bevölkerung an grundsätzlich allen Fragen der Gestaltung des öffentlichen Lebens verstanden. Damit wird das Recht der Bevölkerung, auch der nicht-stimmberechtigten, impliziert, an der Entwicklung der Gesellschaft teilhaben zu können. Ausserdem wird ein Partizipationsideal vertreten, welches sich an einer pluralistischen Gesellschaftskonzeption orientiert.

### **6.2 Stufen der Partizipation<sup>43</sup>**

Partizipation wird oft in Stufenmodellen dargestellt. Vorliegend wird ein Modell gewählt, mit welchem die systematische Einordnung von Partizipation als Ergebnis der Gewährung von Teilhabe durch Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger (Politik und Verwaltung) und die Teilnahme betroffener oder interessierter Einwohnerinnen und Einwohner möglich ist. Dies kann hilfreich sein, um bei der Förderung von Partizipation Fehleinschätzungen zu vermeiden und zum Beispiel zu viel zu versprechen. Im Folgenden werden die einzelnen Stufen der Partizipation jeweils aus der Perspektive von Politik und Verwaltung sowie derjenigen von Einwohnerinnen und Einwohnern erläutert.

#### **1. Information**

Einwohnerinnen und Einwohner werden über anstehende Entscheidungen oder Entwicklungen transparent informiert. Einwohnerinnen und Einwohner informieren sich über anstehende oder getroffene Entscheidungen und deren Hintergründe.

#### **2. Anhörung**

Vor einer anstehenden Entscheidung oder Entwicklung bringen die zuständigen Stellen in Erfahrung, wie Einwohnerinnen und Einwohner die Ausgangssituation und mögliche Konsequenzen einschätzen, um dies bei der Entscheidung eventuell zu berücksichtigen. Einwohnerinnen und Einwohner gehen auf Verantwortliche zu, um vor einer Entscheidung oder Entwicklung ihre Haltung darzulegen und ihre Sichtweise zu verdeutlichen, wobei es nicht in ihrer Hand liegt, ob ihre Meinung in die Entscheidung einfliesst.

---

<sup>42</sup> Grundlagenbericht FHS, S. 5.

<sup>43</sup> Grundlagenbericht FHS, S. 8 ff.

### 3. Mitwirkung

Fachleute aus der Verwaltung besprechen mit Einwohnerinnen und Einwohnern anstehende Entscheidungen oder Entwicklungen und stimmen gemeinsam darüber ab, was weiter geschehen soll. Die Lebensumstände der Einwohnerinnen und Einwohner werden hier einbezogen. Einwohnerinnen und Einwohner diskutieren Entscheidungen oder Entwicklungen gemeinsam mit Fachleuten aus der Verwaltung. Sie nutzen dazu die Möglichkeit, aus ihren Erfahrungen heraus Kritik zu üben, Unterstützung zu leisten oder Ratschläge zu geben. Sie haben dabei aber keine Garantie, dass ihre Sichtweise berücksichtigt wird im weiteren Prozess.

### 4. Mitentscheidung

Politik und/oder Verwaltung übertragen Einwohnerinnen und Einwohnern in bestimmten Bereichen eine eigenständige Entscheidungsbefugnis. Einwohnerinnen und Einwohner nehmen ihr Recht wahr, in bestimmten Bereichen finanzielle, organisatorische oder inhaltliche Entscheidungen eigenständig zu treffen. Mitentscheidung beinhaltet auch Mitverantwortung (z.B. aktive Beteiligung bei der Umsetzung).

### 5. Selbstorganisation

Einwohnerinnen und Einwohner organisieren sich selbst und setzen ihr Vorhaben eigenständig um.

## 6.3 Erfolgsfaktoren der Partizipation<sup>44</sup>

Wie können erfolgreiche partizipative Prozesse gelingen? Dabei handelt es sich um eine Kernfrage, die es bei der Umsetzung von Partizipation auf kommunaler Ebene zu berücksichtigen gilt. Es wurden folgende vier Erfolgsfaktoren identifiziert und durch eine umfassende Dokumentenanalyse verifiziert.

#### 1. Legitimation

Ein erfolgreicher partizipativer Prozess erfordert eine klare Legitimation und Regeln; es geht dabei darum, dass Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Politik und/oder Verwaltung der Partizipation zustimmen und den Prozess mittragen (politisches Commitment). So müssen die Integration der Ergebnisse in den Entscheidungsprozess gewährleistet und der Verfahrensablauf sowie die Rahmenbedingungen von Beginn weg transparent und nachvollziehbar sein.

#### 2. Fairness

Ein partizipativer Prozess sollte, im Sinne der Fairness gegenüber allen Beteiligten, ergebnisoffen sein. Wenn Einschränkungen bestehen, müssen diese klar kommuniziert werden. Die Beteiligung muss so frühzeitig wie möglich beginnen und alle Beteiligten sollen die gleichen Chancen, aber auch Rechte und Pflichten haben.

#### 3. Kompetenz

Zur Unterstützung der Kompetenz aller Beteiligten muss fachlicher Input im partizipativen Prozess gewährleistet sein. Die Teilnehmenden haben so die Möglichkeit, eigenen Sachverstand zu erwerben. Der Prozess wird bei Bedarf professionell begleitet und moderiert und bei Bedarf durch externe und neutrale Expertise unterstützt.

---

<sup>44</sup> Grundlagenbericht FHS, S. 12 ff.

#### 4. Effizienz

Das Verhältnis von Aufwand (Zeit und Kosten) zum Nutzen und Ergebnis muss angemessen sein.

### 6.4 Standards der Partizipation<sup>45</sup>

Es scheint sinnvoll, sich bei partizipativen Prozessen soweit zweckmässig an verbindlichen Standards zu orientieren. Dazu wurde zunächst eine Übersicht zu den relevantesten Faktoren zusammengestellt. Die nachstehend genannten Standards werden durch Ergebnisse der Dokumentenanalyse gestützt und werden in zahlreichen Gemeinden in der Schweiz, in Deutschland und in Österreich bei partizipativen Prozessen als Orientierungshilfe genutzt.

#### 1. Strukturelle Verankerung des Rechts auf Partizipation

Das Recht der Einwohnerinnen und Einwohner auf informelle Partizipation ist idealerweise durch Politik und Verwaltung verbindlich geregelt. Es gibt Bestrebungen, eine kommunale Partizipationskultur zu entwickeln. Der Zugang zu partizipativen Prozessen ist offen und transparent kommuniziert. Die Beteiligung von Einwohnerinnen und Einwohnern an partizipativen Prozessen basiert auf Freiwilligkeit. Es gibt auch ein Recht auf Nichtbeteiligung. Die Partizipation muss so früh wie möglich einsetzen, also dann, wenn seitens der Einwohnerinnen und Einwohner noch Mitgestaltungsmöglichkeiten bestehen. Für thematische Anregungen aus der Bevölkerung müssen Spielraum und die Bereitschaft, Anregungen entgegenzunehmen, vorhanden sein.

#### 2. (Frühzeitige) Information

Es bedarf kommunikativ besonderer Anstrengungen, um nicht organisierte oder schwer erreichbare Anspruchsgruppen einzubeziehen. Alle für einen partizipativen Prozess relevanten Fakten und Unterlagen sind transparent und zugänglich zu machen. Fragen zum Prozess und zu den Mitwirkungsmöglichkeiten sollen rasch beantwortet werden. Die Teilnehmenden sollen nach Abschluss eines partizipativen Prozesses über die Umsetzung auf dem Laufenden gehalten werden.

#### 3. Beteiligungsformate sind den Themen und den Anspruchsgruppen angepasst

Eine chancengerechte Partizipation orientiert sich an speziellen, angepassten Methoden für unterschiedliche Altersgruppen (z.B. Kinder, Jugendliche, Menschen mit Beeinträchtigung, Migrantinnen und Migranten). Jeder partizipative Prozess muss individuell geplant werden und sich am jeweiligen Thema und an den davon betroffenen Anspruchsgruppen orientieren. Die Zugänglichkeit soll für alle Interessierten sichergestellt sein. Die verantwortlichen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger sowie Fachleute der operativen Ebene in der Verwaltung bringen dem ganzen Prozess und den Beteiligten eine wertschätzende Haltung entgegen.

#### 4. Es gibt genügend Handlungsspielraum

Partizipative Prozesse laufen unter klaren Rahmenbedingungen ab, sie sind aber ergebnisoffen. Die Verantwortlichen und Beteiligten zeichnen sich durch Konfliktfreundlichkeit und Konfliktfähigkeit aus. Es gibt in partizipativen Prozessen ein Recht auf Scheitern, entscheidend ist, die Gründe für einen erfolglosen Abschluss im offenen Dialog zu evaluieren.

---

<sup>45</sup> Grundlagenbericht FHS, S. 16 f.

## 5. Die Ressourcen sind geklärt und vorhanden

Sämtliche Rahmenbedingungen sind vor dem Start in einen partizipativen Prozess verbindlich geklärt. Die Rahmenbedingungen werden konsequent und offen kommuniziert. Die Verantwortlichen sorgen damit für realistische Erwartungen.

## 6. Evaluation

Nach Abschluss eines partizipativen Prozesses wird die Zielerreichung durch die Verantwortlichen überprüft und transparent gemacht. Unterstützend ist hierbei, wenn über den ganzen Prozess ein Monitoring erfolgt und es dazu eine regelmässige Berichterstattung gibt. Dasselbe gilt in Bezug auf die Umsetzung von Ergebnissen nach einem abgeschlossenen Prozess.

### **6.5 Partizipation in St.Gallen: Das Vorgehen im Überblick<sup>46</sup>**

Es hat sich gezeigt, dass zusammen mit der FHS St.Gallen eine direktionsübergreifende Projektorganisation zweckmässig ist, um bestmöglich sämtliche Aspekte betreffend die Partizipation zu beleuchten.<sup>47</sup> Nachfolgend sollen die verschiedenen Arbeitsphasen erläutert werden.

In der ersten Phase der Ist-Analyse, deren Ergebnisse nachfolgend dokumentiert sind, wurden Einzel- und Gruppeninterviews mit den im bestehenden Partizipationsreglement genannten Anspruchsgruppen (Quartiere, Migrantinnen und Migranten, Jugendliche) sowie mit allen Fraktionspräsidien der im Stadtparlament vertretenen Parteien geführt.

#### **Quartiere**

Hier waren Vertreterinnen und Vertreter von Quartiervereinsvorständen zu einem Gruppengespräch eingeladen. Ergänzt wurde dieses durch ein Einzelinterview mit einem Quartiervereinsvertreter, der beim Gruppengespräch verhindert war. Die Einladung zum Gruppengespräch erfolgte auf Vorschlag des Quartierbeauftragten der Stadt St.Gallen.

#### **Migrantinnen und Migranten**

Die Befragung von Migrantinnen und Migranten erfolgte in einem ersten Schritt mittels Einzelinterviews mit Schlüsselpersonen, welche seitens des Integrationsbeauftragten der Stadt St.Gallen vorgeschlagen wurden, und die sich aus unterschiedlicher Perspektive mit dem Partizipationsreglement von 2006 auseinandergesetzt hatten. Zusätzlich wurde in einem zweiten Schritt ein ausführliches Gespräch mit einer zufällig zusammengesetzten Gruppe von Migrantinnen und Migranten geführt.

#### **Jugendliche**

Jugendliche im Alter von 13 bis 18 Jahren wurden über einen längeren Zeitraum durch zwei Gruppen von Studierenden der FHS St.Gallen befragt. Diese Studierendengruppen wurden so ausgewählt, dass sie altersmässig nahe bei der Anspruchsgruppe lagen, um so eine Peer-to-Peer-Befragung (Jugendliche befragen Jugendliche) zu ermöglichen. So wurden Jugendliche im institutionellen Kontext (Schulen und Angebote der Dienststelle Kinder Jugend Familie der Stadt St.Gallen) befragt, aber auch solche, welche sich über die Zugehörigkeit zu bestimmten subkulturellen Szenen definieren.

---

<sup>46</sup> Grundlagenbericht FHS, S. 18 f.

<sup>47</sup> Vgl. zum Vorgehen bzw. zur Projektorganisation: <https://www.stadt.sg.ch/home/verwaltung-politik/demokratie-politik/partizipation/revision-partizipationsreglement.html>.

## **Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten**

Mit der Fraktionspräsidentin und den fünf Fraktionspräsidenten wurden Einzelinterviews geführt.

## **Hearings und Onlineumfrage**

Im Juni 2019 wurden an drei Hearings die Ergebnisse der Phase 1 mit den Anspruchsgruppen und weiteren Interessierten diskutiert und dabei auch ein Blick in die Zukunft gerichtet. Zudem wurde eine Onlineumfrage durchgeführt.

## **7 Ergebnisse**

### **7.1 Ergebnisse Phase 1**

Die Ergebnisse – je nach Phasen – werden im durch die FHS St.Gallen erstellten Grundlagenbericht detailliert beleuchtet.<sup>48</sup> Nachfolgend wird im Sinne einer Zusammenfassung nur auf einige ausgewählte Aspekte des Grundlagenberichts der FHS eingegangen.

#### **7.1.1 Quartiere<sup>49</sup>**

Beim Gruppen- und dem Einzelgespräch wurden Vertreterinnen und Vertreter von Quartiervereinsvorständen danach gefragt, ob – bezogen auf die Partizipation von Quartieren –:

- das Partizipationsreglement bekannt ist,
- welche Erwartungen die Vereine an Partizipation haben,
- welche Erfahrungen damit gemacht wurden,
- wen die Vereine erreichen und wen nicht,
- ob das Reglement beibehalten werden soll,
- welche Ressourcen Partizipation benötigt,
- und welche Arten von Partizipation als unterstützend wahrgenommen werden.

#### *Die politisch kleinste Zelle*

Die Quartiervereine beschreiben sich als «politisch kleinste Zelle». Als Quartierverein möchten sie als Ansprechpartner der Stadt ernst genommen werden, so dass sie bei grösseren Veränderungen, die das Leben im Quartier betreffen, von den verschiedenen Dienststellen einbezogen werden. In der Diskussion wurde etwa festgehalten, dass Quartiervereine nicht die Interessen einer Mehrheit im Quartier abbildeten. Es sei im Allgemeinen nur ein geringer Anteil der Quartierbevölkerung, der aktiv im Verein sei. Es ist ein Anliegen der Vereine, allen Menschen, die im Quartier leben, die Möglichkeit zu geben, sich zu informieren, mitzudiskutieren und auch mitzuentscheiden. Dies sei für sie Demokratie, denn damit stehe und falle der Wille, sich zu informieren und mitzuwirken bzw. zu partizipieren. So sehen sie die grösste Partizipationsmöglichkeit, wenn am Alltag der Menschen angesetzt wird, nämlich an den Themen, Bedürfnissen und Schwierigkeiten der Alltagsbewältigung der Menschen in den Quartieren. Es fehlen jedoch Strukturen, um all dies zu ermöglichen.

---

<sup>48</sup> Vgl. Grundlagenbericht FHS, S. 20 ff.

<sup>49</sup> Vgl. Grundlagenbericht FHS, S. 20 f.

### *Wunsch nach Einbezug und Mitentscheidung in Projekten*

Das Partizipationsreglement ist den Vertreterinnen und Vertretern der Quartiervereine offenbar grösstenteils bekannt. Grossmehrheitlich sind sie mit dem Einbezug durch die Stadt zufrieden. Es sei jedoch sehr wichtig, dass es so ein Reglement gebe, da man zumindest wisse, dass eine Mitsprache wichtig und möglich wäre, auch wenn dies nicht immer zum Tragen komme. Die Meinungen in Bezug auf den effektiven Einbezug der Quartiere durch die Stadt St.Gallen sind grundsätzlich positiv, aber es gibt auch Vorstandsmitglieder, welche gerne stärker einbezogen würden. Zudem verfügen gemäss der FHS St.Gallen offenbar nicht alle Vorstände der Quartiervereine über die Ressourcen, stärker zu partizipieren. Einige Vorstände seien bereits zufrieden, wenn der Einbezug bei wichtigen Planungsvorhaben im Quartier erfolgt.

### *Vernetzung*

Die Vernetzung mit Mitgliedern des Stadtparlaments wird als Türöffner für die eigenen Anliegen erlebt. Das Einbringen von Vorstössen wird gesamthaft als aufwändig erlebt. Auch der Netzwerkaufbau und die Kontaktpflege sei für viele nicht im erwünschten Umfang möglich.

### **7.1.2 Migrantinnen und Migranten<sup>50</sup>**

Bei den Interviews und dem Gruppengespräch mit Migrantinnen und Migranten wurde gefragt,

- ob das Partizipationsreglement bekannt ist,
- was für sie Partizipation bedeute,
- was es brauchen würde, damit mehr Möglichkeiten der Partizipation genutzt würden,
- welche Instrumente der Partizipation ihnen bekannt seien,
- was sie sich durch Partizipation erhoffen,
- wo ihre konkreten Bedürfnisse bezüglich Partizipation liegen und
- zu welchen Themen sie partizipieren möchten.

### *«DIE Migrantin, DEN Migranten» gibt es nicht*

Das Partizipationsreglement sei sehr wichtig für die Menschen, die weder über das Stimm- noch über das Wahlrecht verfügen. Der Partizipationsgedanke werde jedoch politisch nicht gelebt, da müsse ein Umdenken stattfinden. Für Migrantinnen und Migranten, die nicht über das politische Wissen verfügen, sei das Einreichen eines Vorstosses eine hohe Hürde. So sei das Reglement bei vielen überhaupt nicht bekannt und sie wüssten nicht, dass sie so eine Möglichkeit hätten. Zum anderen haben gemäss Grundlagenbericht der FHS viele die Wahrnehmung, sie würden mit ihren Anliegen im Verwaltungsprozess nicht ernst genommen. Es sei nicht zu unterschätzen, dass viele der Migrantinnen und Migranten, die in der Schweiz leben, sich nicht durch Vertreterinnen und Vertreter anderer Länder repräsentiert fühlen und sich nicht zwingend mit ihnen identifizieren können. So gebe es nicht «DIE Migrantin oder DEN Migranten».

### *Politisch uninteressiert?*

Mit der von einzelnen Politikerinnen und Politikern formulierten Zuschreibung, Migrantinnen und Migranten seien zu wenig politisch interessiert, fühle man sich undifferenziert kategorisiert. Bei Migrantinnen und Migranten bestehe zusätzlich die Schwierigkeit, dass sie, auch wenn sie wollten, nicht die Möglichkeit hätten, auf allen Ebenen mitzuwirken, da sie über kein Stimm- und Wahlrecht verfügen.

---

<sup>50</sup> Vgl. Grundlagenbericht FHS, S. 23 ff.

Mindestens auf kommunaler Ebene würde das Stimm- und Wahlrecht als starkes Signal des Willkommenseins wahrgenommen.

#### *Kommunales Stimm- und Wahlrecht*

Das Stimm- und Wahlrecht auf kommunaler Ebene wäre ein grosser Schritt, um die Integration zu fördern. Nicht nur für Migrantinnen und Migranten, sondern auch für Jugendliche sei es zentral, dass ein Anliegen in kürzester Zeit abgewickelt werde. Ein solches Vorgehen würde von Respekt gegenüber den Anliegen der nicht stimmberechtigten Bevölkerung zeugen.

#### *Transparenz und Einfachheit schaffen*

Eine Empfehlung der befragten Migrantinnen und Migranten ist, dass alle Menschen, die einen Vorstoss einreichen wollen, unkompliziert darin unterstützt werden, ihre Anliegen zu formulieren. Der Entscheid über den Vorstoss soll öffentlich und transparent begründet werden und innerhalb einer möglichst kurzen Frist erfolgen. Es wurde betont, dass dazu die Verwaltung einzelne Abläufe optimieren und bessere Absprachen zwischen den Direktionen treffen müsste.

#### *Bedeutungsverlust der Vereine*

Migrantinnen und Migranten würden politisch über keine Lobby verfügen, könnten aber mit ausserparlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten gestärkt werden. Die Kulturvereine hätten seit Einführung des Reglements an Bedeutung verloren und, ähnlich wie die traditionellen Quartiervereine, einen Rückgang der Mitglieder zu verzeichnen.

### **7.1.3 Jugendliche<sup>51</sup>**

Die Jugendlichen im Alter von 13 bis 18 Jahren wurden mittels narrativer Interviews befragt, welche auf offenen Fragen aufbauen, die den Jugendlichen Raum lassen, frei und ohne Unterbrechung zu erzählen. So wurden sie gefragt,

- ob sie das Partizipationsreglement kennen,
- wo sie sich in der Stadt St.Gallen bewegen,
- was ihre Wünsche für die Stadt St.Gallen seien,
- was sie in der Stadt ändern würden,
- wie sie etwas ändern und wo sie sich dazu melden würden,
- welche Kanäle sie bereits nutzen, um etwas zu ändern.

#### *Hohe Bereitschaft und hohe Hürden*

Die befragten Jugendlichen bilden eine hohe Diversität ab, formulieren jedoch vergleichbare Bedürfnisse und benennen ähnliche Mängel bezüglich der partizipativen Einflussmöglichkeiten im Lebensalltag. Die Jugendlichen würden im Allgemeinen eine hohe Bereitschaft zeigen, in der Stadt St.Gallen zu partizipieren und es besteht das Interesse, Vorschläge zur Veränderung einzubringen, um etwas in der Stadt zu bewirken. Jedoch zeigt sich diesbezüglich, dass die Jugendlichen keine Chancen sehen, dass ihre Bedürfnisse Gehör finden. Der Mehrheit der Jugendlichen sind das Partizipationsreglement und auch der Jugendlichenvorstoss unbekannt. Ebenfalls erscheinen die Hürden, einen Vorstoss einzubringen, viel zu gross.

---

<sup>51</sup> Vgl. Grundlagenbericht FHS, S. 27 ff.

### *Kollektivierungschancen*

Mitwirkung gelingt Jugendlichen besonders gut, wenn sie sich in Initiativgruppen, Verbänden oder Vereinen kollektiv einbringen und aktiv mitgestalten können.

### *Kulturelle Partizipation*

Manche Jugendlichen meiden öffentliche Veranstaltungen in der Stadt, da sie mit Diskriminierung und Ausschluss rechnen müssten. So zeigen diese Jugendlichen Engagement, eigene Veranstaltungen zu organisieren, was jedoch oft scheitert. Der Bedarf an grossen, günstigen und geschützten freien Räumen zur Durchführung von Veranstaltungen sei nicht vollständig abgedeckt. Es fehle zudem oft das Wissen, wie Fördergelder beantragt oder Vorstösse formuliert werden müssen. Der Wunsch nach geschützten Räumen ist vor allem von jungen Frauen und LGBTIQ<sup>52</sup>-Jugendlichen, die sich an bestehenden Kulturorten wegen zunehmender Belästigungen nicht sicher fühlen (und deshalb gerne selber eine Veranstaltung organisieren möchten) geäussert worden.

### *Alters- und geschlechterspezifische Partizipation*

Weiter besteht ein Bedarf an diverseren alters- und geschlechtsspezifischen Angeboten. Einige Jugendliche bekunden ihr Interesse an lebensnahen Mitwirkungs- und Beteiligungsmöglichkeiten in der Quartier- und Stadtentwicklung. Bereits in der Schule gelte es, Jugendpartizipation zu unterrichten und zu leben. So sei die Mitgestaltungsmöglichkeit im Unterricht der städtischen Schulen ein Angebot, das sie sich wünschen würden.

### **7.1.4 Fraktionspräsidien<sup>53</sup>**

In den Einzelinterviews wurden die Fraktionspräsidentin und die fünf Fraktionspräsidenten gefragt,

- welches Partizipationsverständnis in der Fraktion vertreten werde,
- welche Erfahrungen sie als Stadtparlamentsmitglieder mit Partizipation haben,
- welche Themen ihrer Ansicht nach besonders für Partizipation geeignet seien,
- welche Spielregeln Partizipation brauche,
- was im Partizipationsreglement festgehalten werden solle und was nicht,
- ob die Unterscheidung in «Politische Partizipation» und «Projektpartizipation» im Reglement weiterhin sinnvoll sei,
- welche Ressourcen für Partizipation zur Verfügung stehen sollen und
- wie sie persönlich als Bürgerinnen und Bürger partizipieren würden.

### *Partizipation fördern*

Seit Inkrafttreten des Partizipationsreglements im Jahr 2006 sind aus Sicht aller Fraktionen zu wenige Vorstösse eingegangen. Während sich einzelne die Frage stellen, ob es denn ein Reglement noch brauche, bei einer so geringen Beteiligung, sind sich die meisten einig, dass für das Reglement nun Schritte der Anpassung notwendig sind. Politische Partizipation zu fördern sei insofern auch über die Personenkategorien wie Migrantinnen bzw. Migranten und Jugendliche hinaus eine Thematik, die überdacht werden sollte, da sie die gesamte Bevölkerung betreffe. Partizipation wird von allen Fraktionspräsidien als ein relevantes Thema angesehen. Den Menschen soll es möglich sein, sich mit ihren

---

<sup>52</sup> Diese Abkürzung steht für Lesbisch Schwul Bi Trans\* Inter\* Queer bzw. im Englischen entsprechend für Lesbian Gay Bisexual Trans Intersex Queer.

<sup>53</sup> Vgl. Grundlagenbericht FHS, S. 30 ff.

Fragen und Anliegen auch ins Stadtparlament einbringen zu können und in Projekten mitzudiskutieren und mit eigenen Ideen mitwirken zu können.

#### *Persönliche Kanäle nutzen*

Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier würden immer wieder mal als Türöffnerinnen bzw. Türöffner für Interessengruppen agieren. So können Interessengruppen ihre Anliegen und Fragen direkt an sie persönlich richten, diese würden geprüft und bei Interessenübereinkunft Gehör im Stadtparlament finden oder an die passende Stelle in der Verwaltung weitergeleitet werden. Die Vernetzung mit Mitgliedern des Stadtparlaments, um eigene Interessen und Anliegen rasch und zielgerichtet vorzubringen, sei ein erfolgversprechender Weg. In den Interviews wird aber auch festgehalten, dass Einzelne, die sich nicht kollektivieren können, nicht durch die Fraktionen repräsentiert werden und keinen direkten Zugang zu Mitgliedern des Stadtparlaments haben, ihre Anliegen nicht einbringen und somit nicht partizipieren können. Hierunter fallen für sie unter anderem Jugendliche, hochbetagte Menschen, Migrantinnen und Migranten und Menschen mit Beeinträchtigungen.

#### *Transparenz und Einheitlichkeit in der Verwaltung*

In der Vergangenheit seien Fragen und Partizipationsanliegen nicht immer an den richtigen Stellen platziert worden und die betroffenen Menschen fühlten sich zu wenig ernst genommen.

#### *Vereine und Quartiere einbinden*

Die Quartierbevölkerung könne ihre Anliegen und Fragen über Quartier- und Kulturvereine platzieren. Gemäss Fraktionspräsidien spielen diese Vereine eine zentrale Rolle als Anlaufstelle für die Quartierbevölkerung, da sie als Interessenvertretungen gelten und somit Anliegen kollektivieren könnten. Mit Bezug auf das Partizipationsreglement betonen einige Interviewte, die Vereine sollten bei Projekten frühzeitig informiert und konsultiert werden. Eine Mehrheit der Fraktionspräsidien bringt an, dass die Vereine nicht die Anliegen einer Mehrheit der Quartierbevölkerung repräsentieren können.

#### *Partizipation ermöglichen in Projekten*

Die Fraktionspräsidien sehen die grösste Partizipationsmöglichkeit für die Bevölkerung in Projekten der Stadt. Bei Projekten kann die Bevölkerung, oder je nach Projekt auch nur ein Teil der betroffenen Bevölkerung, in Planungs- und Entwicklungsprozesse eingebunden werden, so dass sie mitdiskutieren und zur Ideenentwicklung beitragen kann.

#### *Stimm- und Wahlrecht für alle?*

Elternforen, Quartiervereine und andere Gremien, die grundsätzlich offen zugänglich seien, stellen nach Ansicht der Fraktionspräsidien zentrale Anlaufstellen für die Ermöglichung von Partizipation dar. Zwei Fraktionen vertreten den Standpunkt, das reiche nicht aus, weshalb das Bestreben für ein kommunales Stimm- und Wahlrecht für Migrantinnen und Migranten auf die politische Agenda gehöre. Ergänzt wird diese Haltung durch zwei Fraktionen, welche sich nicht für ein kommunales Stimm- und Wahlrecht aussprechen, dafür aber vorschlagen, dass man dazu niederschwellige Alternativen prüft, wie beispielsweise konsultative Befragungen von Migrantinnen und Migranten. Die übrigen beiden Fraktionen sind dagegen dezidiert der Meinung, dass Migrantinnen und Migranten sowie Jugendliche lokalpolitisch nicht interessiert seien oder dass eine Repräsentation ihrer Anliegen durch Dritte (Jungpolitikerinnen und Jungpolitiker, eingebürgerte Parlamentarierinnen und Parlamentarier) genügen würde. Eine Senkung des Alters für die politische Mündigkeit Jugendlicher ist für keine Fraktion ein drängendes Thema oder wird klar abgelehnt. Es wird darauf verwiesen, dass politisch interessierte Jugendliche sich im Jugendparlament und in Jungparteien engagieren könnten.

## **7.2 Ergebnisse Phase 2<sup>54</sup>**

### **7.2.1 Hearings**

Im Juni 2019 fanden drei moderierte Hearings statt, je eines mit Jugendlichen und Migrantinnen bzw. Migranten sowie ein für alle Interessierten offenes. Grundlage für die Hearings waren die Ergebnisse aus der Phase 1, die jeweils kurz vorgestellt und anschliessend mit den Anwesenden in Gruppen diskutiert wurden. Auf diese Weise konnten die Erkenntnisse aus Phase 1 ergänzt und differenziert werden. In einer zweiten Diskussionsrunde ging es darum, der Frage «Wie soll Partizipation in der Stadt St.Gallen künftig möglich sein?» nachzugehen.

#### *Jugendliche: Eine unabhängige, wirkmächtige Stimme*

Die Jugendlichen kennen das aktuelle Partizipationsreglement nicht. Partizipation sei jedoch in der Schule und Familie bereits Teil des Alltags, allerdings seien diese Räume jeweils von Erwachsenen vorstrukturiert und dementsprechend hätten die Jugendlichen wenig Entscheidungs- und Definitionsmöglichkeiten. In der Schule gebe es die Möglichkeit, über Projekte mitwirken zu können. Dies betreffe jedoch mehr die organisatorische Mitwirkung. Die Jugendlichen wollen in der Schule stärker mitgestalten und mitentscheiden können, wobei ihnen bewusst ist, dass dies neuer Strukturen bedarf, welche es den Jugendlichen ermöglichen würden, Partizipation von Grund auf zu erlernen.

#### *Migrantinnen und Migranten: Gleichwertigkeit und Anerkennung der Diversität*

Viele der teilnehmenden Migrantinnen und Migranten waren bereits an partizipativen Prozessen beteiligt. Gemäss Grundlagenbericht der FHS würden diese häufig eine Scheinpartizipation erleben. Dies werde jedoch politisch jeweils so umgedeutet, dass sie kein Interesse an Partizipation hätten. Des Weiteren seien die Hürden an der Teilnahme an solchen Projekten und auch an der Umsetzung des Partizipationsreglements sehr hoch. So berichtet die Mehrheit der Befragten von Erfahrungen des Ausschlusses aufgrund der Sprache. Es sei zentral, dass Migrantinnen und Migranten auf Stadt- und eventuell auf Kantonebene das Recht der Stimm- und Wahlbeteiligung erhalten würden. Es sind zudem nicht viele Möglichkeiten für sie vorhanden, um auf institutioneller Ebene mitzuwirken. So dürfen Migrantinnen und Migranten aufgrund ihres Status zu vielen Themen, die für sie zentral sind, wie beispielsweise zu Bildungsfragen, nur sehr bedingt mitwirken und mitentscheiden. Dies empfinden die Befragten als ungerecht und sie fühlen sich mit Schweizerinnen und Schweizern nicht gleichwertig. Das Partizipationsreglement allein sei nicht zielführend, um Partizipation zu fördern. Es benötigt ein Umdenken und Veränderungen auf der politischen Ebene.

#### *Offenes Hearing: Statusunabhängige Partizipationsförderung*

Am offenen Hearing nahm eine grössere Gruppe von Menschen mit einer Beeinträchtigung teil, die sich für die Selbstvertretung engagieren. Viele der Teilnehmenden haben bereits an partizipativen Projekten teilgenommen und berichten von ihren Erfahrungen. Das Reglement kennen die meisten nicht. Was allen Teilnehmenden auffällt, ist die Tatsache, dass Menschen mit einer körperlichen oder geistigen Beeinträchtigung und Kinder im Reglement nicht erwähnt werden. Es ist für sie nicht nachvollziehbar, dass einige Gruppen genannt werden und andere nicht. Des Weiteren sei das Reglement sehr komplex formuliert, sodass nicht klar sei, was hierunter zu verstehen sei.

---

<sup>54</sup> Vgl. Grundlagenbericht FHS, S. 34 ff.

## 7.2.2 Online-Umfrage<sup>55</sup>

Mit der Onlineumfrage zur Partizipation in der Stadt St.Gallen konnten im Juni 2019 über 360 Personen erreicht und zu unterschiedlichen Aspekten befragt werden. 279 Personen haben die Umfrage vollständig ausgefüllt.

### *Bedeutung der Partizipation*

Bei Themen, welche das Quartier betreffen, haben gut 66 % angegeben, dass sie über aktuelle Entwicklungen informiert werden möchten und über 72 %, dass sie dazu mitdiskutieren möchten. Mehr als 75 % der Befragten gaben an, dass sie gerne eigene Anliegen, welche das Quartier betreffen, einbringen möchten, und gegen 70 % finden es ausserdem wichtig, bei Entwicklungen im Quartier, welche sie betreffen, mitentscheiden zu können. Demgegenüber sagen knapp 80 % der Befragten, dass sie bei gesamtstädtischen Entwicklungen informiert werden und über 76 % mitdiskutieren möchten. Mehr als 77 % möchten ihre Anliegen zu den gesamtstädtischen Themen einbringen und über 73 % möchten bei den Entwicklungen mitentscheiden können.

### *Themen, zu welchen gerne partizipiert werden möchte*

Bei Themen im Quartier wurde häufig die Partizipation zum Thema Verkehr angesprochen. Dieses wurde häufig allgemein genannt, aber differenziert als Verkehrsplanung, Verkehrsberuhigung, Einrichtung von 30er-Zonen, Verkehrserschliessung und andere. Ebenfalls häufig genannt wurde das Thema öffentlicher Raum. Darunter fallen die Bepflanzung, die allgemeine Gestaltung des öffentlichen Raums, der Umgang damit und die Nutzung desselben. Bei gesamtstädtischen Themen wurde ebenfalls der Verkehr häufig genannt, mit einem speziellen Fokus auf öffentlichen Verkehr und Ökologie. Ebenfalls häufig genannt wurde auch hier der öffentliche Raum (Begrünung und optimale Nutzung der Grünflächen, Nachhaltigkeit und die Frage, wie öffentlicher Raum genutzt und gestaltet werden kann). Kultur und kulturelle Angebote in der Stadt St.Gallen sind vielen Befragten ein wichtiges Anliegen.

Ein weiterer, oft genannter Punkt sei die Gleichstellung zwischen den Geschlechtern.

### *Information über Aktualitäten und Entwicklungen*

Das am häufigsten genutzte Medium, um sich über Aktualitäten und Entwicklungen in der Stadt St.Gallen zu informieren, sind Printmedien (76.3 %, z.B. gedruckte Zeitung, Zeitschriften, Quartierzeitungen) und das persönliche Umfeld (76.3 %, Familie, Freunde, Verein, Nachbarschaft), dicht gefolgt von Onlinekanälen (72.3 %, ohne Soziale Medien) Zudem informieren sich 43.6 % über Soziale Medien (Facebook, Twitter, Instagram u.ä.) und 46.5 % über die Website der Stadt St.Gallen.

### *Themen, zu denen bereits partizipiert wurde*

Da zu diesem Punkt konkrete Beispiele gefragt waren, wurde eine Vielfalt an Themen genannt. Zum Unterthema «In meinem Quartier» hielten die Befragten fest, dass sie schon bei Quartierfesten, bei neuen baulichen Massnahmen, in den Quartierschulen (z.B. Elternforen, Veranstaltungen) oder bei Petitionen partizipiert hätten.

---

<sup>55</sup> Vgl. Grundlagenbericht FHS, S. 38 ff.

### *Vorstösse im Rahmen des Partizipationsreglements*

Besonders interessant war zu sehen, ob und wie Befragte im Rahmen des bestehenden Partizipationsreglements der Stadt St.Gallen bereits partizipiert haben. Am häufigsten wurde gesagt, dass bisher keine Partizipation in diesem Rahmen stattgefunden habe oder man bisher nichts vom Reglement wusste.

### **7.2.3 E-Partizipation<sup>56</sup>**

Zur elektronischen Partizipation (E-Partizipation) zählen sämtliche Aktivitäten im Bereich der Information, Kommunikation und Beteiligung, um die Bevölkerung mit Hilfe elektronischer Instrumente in politische Prozesse einzubinden. In diesen Prozessen können Ideen gesammelt, Meinungen eingeholt, politische Themen diskutiert und auch Entscheidungen getroffen werden. In der Umsetzung von E-Partizipation finden sich aufgrund unterschiedlicher Anforderungen verschiedene Umsetzungsniveaus: Freiwillige und obligatorische Beteiligung. Häufig werden der Bevölkerung Möglichkeiten einer freiwilligen (fakultativen) Beteiligung eingeräumt. Beispiel hierfür sind Online-Umfragen, Online-Feedback, Online-Ideensammlungen oder auch Projektbeteiligungen. Bei diesem Vorgehen steht meist der eigentliche Weg zu einer Entscheidung im Vordergrund. Die Erarbeitung repräsentativer Ergebnisse ist bei dieser Form der informellen Partizipation nicht im Fokus. Die Legitimierung findet dann zu einem späteren Zeitpunkt durch die Entscheidung der repräsentativ gewählten Vertreterinnen und Vertreter durch den Stadtrat bzw. das Stadtparlament statt. Neben genannten informellen Instrumenten existieren in der E-Partizipation auch formelle Instrumente, wie beispielsweise E-Voting oder Online-Petitionen. Mit den genannten Angeboten werden die klassischen Möglichkeiten der politischen Teilhabe durch einen klar definierten elektronischen Weg erweitert.

Allgemein formuliert ergänzt E-Partizipation somit verschiedene analoge Massnahmen komplementär – soll diese jedoch nicht ersetzen. Analoge Informationen, wie Broschüren, Plakate, Flyer, können beispielsweise durch Social Media vielmehr wirkungsvoll multimedial ergänzt werden. Kommunikation, wie sie in physischen Workshops stattfindet, kann durch Online-Partizipationsplattformen und interaktive Austauschformate erweitert werden. Im Vergleich zur analogen Partizipation zeichnet sich die E-Partizipation durch zahlreiche Vorteile aus: Informationen und Inhalte lassen sich schneller und aktueller publizieren. Sie erlauben zudem einen direkten Rückkanal der Bevölkerung in die Verwaltung und in die Politik. Des Weiteren ist der Status der Beteiligung offen einsehbar und erarbeitete Inhalte können nachvollziehbar zugänglich gehalten bzw. nachhaltig archiviert werden. Vor allem komplexe Themen können durch die Einbindung von elektronischen, multimedialen Medieninhalten (wie z.B. Videos und Audiodateien) niederschwelliger an die Zielgruppe kommuniziert werden. Somit ist eine zielgruppenadäquate Interaktion mit den zu Beteiligten einfacher möglich. Auch lassen sich Inhalte in leichter bzw. einfacher Sprache und barrierefrei für Menschen mit Behinderung bereitstellen. Die Möglichkeit für die Partizipierenden, unabhängig von Zeit und Ort der Beteiligung an Themen teilzuhaben, spricht für die gemeinsame Betrachtungsweise und Kombination von analoger und elektronischer Partizipation. Im Rahmen von E-Partizipation geht es somit um die bessere Information, die vereinfachte Kommunikation und die Beteiligung weiterer Personenkreise, die über die Möglichkeiten einer analogen Partizipation hinausgehen.

Auch die Stadt St.Gallen setzt im Bereich der Partizipation bereits verschiedene elektronische Kommunikationskanäle ein. Hierzu gehört u.a. die Nutzung verschiedener Social-Media-Formate wie

---

<sup>56</sup> Grundlagenbericht FHS, S. 45 ff. m.w.H.

bspw. Facebook, Twitter, Instagram und Youtube in der Information und Kommunikation. Ergänzt werden diese Angebote durch einen «Stadtmelder», integriert in die App der Stadt, mit dessen Hilfe die Bevölkerung kontinuierlich Rückmeldungen über den öffentlichen Raum an die Stadtverwaltung geben kann. Ein Live Feed aus dem Stadtparlament ermöglicht der Bevölkerung die unmittelbare Information aus dem Gremium, ein im Aufbau befindliches OpenData-Portal<sup>57</sup> fördert die Transparenz des Verwaltungshandelns. Mit der Bereitstellung einer Quartierapp in der Remishueb und in der Sturzenegg wird die digitale Kommunikation innerhalb einzelner Quartiere gefördert. Bei Projekten wurde bisher vor allem der analoge Kommunikations- und Partizipationskanal genutzt sowie über elektronischen Medien informiert. In den letzten Monaten und Jahren haben mit einer Entwicklung der digitalen Möglichkeiten auch die Beispiele in der Schweiz für E-Partizipation zugenommen. Hierzu gehören neben den formalen Möglichkeiten von E-Voting (Testbetrieb an verschiedenen Orten) und der Möglichkeit zu Online-Petitionen vor allem im informellen Bereich eine wachsende Zahl möglicher E-Partizipationsformate und Online-Partizipationsplattformen.<sup>58</sup>

Für die Stadt St.Gallen gilt es daher, neben einer bestehenden Nutzung der Möglichkeiten digitaler Informationskanäle eine stärkere Forcierung der digitalen Aktivitäten im Bereich der Partizipation umzusetzen. Hierfür ist ein Konzept zur Ergänzung der analogen Partizipationsinstrumente zu erarbeiten, in dem die Vorteile der E-Partizipation integriert und vollumfänglich genutzt werden, damit analoge und digitale Partizipation «Hand in Hand» gehen. Für die Umsetzung der E-Partizipation wird somit eine Online-Partizipationsplattform empfohlen, auf der die Möglichkeiten der Interaktion von Bevölkerung und Politik bzw. Stadtverwaltung gebündelt und durch die verschiedenen Direktionen und Dienststellen in der Stadt St.Gallen genutzt werden können. Ziel dieser Online-Partizipationsplattform muss eine bevölkerungszentrierte, nachfrageorientierte, bedarfsgerechte und zielgruppenspezifische Ansprache sein. Hierbei sollen verschiedene Dialogformate die multimedialen Möglichkeiten der E-Partizipation ausschöpfen. Formate können hierbei «Brainstormings», «Textbeteiligungen», «Kartenbeteiligungen» oder auch einfache «Befragungen», etc. sein.<sup>59</sup>

## 8 Fazit<sup>60</sup>

Es lässt sich abschliessend festhalten, dass

- einige Kritikpunkte an der bestehenden Partizipationsregelung in der Stadt St.Gallen von unterschiedlichen Anspruchsgruppen übereinstimmend geäussert werden, insbesondere die Feststellung, dass der Partizipationsgedanke politisch noch zu wenig gelebt werde und auch in der Verwaltung sehr unterschiedlich verankert sei. Dies beziehe sich darauf, dass erst einzelne Dienststellen eigene Erfahrungen mit Partizipation sammeln konnten. Bei vielen anderen Dienststellen bestehe gemäss Einschätzung der FHS St.Gallen diesbezüglich eine gewisse Zurückhaltung. Dies aus unterschiedlichen Gründen («zu kompliziert», «zu viele reden mit», «keine Zeit», «keine Erfahrung/kein Know-How»). Es fehle an methodischem Wissen,

---

<sup>57</sup> <https://stadt-stgallen.opendatasoft.com>.

<sup>58</sup> Ein gutes Beispiel ist die Verbesserung der Teilhabe in Zürich: <https://www.schnittstelle-stadt-quartiere.ch>.

<sup>59</sup> Vgl. dazu auch Ziff. 11.

<sup>60</sup> Vgl. Grundlagenbericht FHS, S. 48 f.

was aber verhältnismässig einfach verändert werden könnte. Die guten Beispiele aus der Verwaltung<sup>61</sup> zeigen auch, dass das Vertrauen in partizipative Prozesse steige, sobald man eigene Erfahrungen damit gemacht habe. Es gibt laut FHS St.Gallen aber auch Dienststellen, wo Partizipation aufgrund der jeweiligen Aufgabenbereiche gar kein Thema sein muss. Das Potenzial für eine effektive Partizipation in der Stadt St.Gallen sei nicht ausgeschöpft. Ein offener Erfahrungsaustausch zwischen den Dienststellen könnte vertrauensbildend wirken;

- der Wunsch geäussert wird, zu einem Modell zu finden, welches auf Einfachheit und Transparenz setzt, um die Bereitschaft zur Partizipation insgesamt zu erhöhen. Dazu gehöre, dass auf der Ebene von Information und Kommunikation geprüft werde, wie das Wissen um Partizipationsmöglichkeiten bei Einwohnerinnen und Einwohnern verbessert werden kann, um nicht nur ressourcenstarke und eher privilegierte Bevölkerungsgruppen anzusprechen;
- die themenbezogene Partizipation, welche allen Betroffenen unabhängig von Alter, Herkunft und Stimmberechtigung offensteht, bei allen Befragten unbestritten sei, beibehalten und weiter gepflegt werden sollte;
- es offenbar starke Stimmen bei den Migrantinnen und Migranten sowie einzelnen Fraktionen im Stadtparlament gibt, dass die Diskussion über ein Stimm- und Wahlrecht für alle auf kommunaler Ebene<sup>62</sup> geführt werden sollte;
- die Interviews, die Hearings und die Onlineumfrage grundsätzlich aufzeigen, dass das Interesse an Partizipation seit Einführung des städtischen Partizipationsreglements eher zugenommen habe, dass aber die Rahmenbedingungen dazu vereinfacht werden sollten;
- deutlich geworden sei, dass alle befragten Anspruchsgruppen daran interessiert seien, den mit der Aufnahme des Partizipationsartikels in die Gemeindeordnung eingeschlagenen Weg weiter zu verfolgen und die Rahmenbedingungen für Partizipation zeitgemäss anzupassen.

## 9 Thesen<sup>63</sup>

Aus der hier dokumentierten Analysephase wurden gemäss Grundlagenbericht FHS St.Gallen vier Thesen abgeleitet, welche bei den kommenden Schritten zur Überprüfung und allfälligen Anpassung der Partizipationsmöglichkeiten in der Stadt St.Gallen als Orientierung dienen.

### *These 1*

Ohne Partizipation keine Demokratie, ohne Demokratie keine Partizipation: Partizipation ist immer politisch, weshalb die strikte Trennung von Politischer Partizipation und Projektpartizipation nicht zielführend ist.

---

<sup>61</sup> Vgl. dazu Ziff. 3.1.

<sup>62</sup> Hinweis: Für die Einräumung des kommunalen Stimm- und Wahlrechts für Migrantinnen und Migranten wäre eine Anpassung des übergeordneten Rechts nötig.

<sup>63</sup> Vgl. Grundlagenbericht FHS, S. 50.

### *These 2*

Partizipation muss sich primär an Themen orientieren, nicht an einzelnen Bevölkerungsgruppen.

### *These 3*

Partizipation muss für die gesamte Bevölkerung ohne grosse Hürden möglich sein. Dazu muss eine Partizipationskultur entwickelt werden, welche von Politik und Verwaltung getragen wird (Commitment).

### *These 4*

Partizipation braucht transparent formulierte Spielregeln und eine offene Verwaltungskultur und -kommunikation.

## **10 Empfehlungen<sup>64</sup>**

Die Empfehlungen sollen die Diskussion um die Neuausrichtung des Reglements anregen und einen Anstoss dazu geben, verwaltungsintern an der Entwicklung eines gemeinsamen Partizipationsverständnisses zu arbeiten. Im Grundlagenbericht FHS werden folgende Empfehlungen aufgeführt:

### *Neues Partizipationsreglement*

- Das neue Partizipationsreglement soll – im Unterschied zum bestehenden – den Fokus nicht primär auf einzelne Anspruchsgruppen richten, sondern in der Tendenz ein Bekenntnis zum Aufbau einer Partizipationskultur sein, welche einerseits den Bedürfnissen der nicht-stimmberechtigten Bevölkerung besondere Aufmerksamkeit schenkt, und andererseits vom Grundsatz ausgeht, dass Partizipation künftig themenbezogen gestaltet werden soll. Ein Themenbezug stellt sicher, dass die Einwohnerinnen und Einwohner aufgrund ihrer Betroffenheit von einem Thema zur Partizipation eingeladen sind, unabhängig von Alter, Herkunft und staatsbürgerlichem Status.
- Partizipative Prozesse in der Stadt St.Gallen stehen allen Betroffenen offen und die Stadt wird dem mit ihrer Informationspolitik und einer partizipationsoffenen Verwaltungskultur gerecht.

### *Information*

- Die Information über Partizipationsmöglichkeiten, insbesondere für Menschen ohne Stimm- und Wahlrecht sollte «divers» und adressatengerecht angelegt sein, um möglichst unterschiedlichen Interessierten den Zugang zu ermöglichen. Unter «divers» wird der Einsatz vielfältiger, auch ungewöhnlicher Kommunikationsmittel und -kanäle verstanden. Es sollte nicht nur das klassische Instrumentarium bedient werden (Medienmitteilung, Social Media, Website), sondern auch direkte, persönliche Information, zum Beispiel unter Beizug von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren, eingesetzt werden.<sup>65</sup> Ebenso muss die Kommunikation rund um Partizipation verständlich und alltagsnah sein, bis hin zu einfacher Sprache.

---

<sup>64</sup> Vgl. Grundlagenbericht FHS, S. 51 ff.

<sup>65</sup> Für die Umsetzung der E-Partizipation wird eine Online-Partizipationsplattform empfohlen, auf der die Möglichkeiten der Interaktion von Bevölkerung und Politik bzw. Stadtverwaltung gebündelt und durch die verschiedenen Direktionen und Dienststellen in der Stadt St.Gallen genutzt werden können, vgl. vorne, Ziff. 7.2.3.

### *Transparenz*

- Es soll der Grundsatz gelten, dass partizipative Prozesse in der Stadt St.Gallen immer transparent sind bezüglich Information (vollständig und für alle zugänglich), aber auch bezüglich der einzelnen Verfahren (Rahmenbedingungen) und der Ergebnisse und Umsetzungen (aktive Information über das Verfahren hinaus).

### *Akteurinnen und Akteure der Partizipation*

- Mit partizipativen Prozessen soll in der Stadt St.Gallen der Diversität der Einwohnerinnen und Einwohner Rechnung getragen werden. Faktoren wie Alter oder Mehrfachzugehörigkeit dürfen kein Ausschlusskriterium bei der Teilhabe sein. Partizipation erfordert gesellschaftliche Identifikation und Zugehörigkeit. Will man z.B. Migrantinnen und Migranten als aktive Mitbewohnerinnen und Mitbewohner gewinnen und ihnen die Möglichkeiten zur konkreten Partizipation näherbringen, ist eine aktive Kommunikation seitens der Institutionen der Aufnahmegesellschaft notwendig. Dabei kommt der Information, der Willkommenskultur und dem Diskriminierungsschutz durch Behörden (Schule, Einwohnerämter, etc.), im Sinne der interkulturellen Öffnung oder im Rahmen einer Diversitätsstrategie<sup>66</sup> eine zentrale Rolle zu.
- Die Wirksamkeit von interessierten Einwohnerinnen und Einwohnern bei der Teilnahme an partizipativen Prozessen muss gegeben sein, das heisst, es wird sorgfältig darauf geachtet, Alibipartizipation zu vermeiden und die Teilnehmenden in ihrer Vielfalt ernst zu nehmen. Die Form der Partizipation wird von Thema zu Thema neu ausgehandelt und den jeweils Betroffenen angepasst (methodisch und kommunikativ).
- Es braucht grundsätzlich keine Sonderbehandlung einzelner Anspruchsgruppen, sondern eine grundsätzliche Offenheit gegenüber Anliegen der Einwohnerinnen und Einwohner, unter Berücksichtigung der Verbesserung der Chancengerechtigkeit.
- Zu klären ist, auf welchen Kanälen diese Anliegen eingebracht werden können. Wünschenswert wäre offenbar ein möglichst einfaches Prozedere: Eine zentrale Anlaufstelle in der Verwaltung, wie zum Beispiel der Quartierbeauftragte, könnte hier eine Triagefunktion übernehmen. Ergänzend haben auch intermediäre Stellen, wie z.B. der Integrationsbeauftragte bzw. die Dienststelle Gesellschaftsfragen oder die Dienststelle Kinder Jugend Familie eine wichtige Rolle als Ansprechstellen und Vermittlerinnen von Anliegen aus der Bevölkerung, welche Themen betreffen, die über niederschwellige Gefässe, wie den Stadtmelder, nicht deponiert werden können. Zu prüfen ist zudem, wie Wissen um Partizipationsrechte und -möglichkeiten über das Bildungssystem vermittelt werden kann.

---

<sup>66</sup> In diesem Zusammenhang ist auf die Legislaturziele 2017-2020 hinzuweisen: Gemäss dem Handlungsfeld Gesellschaft ist ein «Diversity-Management-Konzept» zu entwickeln und erste Massnahmen sind umzusetzen. Dabei geht es um eine zielgruppenspezifische Kommunikation und Umgang mit der vielfältigen Bevölkerung und darum, dass sich die Stadt als Vorbild im Umgang mit «Diversität» positionieren soll, vgl. dazu: [https://www.stadt.sg.ch/home/verwaltung-politik/demokratie-politik/stadtrat/leitbild-vision-2020/\\_jcr\\_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download\\_0.ocFile/Vision%202030%20und%20Legislaturziele%202017-2020.pdf](https://www.stadt.sg.ch/home/verwaltung-politik/demokratie-politik/stadtrat/leitbild-vision-2020/_jcr_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download_0.ocFile/Vision%202030%20und%20Legislaturziele%202017-2020.pdf).

### Partizipationskultur in der Verwaltung

- Um die in einem überarbeiteten Reglement abgebildete Partizipationskultur zu entwickeln und zu pflegen, ist ein offener Austausch zu Best Practice und zu künftigen partizipationsrelevanten Themen innerhalb der Verwaltung sinnvoll. Eine Orientierung kann hierbei das Partizipationsverständnis, das im 2. Kapitel des Grundlagenberichts FHS<sup>67</sup> ausführlich beschrieben ist, sein. Es bietet Kriterien für gelingende partizipative Prozesse an. Zum Erfahrungsaustausch über Partizipation werden sinnvollerweise – und auch, um die Ressourcen der Beteiligten zu schonen – bestehende Gefässe innerhalb der Verwaltung genutzt.

### Partizipationskultur in der Öffentlichkeit

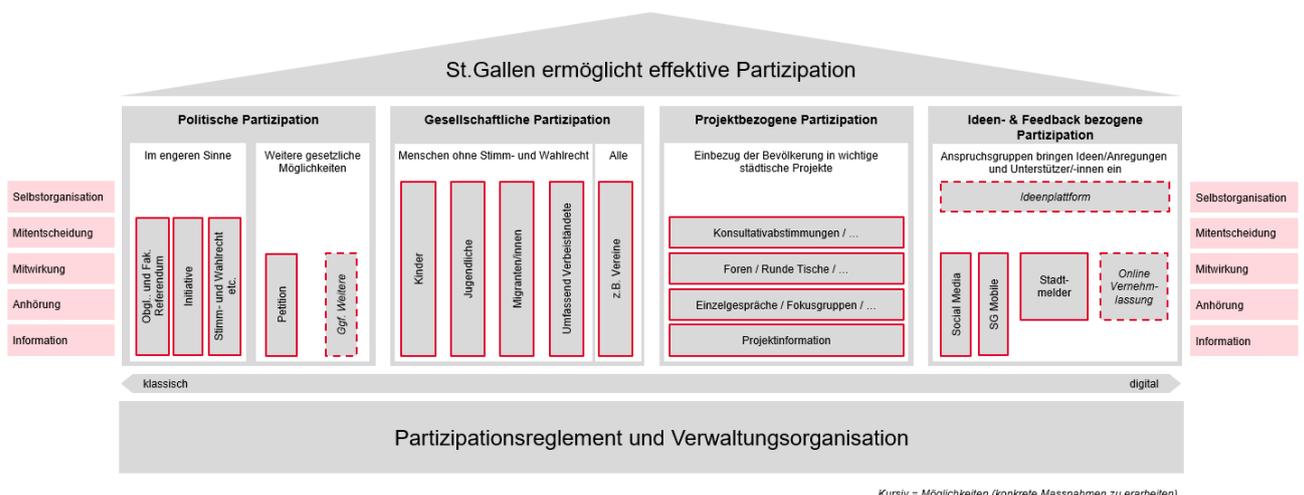
- Denkbar ist ein jährliches Austauschforum zur Partizipation, zu dem alle Interessierten eingeladen sind, vergleichbar mit dem Austauschessen des Stadtrats mit den Quartiervereinsvorsitzenden, allerdings breiter gefasst und unter Beteiligung von Fachleuten aus der Verwaltung, die operativ mit partizipativen Prozessen zu tun haben.

### Politische Partizipation

- Die Partizipation nicht-stimmberechtigter Einwohnerinnen und Einwohner muss neu verhandelt werden und die Stadt St.Gallen ist hier eingeladen, trotz fehlender gesetzlicher Grundlagen auf kantonaler Ebene, konstruktive Wege zu gehen, welche in kommunaler Kompetenz realisierbar sind. Erfahrungen aus themenbezogenen partizipativen Prozessen, unter aktiver Beteiligung von Nicht-Stimmberechtigten, können hier wertvolle Hinweise liefern.

## 11 Umsetzung der Vision

Basierend auf den vorliegenden Ergebnissen und Empfehlungen wurde als Vision skizziert, wie die Partizipation in der Stadt St.Gallen künftig umgesetzt werden soll, damit eine effektive Partizipation erreicht werden kann, wobei es sich von selbst versteht, dass bestehende Gefässe (z.B. Seniorenrat, Stadtmelder etc.) weiterhin genutzt werden sollen.



<sup>67</sup> Vgl. Grundlagenbericht FHS, S. 5 ff.

Nochmals in Erinnerung zu rufen – und als erste Schritte für die beabsichtigte Umsetzung zu verstehen – sind die vom Stadtrat erlassene «Vision 2030» sowie die Legislaturziele 2017-2020. Unter dem Handlungsfeld «Smarte Stadt» heisst es: «St.Gallen ermöglicht effektive Partizipation». Bis Ende der laufenden Legislatur 2017-2020 sei entsprechend eine «Partizipationsplattform St.Gallen für den Einbezug von Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Unternehmen» aufzubauen. Die geplante digitale Partizipationsplattform soll das Einbringen von Ideen und Projekten sowie idealerweise eine Beteiligung über Einträge in Stadtpläne, einfache Umfragen und bei Texten ermöglichen. Auch soll es möglich sein, Beiträge anderer Nutzerinnen und Nutzer zu kommentieren sowie Unterstützerinnen und Unterstützer für eigene Projekte und Ideen zu gewinnen. Eine Filtermöglichkeit für bestimmte Quartiere, wie auch eine passende Umsetzung auf dem Smartphone, sind wünschenswert. Es wurden bereits die Anforderungen an die Plattform durch Interviews innerhalb der Verwaltung konkretisiert, der Einsatz möglicher Plattformen aus Kundensicht getestet und diese miteinander verglichen.

Die ausgearbeiteten Vorschläge werden verwaltungsintern vorgestellt, bewertet und anschliessend dem Stadtrat zur Beschlussfassung unterbreitet. Danach ist die Beschaffung der digitalen Partizipationsplattform vorgesehen. Aufbauend auf dem dargestellten Leistungskatalog und basierend auf weiteren Erkenntnissen soll aus Effizienzgründen ein bestehendes Standardprodukt beschafft, angepasst und bis Ende Jahr implementiert werden. Es kommen derzeit verschiedene Standardlösungen in Betracht, die bereits in verschiedenen Städten erfolgreich zum Einsatz kommen. Der Betreuungsprozess zur Plattform wird ebenfalls verwaltungsintern definiert.

Zudem ist im Handlungsfeld «Bildung» in den Legislaturzielen festgehalten: «Ein Informationsangebot für Kinder der Stadt St.Gallen ist konzipiert und aufgebaut». Hier sind bereits wichtige Vorarbeiten getätigt worden. So wurde ein Grundlagenpapier bzw. ein Konzept der künftigen Kinderpartizipation erarbeitet.<sup>68</sup> «Kinderfreundliche Stadt» – mit seiner Vision 2030 und den Legislaturzielen 2017-2020 zeigt der Stadtrat deutlich auf, dass für ihn die Kinder im Fokus stehen. Im Rahmen eines Projektes mit dem Arbeitstitel «Kinderinformation/Kinderpartizipation» wurde unter der Leitung zweier Vertreterinnen der Dienststellen Kinder Jugend Familie sowie Gesellschaftsfragen ein erster Konzeptentwurf erarbeitet. Es geht dort – wie auch im Sinne des neuen Partizipationsreglements – um die Teilhabe und Teilnahme von Kleinkindern bis zu Kindern von ca. 12 Jahren und soll allen Dienststellen der Stadt, welche mit Kindern bzw. deren Anliegen und ihrer Lebenswelt zu tun haben, eine einfache, nachvollziehbare und fachlich fundierte Grundlage bieten. Diese beruht auf den Kinderrechten als verbindlichem Rahmen und dem besonderen Bedarf nach alters- und sachgemässen Partizipationsmöglichkeiten für Kinder. Das Grundlagenpapier betreffend das Konzept zeigt auf, dass Kinderpartizipation unterschiedliche Formen annehmen kann, die nicht unbedingt trennscharf voneinander zu unterscheiden sind bzw. sich prozesshaft wandeln oder weiter entwickeln können. Dabei spielt die grundsätzliche Haltung der Stadt eine zentrale Rolle. Wichtig ist, dass die Meinungen, Interessen und Aussagen von Kindern allgemein und insbesondere durch Partizipationsprozesse abgeholt, wertgeschätzt und respektiert werden.

Im eigens entwickelten Modell werden die Formen (Information, Anhörung, Mitwirkung, Mitentscheidung, Selbstorganisation) beschrieben und sie können dadurch differenziert werden. Weiter formuliert das Konzept, wie Prozesse der Kinderpartizipation gestaltet werden. Hier werden wichtige Fragen für gelingende Kinderpartizipationsprozesse beleuchtet sowie Erfolgsfaktoren (Nah bei Kindern, Best-

---

<sup>68</sup> Im Bereich Kinderinformation/Kinderpartizipation wurden bereits umfassende Vorarbeiten getätigt, vgl. dazu die Ausführungen in Ziff. 12.1.3. Kinder stellen künftig eine so genannte «besondere Anspruchsgruppe» dar.

Practice-Sammlung, geeignete Methoden und Ansätze, geklärte Rahmenbedingungen usw.) aufzeigt.

Ziel ist die Einflussnahme der Bevölkerungsgruppe Kinder bis 12 Jahre auf Planungs- und Entscheidungsprozesse, mittels ihnen angepasster Formen und Methoden. Kinder sollen beteiligt, gefördert und geschützt werden, indem sie sich aktiv einbringen können. Denn sie sind Expertinnen und Experten ihrer persönlichen Lebenssituation und haben das Recht, sich zu informieren, zu äussern, mitzubestimmen und mitzuentcheiden. Demokratie kann dadurch erlebbar und erfahrbar gemacht werden, denn Erfahrung von Mitbeteiligung und Mitentscheidung prägen die Sicht auf die Gesellschaft und aktivieren das Engagement für die Gemeinschaft. All diese Erfahrungen stärken das Selbstbewusstsein und fördern die Selbstwirksamkeit der beteiligten Kinder. Die Erfahrung von echter Partizipation stärkt Kinder nachhaltig.

Die Umsetzung von Kinderpartizipation, wie im Konzept beschrieben, führt dazu, dass Kinder erleben, dass ihre Stimme gehört, beachtet und in Entscheide miteinbezogen wird. Vermehrt sollen Kinder ihre Stimme erheben können, beispielsweise im Rahmen eines Beschwerdemanagements oder eines Schülerinnen- bzw. Schülerrates.

Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass das Stadtparlament an seiner Sitzung vom 24. September 2019 das Postulat betreffend «Umsetzung der Kinderrechtskonvention<sup>69</sup> in der Stadt St.Gallen»<sup>70</sup> erheblich erklärt hat. Die entsprechenden Abklärungen mit Blick auf die Beantwortung des Postulats «Umsetzung der Kinderrechtskonvention» sind im Gange.

In Bezug auf die weitere Entwicklung der gesamtstädtischen Partizipation ist verwaltungsintern die Schaffung eines «Kompetenzzentrums» (z.B. für Vernetzung, Beratung, Fachsupport) sowie einer «Arbeitsgruppe» (z.B. für Weiterentwicklung der Partizipationsprozesse und Instrumente, Wissens- und Erfahrungsaustausch) beabsichtigt. Es ist zu beobachten, inwieweit mit den aktuellen zeitlichen bzw. personellen Ressourcen eine erfolgreiche Umsetzung möglich ist. In einem ersten Schritt wird es daher Aufgabe einer verwaltungsintern zusammengestellten Gruppe sein, nicht nur Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten zu klären, sondern auch eine entsprechende Ressourcenplanung vorzunehmen.<sup>71</sup> Federführend hier wird – und zwar unabhängig von den bereits laufenden Bestrebungen für eine effektive Partizipation – die Dienststelle Gesellschaftsfragen sein. Sie wird insbesondere durch die Dienststelle Kommunikation unterstützt.

---

<sup>69</sup> Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention; abgekürzt KRK) wurde von der UN-Generalversammlung am 20. November 1989 verabschiedet und von der Schweiz Anfang 1997 ratifiziert. Die KRK zählt 196 Vertragsstaaten und fokussiert auf deren Verantwortung für den Schutz und das Wohl Minderjähriger. Sie garantiert umfassend die Menschenrechte Jugendlicher unter 18 Jahren und anerkennt diese als eigenständige Rechtssubjekte: Alle Massnahmen, die Kinder und Jugendliche betreffen, müssen deren Wohl berücksichtigen. Von der Schweiz ratifizierte Fakultativprotokolle ergänzen die KRK.

<sup>70</sup> Vgl. Vorlage Nr. 3278 vom 20. August 2019 m.w.H., unverändert beschlossen.

<sup>71</sup> Innerhalb dieser Gruppe werden u.a. auch die Diskussionen betreffend die Schaffung einer digitalen Partizipationsplattform geführt werden, damit anschliessend die entsprechenden Anträge dem Stadtrat oder gegebenenfalls dem Stadtparlament unterbreitet werden können.

## **12 Erläuterungen zum neuen Partizipationsreglement**

Im neuen Partizipationsreglement soll ein städtisches Commitment zum Ausdruck gebracht werden. Es soll den Einwohnerinnen und Einwohnern die Möglichkeit eingeräumt werden, zu partizipieren. Die Beteiligung an partizipativen Prozessen basiert auf Freiwilligkeit. Gefragt ist ein Modell, welches auf Einfachheit und Transparenz setzt, um die Bereitschaft zur Partizipation insgesamt zu erhöhen. Das neue Partizipationsreglement kann jedoch (nur) als ein «Puzzleleileil», als Rahmen für die angestrebte «Kultur der Partizipation» in der Stadt verstanden werden. Der Einbezug der Bevölkerung ist wichtig, der Partizipationsgedanke soll aktiv(er) gelebt werden, und zwar (auch) seitens der Politik und der Verwaltung.

### **12.1 Zu den einzelnen Bestimmungen**

#### **12.1.1 Art. 1 (Begriff)**

Partizipation im Sinne des neuen Partizipationsreglements (vgl. Art. 1 Abs. 1) bedeutet, dass die städtische Bevölkerung bei Veränderungen und Entwicklungen, welche die Stadt – oder u.U. aufgrund einer im Einzelfall angezeigten kleinräumigen Betrachtungsweise bloss bestimmte Quartiere – betreffen, einbezogen wird. Dies beinhaltet eine oder mehrere Stufen (Abs. 1 lit. a bis lit. e: Information, Anhörung, Mitwirkung, Mitentscheidung, Selbstorganisation) der Partizipation.<sup>72</sup>

Nach Art. 1 Abs. 2 dient Partizipation der Entscheidungs- und Lösungsfindung zu Themen, von denen die Bevölkerung betroffen ist.

Schliesslich wird in Art. 1 Abs. 3 eine Selbstverständlichkeit betont, nämlich die Tatsache, dass das neue Partizipationsreglement gerade auch die in der Gemeindeordnung der Stadt St.Gallen erwähnten (formellen) kommunalen politischen Prozesse (z.B. Bestimmungen über das obligatorische bzw. fakultative Referendum) bzw. (formellen) Instrumente (v.a. Bestimmungen betreffend die parlamentarischen Vorstösse) nur ergänzt.

#### **12.1.2 Art. 2 (Wirkungsbereich)**

Primär ist die Partizipation sach- bzw. themenbezogen, je nach Situation ergeben sich aber unterschiedliche Anspruchsgruppen, die zu berücksichtigen sind. Eine trennscharfe Differenzierung zwischen «Projektpartizipation» und «Politischer Partizipation», so wie diese im bisherigen Partizipationsreglement vorgenommen wird, fällt schwer. Auf eine begriffliche Unterscheidung soll daher künftig verzichtet werden, zumal eine begrifflich starre Regelung den vorliegenden Erkenntnissen zuwiderlaufen würde. In Bezug auf den Wirkungsbereich soll daher von «kommunalen politischen Prozessen und Projekten» die Rede sein. Mithin hat die Stadt bei kommunalen politischen Prozessen – gemeint sind all jene politischen Prozesse, die nicht formell in einem Erlass geregelt sind – und Projekten in der Regel die jeweils situativ relevanten Anspruchsgruppen sachgerecht einzubeziehen. Denkbare Ausprägungen bzw. somit auch die Grenzen des jeweiligen «Partizipationsgrades» ergeben sich aus Art. 1 Abs. 1 lit. a bis lit. e (Stufen der Partizipation).

Abgesehen davon gibt es selbstverständlich immer auch grundsätzliche Grenzen der Partizipation. Es gibt viele Gründe, im Einzelfall auf die Partizipation zu verzichten (z.B. rechtliche Schranken; fehlende

---

<sup>72</sup> Vgl. dazu vorne, Ziff. 6.2. Zu beachten sind auch die Erfolgsfaktoren der Partizipation (vgl. dazu vorne, Ziff. 6.3) und die Standards der Partizipation (vgl. dazu vorne, Ziff. 6.4).

oder unzureichende Ressourcen; Bedürfnis bzw. Notwendigkeit, rasch einen Entscheid zu fällen; Geringfügigkeit etc.).

### **12.1.3 Art. 3 (Besondere Anspruchsgruppen)**

Einleitend ist zu erwähnen, dass die Stimmfähigkeit und Stimmberechtigung in den Gemeinden sich gemäss Art. 69 Abs. 1 Gemeindegesetz vom 21. April 2009 (sGS 151.2) nach den Vorschriften der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001 (sGS 111.1; abgekürzt KV) richten. Die KV bestimmt in Art. 31, dass Schweizerinnen und Schweizer stimmberechtigt sind, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind. Nach Art. 32 Abs. 1 lit. a KV sind in kantonalen Angelegenheiten Stimmfähige stimmberechtigt, wenn sie im Kanton wohnen. Gemäss Art. 32 Abs. 1 lit. b KV sind sie dies in Gemeindeangelegenheiten, wenn sie in der betreffenden Gemeinde wohnen, wobei das Gesetz Ausnahmen vorsehen kann. Wer stimmberechtigt ist, kann nach Art. 32 Abs. 2 KV in Kanton und Gemeinden an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen sowie Referenden und Initiativen unterzeichnen.

Obwohl sich die Partizipation in der Stadt primär an Themen orientieren soll, erscheint es angezeigt, einzelnen Bevölkerungsgruppen ohne Stimm- und Wahlrecht (Kindern, Jugendlichen, Migrantinnen und Migranten, umfassend verbeiständeten Personen) eine besondere Stellung zukommen zu lassen. Die Stadt hat den Anliegen besonderer Anspruchsgruppen in einem erhöhten Masse Rechnung zu tragen, indem die notwendigen Massnahmen (z.B. auf der Grundlage von Konzepten) getroffen werden (Art. 3 Abs. 3), zumal es sich bei den in Art. 3 Abs. 2 erwähnten Menschen typischerweise um eher schwer erreichbare Personengruppen handelt.

#### **Kinder (Art. 3 Abs. 2 lit. a)**

Es versteht sich nach dem bisher Gesagten von selbst, dass Kinder zu den besonderen Anspruchsgruppen zählen.

#### **Jugendliche (Art. 3 Abs. 2 lit. b)**

Jugendliche werden ebenfalls als besondere Anspruchsgruppe erwähnt. Jugendliche im Sinne des neuen Partizipationsreglements sind keine Kinder mehr, die anschliessende Phase des Jugendalters endet aber auch nicht strikt mit Vollendung des 18. Altersjahres.

#### **Migrantinnen und Migranten (Art. 3 Abs. 2 lit. c)**

Für die Einräumung des kommunalen Stimm- und Wahlrechts für Migrantinnen und Migranten wäre – wie bereits vorne erwähnt – eine Anpassung des übergeordneten Rechts notwendig. Es ist aber unbestritten, dass sie ebenfalls zu den besonderen Anspruchsgruppen zählen.

#### **Umfassend verbeiständete Personen (Art. 3 Abs. 2 lit. d)**

Umfassend verbeiständete Personen i.S.v. Art. 398 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (SR 210; abgekürzt ZGB) sollen ebenfalls sachgerecht in die Partizipation einbezogen werden können. Eine umfassende Beistandschaft wird errichtet, wenn eine Person, namentlich wegen dauernder Urteilsunfähigkeit, besonders hilfsbedürftig ist. Sie bezieht sich auf alle Angelegenheiten der Personensorge, der Vermögenssorge und des Rechtsverkehrs. Die Handlungsfähigkeit der betroffenen Person entfällt von Gesetzes wegen. Ebenso entfällt – entsprechend dem früheren Status «entmündigt» – die Stimm- und Wahlberechtigung.

Die FHS St.Gallen hat im Rahmen der Hearings festgestellt, dass umfassend verbeiständete Personen im Bereich der Partizipation nicht unberücksichtigt bleiben dürfen. Sie erachtet es als zwingend, diese Menschen ebenfalls zu den «besondere Anspruchsgruppe» zu zählen, zumal sie unter den Einwohnerinnen und Einwohner ohne Stimmrecht eine grosse Gruppe darstellen. Wesentlich wäre hier etwa, dass die Stadt Informationen vermehrt auch in einfacher Sprache zur Verfügung stellen würde. In Betracht käme auch die Prüfung einer verstärkten Zusammenarbeit mit verschiedenen Selbsthilfeinitiativen von umfassend verbeiständeten Personen.

#### **12.1.4 Art. 4 (Umsetzung)**

Es versteht sich an sich von selbst, dass Bestimmungen in einem rechtsetzenden Reglement einzuhalten sind. Gleichwohl soll – in Nachachtung des programmatischen Charakters einzelner Bestimmungen des neuen Reglements – erwähnt werden, dass die Stadt die Umsetzung der Bestimmungen dieses Reglements sicherzustellen hat. In Betracht kommen z.B. koordinative, analoge oder digitale Massnahmen.<sup>73</sup> Sind im Rahmen der Umsetzung (z.B. aufgrund von Sachvorlagen) Ausgaben erforderlich, sind diese nicht als gebunden zu betrachten. Der Stadtrat wird die Partizipation auch im Rahmen seiner Legislaturzielplanung berücksichtigen – und so die Umsetzung entsprechend sicherstellen.

#### **12.1.5 Aufhebung bisherigen Rechts**

Mit Erlass des neuen Partizipationsreglements wird das geltende Partizipationsreglement vom 19. September 2006 aufgehoben.

#### **12.1.6 Referendum und Inkrafttreten**

Das Reglement untersteht dem fakultativen Referendum. Der Stadtrat bestimmt das Inkrafttreten.

Der Stadtpräsident:  
Thomas Scheitlin

Der Stadtschreiber:  
Manfred Linke

Beilagen:

- Motion Partizipation suchen – Reglement revidieren
- Grundlagenbericht FHS (kein physischer Versand an Parlament, sondern nach Versand einsehbar unter: <https://www.stadt.sg.ch/home/verwaltung-politik/demokratie-politik/partizipation.html>)
- Entwurf für ein neues Partizipationsreglement (SRS 141.1)

---

<sup>73</sup> Vgl. dazu auch vorne, Ziff. 11.