

Projekt Partizipation Stadt St.Gallen

„Partizipation finden – Reglement revidieren“

Grundlagenbericht

Prof. Dani Fels
Meryem Oezdirek
Lisa Ducret

St.Gallen, 24. Oktober 2019

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
2.	Grundlagen der Partizipation	5
	Partizipationsverständnis.....	5
	Stufen der Partizipation	8
	Erfolgsfaktoren der Partizipation.....	12
	Mögliche Wirkungen.....	15
	Standards der Partizipation	16
3.	Partizipation in der Stadt St.Gallen.....	18
	Methodisches Vorgehen	18
	Ergebnisse Phase 1	20
	Quartiere.....	20
	Migrantinnen und Migranten	23
	Jugendliche	27
	Fraktionspräsidien.....	30
	Ergebnisse Phase 2	34
	Hearings	34
	Onlineumfrage	38
	Partizipation von Kindern	44
	E-Partizipation.....	45
4.	Zusammenfassung/ Fazit	48
5.	Thesen.....	50
6.	Empfehlungen.....	51
	Literaturverzeichnis	55
	Quellen Dokumentenanalyse	56
	Abbildungsverzeichnis	59

1. Einleitung

Seit 2004 ist in der Stadt St.Gallen die Partizipation der Bevölkerung in der Gemeindeordnung (Artikel 3) verankert. Für die Umsetzung wurde vom Stadtparlament am 19. September 2006 ein Reglement erlassen.

Am 20. März 2018 wurde im Stadtparlament die Motion «Partizipation suchen - Reglement revidieren» eingereicht. Diese wurde gemäss Beschluss des Stadtparlaments vom 26. Juni 2018 in ein Postulat umgewandelt und mit folgendem Wortlaut erheblich erklärt: «Der Stadtrat wird eingeladen, die städtische Partizipation umfassend zu prüfen und Bericht darüber zu erstatten, ob - und falls ja, welche - gesetzlichen Anpassungen bzw. weitere Massnahmen angezeigt sind».

Die Stadt St.Gallen, vertreten durch die Direktion Sicherheit und Soziales, hat daraufhin die FHS St.Gallen beauftragt, zu untersuchen, welche Erfahrungen mit Partizipation in der Stadt St.Gallen seit Inkrafttreten des Reglements gemacht wurden und welche Erwartungen an Partizipation die Bevölkerung hat.

Seit Anfang 2019 wurden dazu Vertreterinnen und Vertreter der Anspruchsgruppen, welche im Reglement genannt sind, interviewt (Quartiervereine, Migrantinnen und Migranten, Jugendliche). Ergänzt wurden diese Interviews durch Gespräche mit allen Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten im Stadtparlament, sowie vergleichende Untersuchungen von Reglementen, Leitfäden und Handbüchern anderer Gemeinden in der Schweiz und in den deutschsprachigen Nachbarländern.

Im Juni 2019 wurde zudem eine Onlineumfrage zu Partizipationsverständnis, -erfahrungen und -erwartungen unter der interessierten Bevölkerung der Stadt St.Gallen durchgeführt. Zudem fanden drei öffentliche Hearings zu den gleichen Themen statt.

Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse dieses umfangreichen Prozesses zusammen und stellt ihnen fachliche Grundlagen gegenüber.

Im Schlussteil werden Empfehlungen für die künftige Umsetzung der Partizipation in der Stadt St.Gallen abgegeben.

2. Grundlagen der Partizipation

Partizipationsverständnis

Unter Partizipation verstehen wir die Mitsprache, Mitentscheidung und Mitgestaltung der Bevölkerung an grundsätzlich allen Fragen der Gestaltung des öffentlichen Lebens. Damit wird das Recht der Bevölkerung, auch der nicht-stimmberechtigten, impliziert, an der Entwicklung der Gesellschaft teilhaben zu können.

Damit vertreten wir ein Partizipationsideal, das sich an einer dezidiert pluralistischen Gesellschaftskonzeption orientiert.

Die politische Partizipation lässt sich, auch aus juristischer Sicht, wie folgt differenzieren:

In Bezug auf die formellen politischen Rechte wird von «Aktivbürgerrechten» (Heusser, 2001) gesprochen, welche alle geregelten Verfahren beinhalten, durch die sich Stimmberechtigte am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess beteiligen (Stimmrecht, aktives und passives Wahlrecht, Unterzeichnung von Volksinitiativen und Referenden).

Dem gegenüber stehen die «Kommunikationsgrundrechte» (Heusser, 2001) als nicht-institutionalisierte Formen der Beteiligung am politischen Willensbildungsprozess (politische Freiheitsrechte wie Vereins- und Versammlungsfreiheit, Pressefreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit und Petitionsfreiheit).

Beteiligungsprozesse im Gemeinwesen können, in Abgrenzung zu **formellen direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten** (Aktivbürgerrechte), als **informelle Partizipation**, zivilgesellschaftliches Engagement oder «kommunale Partizipationsprozesse» (Camenisch, 2004) bezeichnet werden. Sie unterstützen die Entscheidungs- und Lösungsfindung in Angelegenheiten, welche die Bevölkerung als

Betroffene miteinander regelt, unterstützt durch städtische Dienstabteilungen mit operativem Bezug zum jeweiligen Thema.

Formelle und informelle Partizipation ergänzen sich gegenseitig. Die informellen Möglichkeiten stehen auch der nicht-stimmberechtigten Bevölkerung (Kinder, Jugendliche, Migrantinnen und Migranten oder Personen mit eingeschränkten Bürgerrechten aufgrund von Beeinträchtigungen) offen. Partizipation ist somit ein Beitrag zur Chancengerechtigkeit für alle sozialen Gruppen.

Partizipation auf kommunaler Ebene ist niemals nur ein formaler, sondern immer auch ein kommunikativer Prozess. Für partizipative Prozesse gibt es keine Patentrezepte und keine Erfolgsgarantie. Methodisch müssen sie deshalb dem Thema, den Beteiligten und dem Ort angepasst sein. Erfahrungen zeigen, dass die an partizipativen Prozessen beteiligten Einwohnerinnen und Einwohner¹ hoch motiviert sind, da sie die Möglichkeit erhalten, sich aktiv in auch komplexere Fragestellungen einzuarbeiten und qualifiziert dazu Stellung zu nehmen (Fels, 2015).

Aus der Partizipationsforschung (Reutlinger & Schwendener, 2011) wissen wir, dass ein deutliches Bewusstsein für die zunehmende Differenzierung von Biographien vorliegt und dass unterschiedliche Menschen sich unterschiedlich am gesellschaftlichen Leben beteiligen, unabhängig von ihrem staatsbürgerlichen Status. Allgemein lässt sich feststellen, dass sich das zivilgesellschaftliche Engagement weg von traditionellen Gefässen, wie Parteien, Kirchen oder Vereinen, verlagert. Eine Studie des Gottlieb Duttweiler Instituts (Samochowiec, Thalmann, & Müller, 2018) stellt fest, dass das Engagement zudem kürzer und mobiler wird.

¹ Unter Einwohnerinnen und Einwohnern verstehen wir Bürgerinnen und Bürger im Sinne der Citoyenneté, wie sie die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM, 2015) beschreibt: «Unabhängig von der Nationalität sollen alle Bewohnerinnen und Bewohner dieses Landes als 'Citoyens' anerkannt und behandelt werden. Sie sollen ihre Rechte wahrnehmen und die gesellschaftlichen Verhältnisse aktiv mitgestalten können».

Die persönliche Betroffenheit durch bestimmte Themen ist in der Regel nach wie vor ein starker Auslöser für das Engagement der Bevölkerung.

Für partizipative Prozesse auf der Ebene von Stadt und Quartier bedeutet dies, dass zur Ermöglichung des Engagements berücksichtigt werden muss, dass dieses selbstgewählt, themenspezifisch und zeitlich begrenzt ist.

In einer Publikation zu neuen Formen der Beteiligungskultur erwähnt Martin Haller, dass sich das Kommunikationsverhalten, die Informationsbeschaffung und Meinungsbildung grundlegend verändert hätten und damit auch die Erwartungen an das staatliche Handeln. Die Einwohnerinnen und Einwohner wollen sich demnach zusätzlich zu den formellen Mitwirkungsmöglichkeiten in den politischen Willensbildungsprozess einbringen und stellen neue Anforderungen an eine lebendige Demokratie. Sie fordern beispielsweise an Themen und Anspruchsgruppen angepasste Beteiligungsformen ein, um sich projektbezogen und politisch einbringen zu können (Haller, 2016).

Aus dieser Erkenntnis lässt sich ableiten, dass von Desintegrationsprozessen oder geringer Bereitschaft zur Partizipation grundsätzlich die gesamte Bevölkerung betroffen ist, es sei denn, es findet auf politischer und kommunaler Ebene ein Kulturwandel statt, der gezielt Hürden abbaut, um eine möglichst umfassende Partizipation zu ermöglichen. Nur wenn Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger auf Gemeindeebene festgelegte Vorgaben zur Partizipation überzeugt mittragen, können diese Rahmenbedingungen gelebt und im Gemeinwesen etwas bewirkt werden (Güngör, 2008). Den politischen Instanzen wird also eine entscheidende Schlüsselrolle für eine aktive Umsetzung, beispielsweise eines Partizipationsreglements, zugeschrieben. Sie bestimmen letztlich seine tatsächliche Wirkung.

Stufen der Partizipation

Partizipation wird oft in Stufenmodellen dargestellt. Bekannt ist beispielsweise das neunstufige Modell von Roger Hart, welches er ab 1992 speziell für die Partizipation von Kindern und Jugendlichen entwickelt hat (Hart, 1992):



Abbildung 1: Partizipationsstufen nach Hart (Hart, 1992)

Wir orientieren uns in dieser Arbeit am Modell von Maria Lüttringhaus, welches sich explizit auf die Partizipation von Einwohnerinnen und Einwohnern in Stadt und Quartier bezieht und allen Anspruchsgruppen eine Orientierung bieten kann (Lüttringhaus, 2000).

Mit diesem Modell ist die systematische Einordnung von Partizipation als Ergebnis der Gewährung von **Teilhabe** durch Entscheidungsträgerinnen (Politik und Verwaltung) und der **Teilnahme** betroffener oder interessierter Einwohnerinnen und Einwohner möglich.

Es kann hilfreich sein, um bei der Förderung von Partizipation Fehleinschätzungen zu vermeiden und zum Beispiel zu viel zu versprechen.

Es lässt sich damit im Vorfeld klären, welche Stufe von Partizipation aufgrund der jeweiligen politischen Rahmenbedingungen (z.B. gesetzliche Vorgaben, Bereitschaft der Entscheidungsträgerinnen) und der Potenziale von Einwohnerinnen und Einwohnern möglich ist und angestrebt werden soll.

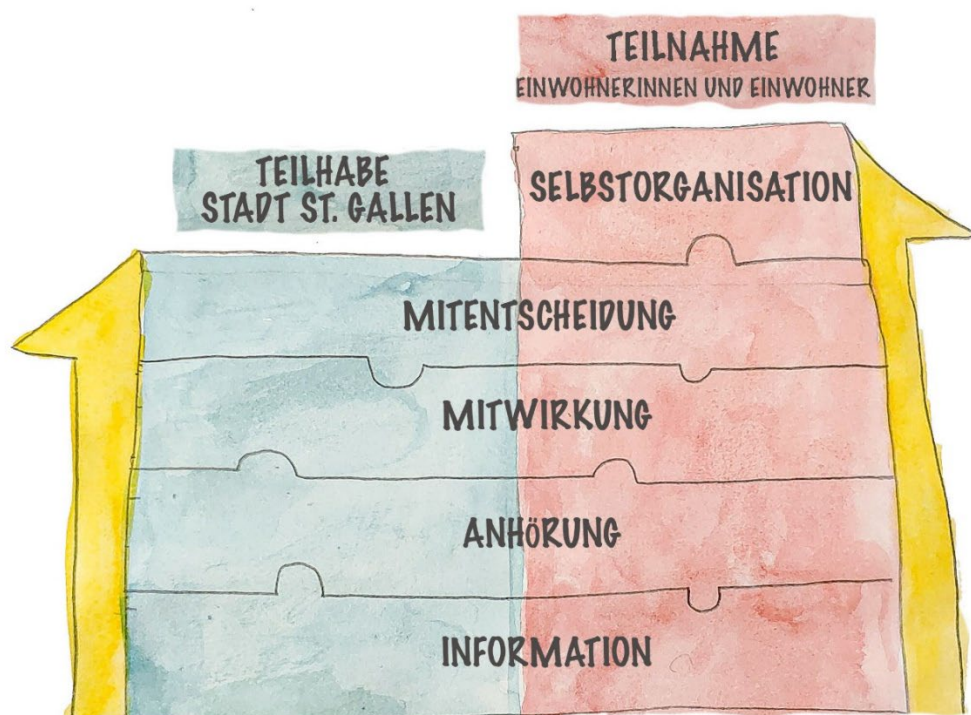


Abbildung 2: Partizipationsstufen nach Lüttringhaus (Lüttringhaus, 2000)

Im Folgenden werden die einzelnen Stufen der Partizipation jeweils aus der Perspektive von Politik und Verwaltung² sowie derjenigen von Einwohnerinnen und Einwohnern³ erläutert.

1. Information



Einwohnerinnen und Einwohner werden über anstehende Entscheidungen oder Entwicklungen transparent informiert.



Einwohner und Einwohnerinnen informieren sich über anstehende oder getroffene Entscheidungen oder Entwicklungen 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.

² Stadt St.Gallen (Politik und Verwaltung):



³ Einwohnerinnen und Einwohner:



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 Lebensweltexpertise der Einwohnerinnen und Einwohner wird hier einbezogen.



Einwohnerinnen und Einwohner diskutieren Entscheidungen oder Entwicklungen gemeinsam mit Fachleuten aus der Verwaltung. Sie nutzen dazu die Möglichkeit, aus ihrer lebensweltlichen Erfahrung heraus Kritik zu üben, Unterstützung zu leisten oder Ratschläge zu geben. Sie haben dabei aber keine Garantie, dass ihre Sichtweise im weiteren Prozess berücksichtigt wird.

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.

5. Selbstorganisation



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

Erfolgsfaktoren der Partizipation

Wie können erfolgreiche partizipative Prozesse gelingen? Wir erachten das als eine Kernfrage, die es bei der Umsetzung von Partizipation auf kommunaler Ebene zu berücksichtigen gilt. Um Antworten auf diese Frage zu geben, haben wir vier Erfolgsfaktoren identifiziert und durch eine umfassende Dokumentenanalyse⁴ verifiziert. Ergänzt wurde dieser Prozess durch ein Hearing mit Expertinnen und Experten aus mehreren Instituten⁵ der FHS St.Gallen.

Legitimation

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

- *Das politische Commitment muss gegeben sein (Gemeinde Grabs; FHS St.Gallen, 2017).*
- *Der partizipative Prozess soll ins formelle Entscheidungsverfahren eingebettet sein (Stadtentwicklung Zürich, 2015).*
- *Die Ergebnisse werden den Entscheidungsträgerinnen übergeben und diese müssen bereit sein, die Ergebnisse als Entscheidungsgrundlage anzunehmen und zu berücksichtigen (Kantons- und Stadtentwicklung Basel, Kontaktstelle für Quartierarbeit, 2016).*
- *Von Seiten der Verwaltung muss Dialogbereitschaft erkennbar sein (Referat für allgemeine Verwaltung Nürnberg, 2013).*

⁴ Die *kursiv* gesetzten Textstellen bilden Erkenntnisse ab, die wir aus der Dokumentenanalyse gewonnen haben.

⁵ Beteiligt waren Expertinnen und Experten des Instituts für Qualitätsmanagement und Betriebswirtschaft IQB-FHS; des Instituts für Innovation, Design und Engineering IDEE-FHS; des Ostschweizer Zentrums für Gemeinden OZG-FHS; des Instituts für Soziale Arbeit und Räume IFSAR-FHS und des Instituts für Informations- und Prozessmanagement IPM-FHS

Fairness

Ein partizipativer Prozess sollte, im Sinne der Fairness gegenüber allen Beteiligten, weitgehend 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.

- *Die Ressourcen und die Rahmenbedingungen sind von Beginn an definiert und transparent gemacht* (Bisanz & Beck, 2014).
- *Der partizipative Prozess setzt früh ein* (Stadtentwicklung Winterthur, 2015).
- *Der partizipative Prozess hat klare Ziele (Was ist der Bedarf? Was soll erreicht werden?)* (Magistrat der Stadt Wien, Magistratsabteilung 18, Stadtentwicklung und Stadtplanung, 2012).
- *Die nötigen personellen und finanziellen Ressourcen sind vorhanden (Welche Ressourcen haben wir, welche brauchen wir?)* (Stadtentwicklung Zürich, 2015).
- *Es besteht im partizipativen Prozess ein Gestaltungsspielraum zur Entwicklung des Vorhabens und die abschliessenden Entscheide sind noch nicht gefällt* (Arbter, 2010).
- *Um alle betroffenen Anspruchsgruppen zu erreichen, werden bei der Kommunikation Multiplikatorinnen und Multiplikatoren eingesetzt* (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin, 2012).
- *Bei der Auswahl der Beteiligten ist nicht ausschlaggebend, dass besonders viele Menschen mitwirken, sondern dass die Interessen aller betroffenen Gruppen erfasst werden* (Magistrat der Stadt Wien, Magistratsabteilung 18, Stadtentwicklung und Stadtplanung, 2012).
- *Die Stufe, auf welcher Partizipation stattfindet, ist geklärt und transparent* (voja - Verband offene Kinder- und Jugendarbeit Kanton Bern, 2014).

Kompetenz

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

- *Eine essentielle Voraussetzung für gelingende Partizipation ist die Reduktion der Komplexität der politischen Materie. Neue Möglichkeiten ergeben sich hier mit*

Konzepten der ePartizipation, welche mit weniger Komplexität verbundene Partizipationsformen fördern kann (Christensen & Keller, 2013).

- *Um Migrantinnen und Migranten an partizipativen Prozessen teilhaben zu lassen, muss ihre lebensweltliche Expertise anerkannt und in die Prozesse integriert werden. Hierzu können besondere Anstrengungen, wie der Beizug von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren sowie eine zielgruppengerechte Form der Kommunikation sinnvoll sein (Emch-Fassnacht & Arn, 2008).*
- *Es besteht von Seiten der Verwaltung die Bereitschaft zum Dialog mit unterschiedlichsten Interessen- und Anspruchsgruppen (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin, 2012).*
- *Es werden unterschiedliche Kommunikationskanäle genutzt, sowie aktivierende Beteiligungsmethoden eingesetzt, um auch sogenannte «schwer erreichbare Gruppen» den Anschluss an den partizipativen Prozess zu ermöglichen (Magistrat der Stadt Wien, Magistratsabteilung 18, Stadtentwicklung und Stadtplanung, 2012).*
- *Der partizipative Prozess darf nicht überreglementiert sein.*

Effizienz

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

- *Es findet ein regelmässiges Wirkungscontrolling statt (Bisanz & Beck, 2014).*
- *Den am partizipativen Prozess Beteiligten wird schlüssig aufgezeigt, wie die Information der Öffentlichkeit erfolgt (Stadtentwicklung Zürich, 2015).*
- *Die weitere Bearbeitung der Ergebnisse und allfällige Umsetzungen werden transparent kommuniziert (Arbter, 2010).*
- *Über partizipative Prozesse wird in der Verwaltung regelmässig diskutiert und die gemachten Erfahrungen in künftigen Prozessen berücksichtigt oder optimiert (lernende Verwaltung, Aufbau einer Partizipationskultur).*

Mögliche Wirkungen

Im Unterkapitel «Partizipationsverständnis» haben wir ausgeführt, dass es für partizipative Prozesse keine Erfolgsgarantie gibt (S. 6). Eigene Erfahrungen, die in verschiedenen Gemeinden der Schweiz (z.B. Grabs, Wilen, Eschenbach, Winterthur, Bern, Zürich und St.Gallen) gesammelt wurden, erlauben es uns trotzdem, im Folgenden einige Aussagen zu möglichen positiven Wirkungen, die Partizipation haben kann, zu machen.

Im Bereich der themenbezogenen oder Projektpartizipation, wurde von beteiligten Fachleuten mehrfach attestiert, dass die Qualität der Planungsergebnisse erhöht wurde.

Einzelne partizipative Prozesse wurden zudem als entlastendes Element der Verwaltungsarbeit wahrgenommen, indem ein Interessenausgleich mit betroffenen Anspruchsgruppen auf dialogische und transparente Weise hergestellt werden konnte.

Durch eine Beteiligung vielfältiger Interessen werden einseitige Interessen abgeschwächt und es sind konsensorientiertere Lösungen möglich.

Positive Effekte lassen sich auch für Menschen ohne Stimm- und Wahlrecht erkennen, die von politischen Prozessen und direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten ausgeschlossen sind. Sie erhalten die Möglichkeit, sich auf der Ebene informeller Partizipation zu Entscheidungen, von denen sie betroffen sind, zu äussern und daran mitzuwirken und mitzugestalten (Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM, 2015).

Standards der Partizipation

Es scheint uns sinnvoll, sich bei partizipativen Prozessen, unabhängig ob es dabei um politische oder um Projektpartizipation geht, an verbindlichen Standards zu orientieren.

Wir haben dazu 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 muss Spielraum, und die Bereitschaft solche entgegen zu nehmen, 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 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 den davon betroffenen Anspruchsgruppen orientieren.

Die Zugänglichkeit soll für alle Interessierten sichergestellt sein.

Die verantwortlichen Entscheidungsträgerinnen und 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 sind 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 nicht erfolgreichen Abschluss im offenen Dialog zu evaluieren.

Partizipative Prozesse orientieren sich an lösungsneutralen Zielen.

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.

3. Partizipation in der Stadt St.Gallen

In diesem Kapitel sind die Ergebnisse verschiedener Befragungen, die von Januar bis Juni 2019 in der Stadt St.Gallen durchgeführt wurden, dokumentiert.

Ergänzt werden diese Ergebnisse mit Hinweisen auf aktuelle Entwicklungen im Bereich der ePartizipation und auf das Projekt «Konzept Kinderpartizipation in der Stadt St.Gallen», das parallel zum vorliegenden Projekt durchgeführt wurde.

Methodisches Vorgehen

In der ersten Phase der Ist-Analyse, deren Ergebnisse in diesem Bericht 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.

Die Gespräche wurden aufgezeichnet und anschliessend zusammenfassend verschriftlicht.

Migrantinnen und Migranten

Die Befragung von Migrantinnen und Migranten erfolgte in einem ersten Schritt mittels Einzelinterviews mit Schlüsselpersonen, welche uns vom Integrationsbeauftragten der Stadt St.Gallen vorgeschlagen wurden, und die sich immer wieder 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.

Alle Gespräche wurden aufgezeichnet und im Anschluss schriftlich zusammengefasst.

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 oder Angebote der Dienststelle Kinder Jugend Familie der Stadt St.Gallen) befragt, aber auch solche, welche sich über die Zugehörigkeit zu bestimmten subkulturellen Szenen definieren.

Die Gespräche, welche teilweise im öffentlichen Raum stattfanden, wurden protokolliert und anschliessend zusammengefasst.

Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten

Mit der Fraktionspräsidentin und den fünf Fraktionspräsidenten wurden Einzelinterviews geführt, welche aufgezeichnet und anschliessend schriftlich zusammengefasst wurden.

Hearings

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.

Onlineumfrage

Zusätzlich war vom 3. bis 30. Juni 2019 eine Umfrage online, die sich an die gesamte interessierte Bevölkerung richtete.

Ergebnisse Phase 1

Quartiere

Beim Gruppen- und dem Einzelgespräch mit Vertreterinnen und Vertretern von Quartiervereinsvorständen wurde gefragt

- ob 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.
- welche Arten von Partizipation als unterstützend wahrgenommen werden.

Im Folgenden sind die Ergebnisse der Gespräche zusammengefasst.

Die politisch kleinste Zelle

Die Quartiervereine beschreiben sich als «politisch kleinste Zelle». Als Quartierverein möchten sie als Ansprechpartner der Stadt ernst genommen werden, sodass sie bei grösseren Veränderungen, die das Leben im Quartier betreffen, von den verschiedenen Dienststellen einbezogen werden. Die befragten Vorstandsmitglieder der Quartiervereine sind grösstenteils Eltern mit älteren Kindern oder Menschen im Rentenalter.

In der Diskussion wurde festgehalten, dass Quartiervereine nicht die Interessen einer Mehrheit im Quartier abbildeten. Es sei im Allgemeinen nur ein geringer Anteil der Quartierbevölkerung, die aktiv im Verein sei. Die Arbeit sei sehr zeitintensiv.

Des Weiteren würden strukturell Menschen, die nicht über das Stimm- und Wahlrecht verfügen, nicht in kommunale Entscheidungen eingebunden. Weswegen es auch nicht verwunderlich sei, dass der Mitgliederanteil von Jugendlichen wie auch Migrantinnen und Migranten eher gering sei. Auf Grund dessen überlegen sich die Vereine aktiv, wie sie diese Gruppen erreichen können.

So bestehen Strategien, um eine Mehrheit der Quartierbevölkerung einzubeziehen, vor allem bei wichtigen Entscheidungen. Als Mittel der Wahl werden genannt: Informieren über Zeitungsartikel, Flyer und Briefe.

Einzelne Vereine beziehen Jugendliche mit ein. So gelten sie als Ansprechpersonen für Gleichaltrige und vertreten diese im Verein.

Es ist ein Anliegen der Vereine, allen Menschen, die im Quartier leben, die Möglichkeit zu geben, sich zu informieren, mitzudiskutieren und auch mitzuentcheiden. 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.

Wunsch nach Einbezug und Mitentscheidung in Projekten

Das Partizipationsreglement ist den Vertreterinnen und Vertretern der Quartiervereine grösstenteils bekannt. In der Vergangenheit sei dieses, vor allem auf politischer Ebene, nicht immer eingehalten und teils an Quartierinteressen vorbeigeplant worden. 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. Vor allem wenn Lebens- und Freiräume eingegrenzt werden (z.B. bei Lärmbelästigung, Raumnutzungen, Bauprojekten) wünschen sich die Vertreterinnen und Vertreter der Quartiere ausnahmslos, frühzeitig informiert zu werden. Dies finde zwar vermehrt statt, jedoch nicht in allen Quartieren gleich.

Sie zeigen ein grosses Interesse, auch *Ideen gemeinsam zu entwickeln* und wollen in die *Entscheidungen einbezogen werden*. Sie sind in ihrer Mitwirkung und Mitentscheidung bei Quartierthemen seit Inkraftsetzung des Reglements zu wenig einbezogen worden.

Vernetzung

Die Vernetzung mit Mitgliedern des Stadtparlaments wird als Türöffner für die eigenen Anliegen erlebt. Dies gelingt den Quartiervereinen sehr unterschiedlich. Bei solchen, die nicht oder eher weniger mit der Politik vernetzt sind, entsteht der Eindruck, Informationen mit erheblichem Aufwand selbst einholen zu müssen. Einem Anliegen Gehör zu verschaffen, sei dementsprechend zeitintensiv.

Das Einbringen von Vorstössen wird gesamthaft als aufwändig erlebt. Auch der Netzwerkaufbau und die Kontaktpflege sei für viele nicht im erwünschten Umfang möglich, da hierzu die Ressourcen fehlten oder dies tendenziell auch als überfordernd empfunden wird.

Die meisten Vorstandsmitglieder seien noch in weitere Arbeit eingebunden und hätten Verpflichtungen ausserhalb der Vereinsstrukturen.

Bei einzelnen Vereinen würden hingegen die Informationen *von allein laufen*, teils auch inoffiziell und mündlich, aufgrund der guten Vernetzung und Kontaktpflege mit Politik und Verwaltung.

Das einmal jährlich stattfindende Austauschessen mit dem Stadtrat wird als positiv erlebt. Von Quartiervereinsakteuren, denen es beispielsweise wegen beruflicher Verpflichtungen nicht möglich ist daran teilzunehmen, wird dieser Umstand als benachteiligend empfunden, da sie ihre Anliegen nirgends vergleichbar effizient einbringen können.

Migrantinnen und Migranten

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.

So treffe man immer wieder auf den Vorwurf, dass Migrantinnen kein politisches Interesse hätten und deshalb die Möglichkeit des Vorstosses, wie er im Partizipationsreglement formuliert sei, nicht nützen würden. Dies sei jedoch eine Fehleinschätzung.

Zum einen seien die Kanäle, über die Partizipation ermöglicht werde, zu überdenken. 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 viele die Wahrnehmung, sie würden mit ihren Anliegen im Verwaltungsprozess nicht ernst genommen.

Ebenfalls seien die hohen sprachlichen Anforderungen, die es für einen Vorstoss brauche, für viele (vermutlich auch für Schweizerinnen und Schweizer) abschreckend. Die

Kommissionen werden ebenfalls nicht als unterstützend erlebt, um Vorstösse einzureichen.

Die Erfahrung habe gezeigt, dass die Verwaltung eine grosse Macht über die Kommissionen hätte und Druck ausüben könne. Es würden oft auch die persönlichen Kontakte und somit die Türöffner fehlen. 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», sondern es gebe Menschen aus Eritrea, Italien, Deutschland, Portugal, Vietnam, Türkei, Kurdistan usw., welche sich durch Vertrauenspersonen aus dem eigenen ethnischen Umfeld vertreten lassen wollen und nicht durch eine übergeordnete «Stimme der 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. Viele Migrantinnen und Migranten seien jedoch, wie Menschen mit Stimmberechtigung übrigens auch, aufgrund ihrer Lebenslage mit anderen Themen beschäftigt: Arbeiten, Steuern bezahlen, Wohnungssuche, Gesundheit, Kinder, Familie, Schule würden viele so beanspruchen, dass am Ende vom Tag nicht mehr die Energie vorhanden sei, um sich Gedanken zur Partizipation zu machen.

Dies wären durchaus Themen, mit denen man sich statusunabhängig auseinandersetzen müsste, da es Lebenswirklichkeiten seien, die miteinander geteilt würden, und welche letztlich die demokratische Beteiligung auf allen Ebenen beeinflussten. So werden in den individuellen Lebenslagen auch mögliche Gründe für die teils hohe Stimmabstinenz von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern gesehen.

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. Mindestens auf kommunaler Ebene würde das 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. Die Mitsprache und Mitentscheidung in Verbänden, Vereinen, Gremien, in der Schule und weiteren Bereichen des Zusammenlebens, sollten noch aktiver für alle geöffnet werden. Daneben sei es besonders wichtig, dass auch Jugendliche, unabhängig von ihrer Herkunft, partizipieren können. So wie bei den Erwachsenen, seien zwar nicht alle Jugendlichen daran interessiert zu partizipieren, dies dürfe jedoch nicht den interessierten Jugendlichen die Möglichkeit nehmen, sich mit eigener Stimme und in altersgerechten Formaten zu äussern. Für Jugendliche sei das Erlernen und Einüben der politischen Partizipation eine zentrale Thematik und nicht erst im Erwachsenenalter relevant.

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.

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.

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, was ebenfalls ein Überdenken und Anpassen der Partizipationsmöglichkeiten erfordern würde.

Jugendliche

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.

Die befragten Jugendlichen bilden eine hohe Diversität ab, formulieren jedoch vergleichbare Bedürfnisse und benennen ähnliche Mängel bezüglich der partizipativen Einflussmöglichkeiten im Lebensalltag.

Hohe Bereitschaft und hohe Hürden

Die Jugendlichen zeigen im Allgemeinen eine hohe Bereitschaft 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 Jugendvorstoss unbekannt. Ebenfalls erscheinen die Hürden, einen Vorstoss einzubringen, viel zu gross. Zudem seien die Informationen zu Partizipationsmöglichkeiten für Jugendliche nicht verständlich und ohne Unterstützung kaum umsetzbar.

Konkret wurde mehrfach genannt, sie würden gerne bei der Entwicklung einer App für Jugendliche mitgestalten und mitentscheiden.

Kollektivierungschancen

Mitwirkung gelingt Jugendlichen besonders gut, wenn sie sich in Initiativgruppen, Verbänden oder Vereinen kollektiv einbringen und aktiv mitgestalten können. In diesen offiziell kollektivierten Gruppen werden auch klare Bedürfnisse geäussert mit konkreten Umsetzungsvorschlägen, um zu partizipieren. Diese Gruppen haben zudem finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung und sind oft gut organisiert.

Daneben erhalten Jugendliche auf diesem Weg Zugang zu Wissen, wie und wo sie Ressourcen und Unterstützung erhalten. Die Umsetzung von Anliegen über die Gruppe hinaus ist jedoch auch für sie schwierig.

Für diejenigen Jugendlichen, die nicht in kollektivierten Gruppen organisiert sind, ist es schwieriger konkrete Bedürfnisse bezüglich Partizipation zu äussern und diese an der richtigen Stelle zu platzieren, da das Wissen und die Ressourcen hierzu fehlen.

Kulturelle Partizipation

Manche Jugendliche meiden öffentliche Veranstaltungen der Stadt, da sie mit Diskriminierung und Ausschluss rechnen müssen. So zeigen diese Jugendlichen Engagement, eigene Veranstaltungen zu organisieren, was jedoch oft scheitert.

Im Allgemeinen zeigt sich, dass der Bedarf an grossen, günstigen und geschützten freien Räumen zur Organisation von Veranstaltungen nicht abgedeckt ist. Es fehlt zudem das Wissen, wie Fördergelder oder Vorstösse beantragt werden und wie Veranstaltungen im Allgemeinen zu organisieren sind.

Die strenge Bewilligungspraxis der Stadtpolizei ist des Weiteren ein Thema, welches die Jugendlichen beschäftigt.

Alters und Geschlechtsspezifische Partizipation

Weiter besteht ein Bedarf an diverseren alters- und geschlechtsspezifischen Angeboten. So brachten die befragten jungen Frauen ein, dass sie sich Veränderungen wünschen bezüglich des subjektiven Sicherheitsempfindens am Abend in der Stadt, besonders im Kantonsschulpark, rund um den Marktplatz und im Stadtpark. Dies soll jedoch nach

Aussage sowohl weiblicher wie männlicher Jugendlicher nicht über vermehrte Polizeikontrollen geschehen. Diese sollten eher reduziert werden, da sie oft als willkürlich erlebt werden.

Die Jugendlichen beschäftigen sich zudem mit dem Thema der Jugendabwanderung aus St.Gallen, da hier viele Studienrichtungen und Ausbildungsmöglichkeiten nicht angeboten werden (z.B. Sozialwissenschaften, Kunst).

Partizipation in der Quartiers- und Stadtentwicklung

Einige Jugendliche bekunden ihr Interesse an lebensnahen Mitwirkungs- und Beteiligungsmöglichkeiten in der Quartier- und Stadtentwicklung. So thematisieren sie den Ausbau von Radwegen, einer abfallsensiblen Stadt (Abfalltrennungssystem im öffentlichen Raum, analog zu Bahnhöfen), erweiterte Bade- und Outdoorsportmöglichkeiten, Verkehrsreduktion in der Innenstadt, aber auch Themen wie das Ladensterben und die nicht-kommerzielle Nutzung des öffentlichen Raums.

Partizipationsförderung

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. Jugendliche müssten im Allgemeinen mehr informiert werden, wie sie sich engagieren können, welche Ressourcen ihnen dazu zur Verfügung stehen und welche Anlaufstellen sie dabei unterstützen.

Fraktionspräsidien

In den Einzelinterviews wurden die Fraktionspräsidentin und die fünf Fraktionspräsidenten gefragt

- welches Partizipationsverständnis in der Fraktion vertreten werde.
- welche Erfahrungen sie als Stadtparlamentarierinnen 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 acht Vorstösse eingegangen. Dies erachten alle Fraktionen als zu wenig. 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.

So wird beispielsweise kritisiert, dass das Reglement durch das Parlament und die Verwaltung nicht gelebt werde.

Partizipation und Beteiligung zu fördern, ist für die Mehrheit der Fraktionen eine Thematik, welche die gesamte Bevölkerung betreffe. Die letzten Wahlen hätten gezeigt, dass die Wahlbeteiligung in St. Gallen sehr niedrig sei. Politische Partizipation zu fördern sei insofern auch über die Personenkategorien wie Migrantinnen/ Migrantinnen und Jugendliche hinaus eine Thematik, die überdacht werden sollte, da sie die gesamte Bevölkerung betreffe.

Es gebe jedoch auch Kanäle, die erfolgreich genutzt würden. Gruppen, die sich bis anhin sehr gut selbstvertreten konnten, sollen nicht mit einer Überarbeitung des Partizipationsreglements Hürden auferlegt werden.

Partizipation wird von allen Fraktionspräsidien als ein relevantes Thema angesehen. Den Menschen soll es möglich sein, sich mit ihren Fragen und Anliegen auch ins Stadtparlament einbringen zu können, in Projekten mitzudiskutieren und mit eigenen Ideen mitwirken zu können.

Persönliche Kanäle nutzen

Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier würden immer wieder mal als Türöffnerinnen und Türöffner für Interessengruppen agieren. So können Interessengruppen ihre Anliegen und Fragen direkt an sie persönlich richten, diese würden geprüft und bei Interessenübereinkunft Gehör vor dem 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,
- welche 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

Ein weiterer Weg, um eine Idee oder ein Anliegen einzubringen, sei jener über die Verwaltung. Hier gebe es bereits Dokumente und Informationen, wie ein solcher Vorstoss einzureichen sei, berichten die Interviewten. Die bisherige Erfahrung zeige jedoch, dass diese Anliegen in den Prozessen der Verwaltung untergehen können oder gar «in der Schublade verschwinden». Oftmals seien diese Prozesse langwierig und die betroffenen Personen benötigten Kenntnisse über das Funktionieren der Verwaltung und wie ein Anliegen sprachlich formuliert sein sollte. Aber auch wo ein solcher Vorstoss einzubringen

sei und wie verwaltungsintern damit umgegangen werde, sei nicht immer transparent und einheitlich geregelt. In der Vergangenheit seien Fragen und Partizipationsanliegen nicht immer an den richtigen Stellen platziert worden und die betroffenen Menschen fühlten sich formalistisch abgewimmelt.

Vereine und Quartiere einbinden

Die Quartierbevölkerung könne ihre Anliegen und Fragen über Quartier- und Kulturvereine platzieren. Gemäss den Fraktionspräsidentinnen 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 jedoch die Vereine nicht die Anliegen einer Mehrheit der Quartierbevölkerung repräsentieren können. Zum einen sei nur eine Minderheit der Quartierbevölkerung in Quartiervereinen aktiv und zum anderen sei es intransparent und nicht einheitlich geregelt, wie die einzelnen Vereine die Bedürfnisse und Interessen der Mitglieder eruieren würden. Es stelle sich dann die Frage, welche Interessen überhaupt in einem Verein repräsentiert würden.

Partizipation ermöglichen in Projekten

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

Es sei jedoch frustrierend, wenn im Anschluss die erarbeiteten Vorstösse oder Ideen nicht umgesetzt werden könnten, halten einige fest.

In den Interviews zeigen sich zwei unterschiedliche Positionen, warum partizipative Beteiligung in der Vergangenheit von der mitwirkenden Bevölkerung teils als gescheitert wahrgenommen wurde. Die einen sind überzeugt, die Bedürfnisse der teilnehmenden

Bevölkerung zu kennen und stellen fest, dass es sehr diverse und entgegengesetzte Bedürfnisse seien. So sei es im Grossen nicht möglich, partizipativ zu arbeiten.

Die anderen hingegen sind sich einig, dass nicht an den Bedürfnissen und der Lebenswirklichkeiten der interessierten oder betroffenen Bevölkerung angesetzt wurde. Hierzu gelte es viel stärker am Alltag der Menschen anzusetzen und Partizipationsprojekte im Kleinen und konsequent themenbezogen zu organisieren.

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 prüfen soll, wie beispielsweise konsultative Befragungen von Migrantinnen und Migranten.

Die übrigen beiden Fraktionen sind dagegen dezidiert der Meinung, dass Migrantinnen/ Migranten und Jugendliche lokalpolitisch nicht interessiert seien oder dass eine Repräsentation ihrer Anliegen durch Dritte (Jungpolitikerinnen, eingebürgerte Parlamentarierinnen) 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.

Ergebnisse Phase 2

Hearings

Im Juni 2019 fanden drei moderierte Hearings statt, je eines mit Jugendlichen und Migrantinnen/ Migrantinnen, 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.

Im Folgenden sind die Ergebnisse der drei Hearings zusammenfassend dargestellt.

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. Partizipative Projekte seien bereits für die Lehrpersonen eine hohe Herausforderung und werden je nach Schule und Klasse sehr unterschiedlich gefördert. Auch in der Familie würden nicht alle Jugendlichen gleichermassen in der Umsetzung und Formulierung ihrer Anliegen von Erwachsenen unterstützt werden.

Die Jugendlichen wünschen sich, dass die politische Bildung in der Schule einen viel stärkeren Bezug zur aktuellen politischen Agenda hat und sie die Wege kennen lernen

würden, wie sie wirkungsvoll eigene Anliegen einbringen und umsetzen können. Hierbei sehen sie Partizipation als einen gemeinsamen Prozess zwischen Jugendlichen und jungen Erwachsenen.

Im Vordergrund stehen für die Jugendlichen ihre Anliegen und Lösungen zu eigenen Alltagsthemen und allen Themen, welche die Stadt oder auch den Kanton betreffen.

Migrantinnen und Migranten: Gleichwertigkeit und Anerkennung der Diversität

Viele der teilnehmenden Migrantinnen und Migranten waren bereits an partizipativen Prozessen beteiligt. Sie erleben häufig eine Scheinpartizipation. Dies werde jedoch politisch jeweils so umgedeutet, dass sie kein Interesse an Partizipation hätten. Diese Interpretation weisen alle Teilnehmenden von sich. Vielmehr seien die meisten Projekte für Migrantinnen und Migranten zu kurz gedacht. Es fehle an Anerkennung der Diversität der Migrantinnen und Migranten. Die Anliegen und die Bedürfnisse der Beteiligten seien sehr unterschiedlich und teils gegensätzlich. Dies müsse in den Projekten mitbedacht werden.

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 werde ihnen nicht zugehört, da sie teilweise langsamer sprechen oder den Wortschatz nicht immer hätten, um sich korrekt auszudrücken. Des Weiteren werde in Projekten und auch im Reglement nicht die leichte Sprache angewandt. Dies würde jedoch erheblich zum Verständnis beitragen.

Die politische Partizipation ist an diesem Hearing ein zentrales Thema. Die Migrantinnen und Migranten sehen sich immer wieder mit dem Vorschlag konfrontiert, sich «einfach einbürgern zu lassen », um ein Stimm- und Wahlrecht zu erhalten. Es gebe jedoch sehr diverse Gründe das nicht zu tun oder nicht tun zu können. Auch ohne die Staatsbürgerschaft würden sie sich als Teil der Schweiz sehen und die damit verbundenen Pflichten erfüllen. Deswegen sei es zentral, dass Migrantinnen und Migranten auf Stadt-

und eventuell auch auf Kantonsebene das Recht der Stimm- und Wahlbeteiligung erhalten würden. Die politische Partizipation soll nicht erst mit der Staatsbürgerschaft möglich werden, sondern müsse viel früher, auch im Sinne der Integration, gefördert werden.

Einige der Befragten berichten, dass sie sich mittlerweile nicht mehr vertieft mit den inländischen politischen Themen befassen, da sie über keine aktive Mitentscheidungsmacht verfügen. Die Motivation informiert zu bleiben, so berichten einige, sei gesunken.

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 zu Beginn auffällt, ist 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.

Partizipation wird als ein langer Prozess beschrieben. Die Teilnehmenden wollen dabei mit ihren Bedürfnissen ernst genommen werden, wobei partizipative Projekte ihrer Ansicht nach dazu dienen müssen, den Lebensalltag der Menschen zu verbessern. Die Themen

reichen von der Sanierung einer Strasse, günstigem Wohnraum, einem Generationenhaus, bis hin zur politischen Partizipation.

Partizipative Prozesse würden diverse Begegnungen ermöglichen, weshalb sehr kritisch hinterfragt wurde, weshalb einige Gruppen nicht erwähnt oder ausgeschlossen würden. Aus den bisherigen Erfahrungen berichten die Teilnehmenden, dass der Ausschluss nicht immer aktiv geschehe, sondern teilweise auf die Unbedachtheit der Organisatorinnen und Organisatoren zurückzuführen sei. Hürden für die Teilnahme an partizipativen Prozessen können die Wahl eines schwer zugänglichen Ortes, einer komplexen Methode, schwieriger Sprache und einer unpassenden Uhrzeit sein.

Wenn sich nur wenige Menschen an solchen Prozessen beteiligten, bedeute dies nicht, dass sie desinteressiert seien.

In Politik und Verwaltung müsse man sich verstärkt fragen, wie man passende Strukturen anbieten könne, also Anspruchsgruppen, Themen, Orte und Methoden in Einklang bringe.

Onlineumfrage

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.

Die meisten der Befragten leben in der Stadt St. Gallen (266) oder der näheren Umgebung (13).

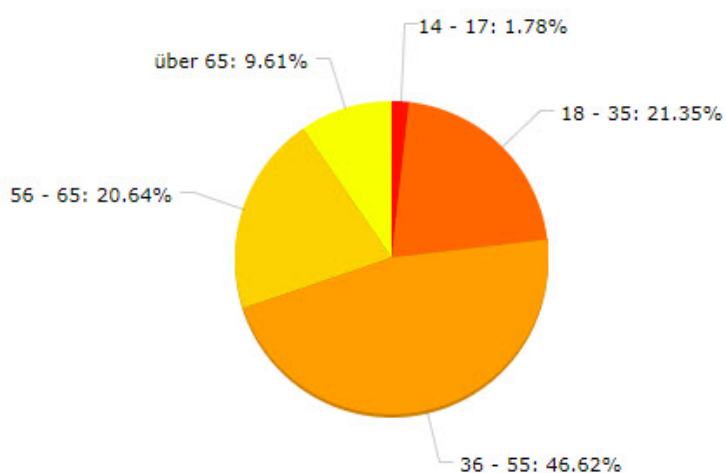


Abbildung 3: Altersgruppen

Die jüngsten Teilnehmenden waren zwischen 14-17 Jahre alt (1.8 %), die Alterskategorie zwischen 36-55 Jahre war am meisten vertreten (46,6%), gefolgt von den 16-35jährigen (21.4 %), 56-65jährigen (20.6. %) und über 65jährigen (9.6. %).

Die Verteilung von Frauen (48.9 %) und Männern (51.1. %) ist relativ ausgewogen.

73.3 % der Befragten sind in der Stadt St.Gallen stimmberechtigt.

53.3 % der befragten Personen geben einen Universitäts- oder (Fach-)Hochschulabschluss als letzten Bildungsabschluss an, 20.4 % einen Abschluss an einer Höheren Fach- oder Berufsschule. Die restlichen Prozente verteilen sich auf Lehre, Berufs- oder Handelsschule (12.5. %), Kantonsschule, Gymnasium oder Lehramt (6.8 %) und 3.9 % haben die obligatorische Schulzeit absolviert.

Gefragt wurde:

1. Was bedeutet für mich Partizipation?
2. Zu welchen Themen möchte ich gerne partizipieren?
3. Wie informiere ich mich über Aktualitäten und Entwicklungen in der Stadt St.Gallen?
4. Wie möchte ich in der Stadt St.Gallen partizipieren?
5. Wo und zu welchen Themen habe ich bisher partizipiert?

Ergänzt wurden diese Fragen um...

6. ...drei Aussagen zum Thema Partizipation, zu denen die Befragten den Grad der Zustimmung oder Ablehnung auf einer Skala markieren konnten.

Bedeutung der Partizipation

Anzahl Teilnehmer: 368

	... die mein Quartier betreffen.		... welche die ganze Stadt betreffen.	
	Σ	%	Σ	%
Dass ich informiert bin über Entwicklungen,	243x	66.03	292x	79.35
Dass ich mitdiskutieren kann an Entwicklungen,	267x	72.55	281x	76.36
Dass ich eigene Anliegen einbringen kann,	278x	75.54	284x	77.17
Dass ich mitentscheiden kann bei Entwicklungen,	256x	69.57	270x	73.37

Abbildung 4: Bedeutung der Partizipation (Stufen)

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. Über 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.

Es waren jeweils mehrere Antworten möglich.

Themen, zu welchen gerne partizipiert werden möchte

Bei Themen im Quartier war eine häufig genannte Aussage die Partizipation zum Thema Verkehr. 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 den 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 ist die Gleichstellung. Die Förderung der Gleichstellung zwischen den Geschlechtern und gleiche Rechte in Bezug auf das Stimm- und Wahlrecht.

Information über Aktualitäten und Entwicklungen

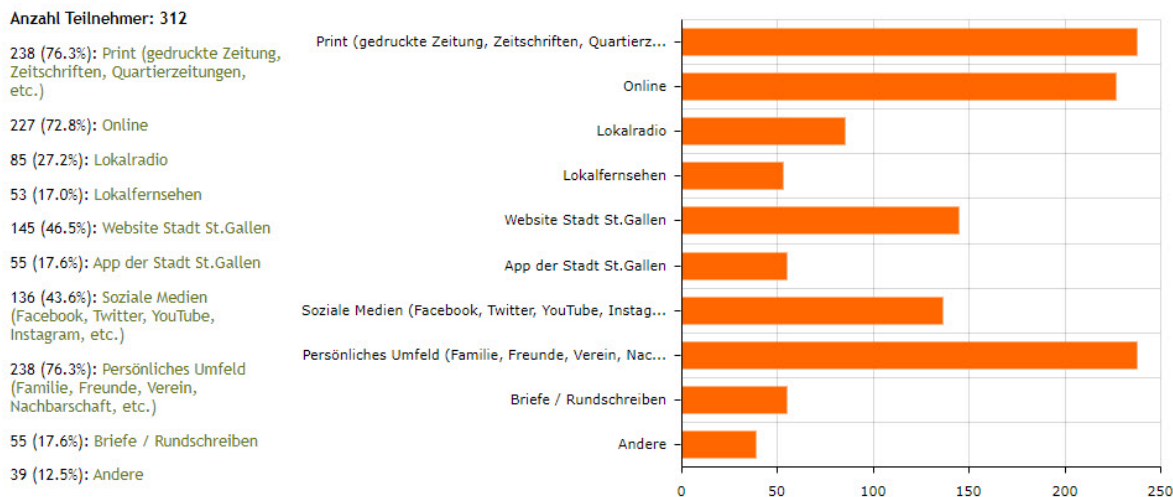


Abbildung 5: Informationskanäle

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.

Weniger genutzt werden Lokalradio (27.2 %), Lokalfernsehen (17 %), die eigene App der Stadt St. Gallen (17.6 %) sowie Briefe und Rundschreiben (17.6 %).

Als zusätzliche Kanäle wurden zudem das direkte Infomieren über die Website des Stadtparlaments oder via Politikerinnen und Politiker genannt.

Es waren mehrere Antworten möglich.

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 mit Petitionen partizipiert hätten.

Beim Unterthema «In einem städtischen Projekt» wurden häufig die Neugestaltung des Marktplatzes und die dialogische Testplanung Bahnhof Nord als eigene Erfahrung genannt. Ebenfalls erwähnt wurden das Forum Innenstadt, Vereine, die allgemeine Belebung der Innenstadt und Integrationsprojekte.

Als Partizipationserfahrungen mit «Vereinen, Parteien, Verbänden, Bürgerinitiativen oder Interessengruppen» wurden die Fanarbeit, Freiwilligenarbeit, politische Vereine, Parteiarbeit oder Sportvereine genannt.

Über den Stadtmelder der Stadt St. Gallen haben die Befragten unter anderem Themen wie defektes Inventar in der Innenstadt, Abfall, Stadtbeleuchtung, Verkehr und Lärm, Sicherheit und Sauberkeit kommuniziert.

Bei der Frage nach Partizipation mittels Online-Petitionen wurde als aktuelles Thema von vielen Personen die geplante Schliessung des Schlupfhuuses genannt, aber auch die Petition für das Graffiti an der offenen Kirche.

Im direkten Kontakt mit der Stadtverwaltung kamen laut den Teilnehmenden häufig Themen der Quartiervereine, bauliche Fragen und Hindernisse sowie der Verkehr zur Sprache.

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.

Vereinzelt wurden die eigenen Kinder (Jugendliche) bei einem Vorstoss unterstützt. Vereinzelt wurde festgehalten, dass man Erfahrung mit einem abgelehnten Vorstoss gemacht habe.

Ein etwas ausführlicherer Kommentar machte darauf aufmerksam, dass ein Vorstoss keinen Sinn ergebe, da es auf diesem Weg schwierig sei, einen ergebnisoffenen partizipativen Prozess anzustossen. Verschiedentlich wurde auch erwähnt, dass das Partizipationsreglement kein Ersatz für ein echtes kommunales Stimm- und Wahlrecht für Migrantinnen und Migranten sei.

Partizipation von Kindern

Parallel zum vorliegenden Projekt wurde, mit Unterstützung des Instituts für Soziale Arbeit und Räume IFSAR-FHS, ein Konzeptentwurf zur Kinderpartizipation in der Stadt St.Gallen erarbeitet. Die beiden Projektteams waren dabei miteinander in einem fachlichen Austausch, insbesondere zum Grundverständnis von Partizipation und um die Verknüpfung der beiden Projekte sicherzustellen.

Ausgangslage und Zielsetzung des Projekts «Kinderpartizipation in der Stadt St.Gallen» sind wie folgt beschrieben:

«'Kinderfreundliche Stadt' - mit seiner Vision 2030 und den Legislaturzielen 2017 bis 2020 zeigt der Stadtrat deutlich auf, dass für ihn die Kinder im Fokus stehen. Mit dem Konzept Kinderpartizipation entsteht ein Grundlagenpapier, das verbunden ist mit dem neuen Partizipationsreglement der Stadt St.Gallen, und allen Dienststellen der Stadt, welche mit Kindern bzw. deren Anliegen und ihrer Lebenswelt zu tun haben, eine einfache, nachvollziehbare und fachlich fundierte Grundlage bietet. Diese beruht auf den Kinderrechten als verbindlicher Rahmen und dem besonderen Bedarf nach alters- und sachgemässen Partizipationsmöglichkeiten für Kinder. Diese können dadurch am Stadtleben bereits sehr früh beteiligt sein und Demokratie lernen, wenn Prozesse, Methoden und Gefässe ihren Bedürfnissen angepasst sind. Das Konzept soll in diesem Sinn den Weg ebnen, damit Kinderpartizipation in der Stadt St.Gallen in Qualität und Quantität gefördert und ausgebaut werden kann.» (Stadt St.Gallen: Kinder, Jugend, Familie; Gesellschaftsfragen, 2019).

E-Partizipation

Text: Dr. Christian Geiger, Chief Digital Officer CDO der Stadt St.Gallen

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 Onlineumfragen, 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 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 Beteiligenden einfacher möglich. Auch lassen sich Inhalte in leichter 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 bereits im Bereich der Partizipation verschiedene elektronische Kommunikationskanäle ein. Hierzu gehört u.a die Nutzung verschiedener Social Media-Formate, wie 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 (<https://stadtstgallen.opendatasoft.com>) 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. Im Bereich der

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

Für 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 können.

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.

4. Zusammenfassung/ Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass einige Kritikpunkte an der bestehenden Partizipationsregelung in der Stadt St.Gallen von unterschiedlichen Anspruchsgruppen übereinstimmend geäußert werden. Insbesondere ist das die Feststellung, dass der Partizipationsgedanke politisch noch zu wenig gelebt werde und auch in der Verwaltung sehr unterschiedlich verankert sei.

Ebenfalls wird auf die hohen Hürden verwiesen, welche das Partizipationsreglement für die darin genannten nicht-stimmberechtigten Gruppen darstelle. Hier wird der Wunsch geäußert, zu einem Modell zu finden, welches auf Einfachheit und Transparenz setzt, um die Bereitschaft zur Partizipation insgesamt zu erhöhen. Dazu gehört, dass auf der Ebene von Information und Kommunikation geprüft wird, wie das Wissen um Partizipationsmöglichkeiten bei Einwohnerinnen und Einwohnern verbessert werden kann, um nicht nur ressourcenstarke und eher privilegierte Bevölkerungsgruppen anzusprechen.

Die themenbezogene Partizipation (Projektpartizipation), welche allen Betroffenen, unabhängig von Alter, Herkunft und Stimmberechtigung offensteht, ist bei allen Befragten unbestritten und soll unbedingt beibehalten und weiter gepflegt werden.

Bezüglich der politischen Partizipation gibt es starke Stimmen bei den Migrantinnen und Migranten sowie einzelnen Fraktionen im Stadtparlament, dass die Diskussion über ein Stimm- und Wahlrecht für alle auf kommunaler Ebene geführt werden sollte.

Eine Orientierung können dabei das Konzept «Citoyenneté» der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM, 2015), aber auch Ansätze von «Urban Citizenship» bieten (Schilliger, 2018).

Grundsätzlich zeigen die Interviews, die Hearings und die Onlineumfrage auf, dass das Interesse an Partizipation seit Einführung des Reglements eher zugenommen hat, dass aber die formalen Rahmenbedingungen dazu oft noch als hinderlich wahrgenommen werden. Es wird deutlich, dass alle befragten Anspruchsgruppen daran interessiert sind, den mit der Aufnahme des Partizipationsartikels in die Gemeindeordnung (2004) eingeschlagenen Weg weiter zu verfolgen und die Rahmenbedingungen für Partizipation zeitgemäss anzupassen.

5. Thesen

Aus der hier dokumentierten Analyse haben wir 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.

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.

6. Empfehlungen

Ergänzend zu den Thesen und auf der Basis der Grundlagen zur Partizipation (Kapitel 2) sowie der Ergebnisse unserer Untersuchungen (Kapitel 3), geben wir nachstehend Empfehlungen zur Partizipation in der Stadt St.Gallen ab.

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.

Das neue Reglement 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» verstehen wir den Einsatz vielfältiger, auch ungewöhnlicher Kommunikationsmittel und -kanäle. 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.

Ebenso muss die Kommunikation rund um Partizipation verständlich und alltagsnah sein, bis hin zu einfacher Sprache.

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.

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 Offenheit gegenüber Anliegen der Einwohnerinnen und Einwohner, unter Berücksichtigung der Verbesserung der Chancengerechtigkeit.

Zu klären ist, auf welchen Kanälen diese Anliegen eingebracht werden können. Dabei ist unbedingt von einer Lösung abzusehen, die ähnliche bürokratische Hürden aufbaut, wie das bestehende Reglement.

Eine zentrale Anlaufstelle in der Verwaltung, wie zum Beispiel der Quartierbeauftragte, könnten hier eine Triagefunktion übernehmen. Ergänzend haben auch intermediäre Stellen, wie beispielsweise der Integrationsbeauftragte oder die Dienststellen Kinder Jugend Familie und Gesellschaftsfragen 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 können.

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 sein, das im Kapitel 2 dieses Berichts ausführlich beschrieben ist. 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 für uns ein jährliches Austauschforum zur Partizipation, zu dem alle Interessierten eingeladen sind, vergleichbar mit dem Austauschessen des Stadtrats mit den Quartiervereinsvorständen, allerdings breiter gefasst und unter Beteiligung von Fachleuten aus der Verwaltung, die operativ mit partizipativen Prozessen zu tun haben.

Politische Partizipation

Die politische 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 Erfahrungen liefern.

Literaturverzeichnis

- Camenisch, A. (2004). *Partizipation in Lokalen Agenda 21-Prozessen. Die Teilnahme von MigrantInnen*. Bern: Universität Bern.
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM. (2015). *citoyenneté - mitreden, mitgestalten, mitentscheiden*. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM.
- Fels, D. (2015). *Leitfaden Partizipation Winterthur*. Winterthur: Stadtentwicklung Winterthur.
- Güngör, K. (2008). Integration im ländlichen Raum. In B. Leibetseder, & J. Weidetsholzer (Hrsg.), *Integration ist gestaltbar. Strategien erfolgreicher Integrationspolitik in Städten und Regionen*. Wien: Braumüller.
- Haller, M. (2016). Die Reform der Bürgerbeteiligung in Rheinland Pfalz. In M. Glaab (Hrsg.), *Politik mit Bürgern - Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur* (S. 337 - 343). Wiesbaden: Springer.
- Hart, R. A. (1992). *Children's Participation. From Tokenism to Citizenship*. Florenz: Unicef.
- Heusser, P. (2001). *Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer*. Zürich: Schulthess.
- Lüttringhaus, M. (2000). *Stadtentwicklung und Partizipation. Fallstudien aus Essen-Katernberg und der Dresdner Äußeren Neustadt*. Bonn: Stiftung Mitarbeit.
- Reutlinger, C., & Schwendener, A. (2011). *Konzepte der Partizipation von Migrantinnen und Migranten. Eine vergleichende Untersuchung in den Städten Dornbirn, Konstanz, Kreuzlingen, Radolfzell, Schaffhausen und Singen*. Rorschach: FHS St.Gallen.
- Samochowicz, J., Thalmann, L., & Müller, A. (2018). *Die neuen Freiwilligen. Die Zukunft zivilgesellschaftlicher Partizipation*. Rüslikon: Gottliebe Duttweiler Institut GDI.
- Schilliger, S. (2018). Urban Citizenship. Teilhabe für alle - da, wo wir leben. In H. Aigner, & S. Kumnig (Hrsg.), *Stadt für alle! Analysen und Aneignungen* (S. 14 - 35). Wien: Mandelbaum Verlag.

Stadt St.Gallen: Kinder, Jugend, Familie; Gesellschaftsfragen. (2019). *Konzeptentwurf "Kinderpartizipation in der Stadt St.Gallen"*. St.Gallen: Stadt St.Gallen.

Quellen Dokumentenanalyse

Arbter, K. (2010). *Handbuch Bürgerbeteiligung für Land und Gemeinden*. Bregenz: Amt der Vorarlberger Landesregierung, Büro für Zukunftsfragen.

Bisanz, J., & Beck, R. (2014). *Konzept Bürgerbeteiligung Stadt Weingarten (Entwurf)*. Weingarten: Abteilung 2.1: Kommunikation, Bürgerschaftliches Engagement & Integration.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium). (2011). *Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung. Praxisleitfaden*. Wien: Bundeskanzleramt Österreich.

Christensen, L., & Keller, S. (2013). *ePartizipation in der Stadtentwicklung. Begriff – Möglichkeiten – Empfehlungen*. Zürich: Stadtentwicklung Zürich, Präsidialdepartement.

Emch-Fassnacht, L., & Arn, B. (2008). *Partizipation von Migrant/innen in Gemeinden. Eine Studie über Beteiligungsmöglichkeiten in behördlichen und zivilgesellschaftlichen Institutionen unter besonderer Berücksichtigung von Integrationskommissionen*. Bern: Philosophische Fakultät der Universität Bern, Institut für Sozialanthropologie.

Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung Freiburg. (2016). *Umfrage «I mache mit!»*. Was uns die Kinder und Jugendlichen des Kantons Freiburg sagen. Fribourg: Staat Freiburg, Jugendamt JA.

Gemeinde Grabs; FHS St.Gallen. (2017). *JugendMachtPolitik. Innovative Formen der Partizipation mit neuen Medien von Kindern und Jugendlichen auf Gemeindeebene. Leitfaden ePartizipation*. Grabs: Gemeinde Grabs.

JUGEND für Europa. (2010). *Partizipation junger Menschen*. Bonn: JUGEND für Europa, Deutsche Agentur für das EU-Programm JUGEND IN AKTION.

Kantons- und Stadtentwicklung Basel, Kontaktstelle für Quartierarbeit. (2016). *Leitfaden zur Mitwirkung der Bevölkerung in der Stadt Basel*. Basel: Kanton Basel Stadt.

- Kast, A. (2005). *Gesellschaftliche Teilhabe sichern: Partizipation von Migrantinnen und Migranten in der "Sozialen Stadt" Berlin*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Landesbüro Berlin.
- Klöti, T., & Drilling, M. (2014). „*Warum eigentlich Partizipation?*“. *Sozialwissenschaftliche Analyse aktueller Partizipationsverständnisse in der Planung, Gestaltung und Nutzung öffentlicher Räume*. Basel: Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung.
- Kohler, R. (2013). *Bauliche Grossprojekte zwischen Protest und Akzeptanz. Behördenkommunikation und Bürgerbeteiligung am Beispiel von zwei baulichen Grossprojekten in der Stadt St.Gallen (Masterarbeit)*. Winterthur: IAM Institut für Angewandte Medienwissenschaft, Departement Angewandte Linguistik zhaw.
- Koller, D. (2017). *Politische Partizipation und politische Bildung in der Schweiz. Eine empirische Untersuchung des Partizipationsverhaltens junger Erwachsener in der Schweiz. (Dissertation)*. Bern: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität Bern.
- Magistrat der Stadt Wien, Magistratsabteilung 18, Stadtentwicklung und Stadtplanung. (2012). *Praxisbuch Partizipation. Gemeinsam die Stadt entwickeln*. Wien: Stadt Wien.
- Pappenfuß, U., Keppler, F., & Lübbert, L. (2018). *Erfolgsfaktoren bei der Bürgerpartizipation: Überblick zu Praxisliteratur und Leitfäden aus dem Bereich Public Administration bzw. Public Management*. Friedrichshafen: Zeppelin Universität Friedrichshafen.
- Pohl, A., & Roth, P. (2019). *Projekt Partispace*. St.Gallen: FHS St.Gallen.
- Referat für allgemeine Verwaltung Nürnberg. (2013). *Leitfaden für e-Partizipationsverfahren in der Stadtverwaltung Nürnberg*. Nürnberg: Amt für Organisation, Informationsverarbeitung und Zentrale Dienste. E-Government Büro.
- Ritzi, C., Schaal, G. S., & Kaufmann, V. (2012). *Zwischen Ernst und Unterhaltung. Eine empirische Analyse der Motive politischer Aktivität junger Erwachsener im Internet*. Hamburg: Helmut-Schmidt-Universität Hamburg (UniBW), Professur für Politikwissenschaft.
- Schweizer Kompetenzzentrum Sozialwissenschaften FORS. (2012). *CH@YOUPART. Politische Partizipation junger Erwachsener in der Schweiz*. Bern: Eidgenössisches Departement des Innern EDI, Staatssekretariat für Bildung und Forschung.

- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin. (2012). *Handbuch zur Partizipation*. Berlin: Stadt Berlin.
- Stadt Bern. (2014). *Reglement über die politische Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern. Partizipationsreglement*. Bern: Stadt Bern.
- Stadt Wil SG. (2017). *Reglement über den Partizipationsvorstoss*. Wil SG: Stadt Wil.
- Stadtentwicklung Winterthur. (2015). *Leitfaden Partizipation Winterthur*. Winterthur: Fachstellen Stadtentwicklung und Quartierentwicklung.
- Stadtentwicklung Zürich. (2015). *Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse. Checkliste*. Zürich: Stadtentwicklung Zürich, Präsidiabund der Stadt Zürich.
- Stadtgrün Bern. (2015). *Wohnumfeldverbesserung. Leitfaden für die Quartierpartizipation*. Bern: Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün.
- Tobler, P. (2011). *Der Partizipationsartikel in der Stadt St.Gallen (Referat)*. St.Gallen: Integrationsbeauftragter der Stadt St.Gallen.
- Urbanizers Büro für städtische Konzepte. (2017). *Zukunft im Quartier gestalten. Beteiligung für Zuwanderer verbessern*. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).
- voja - Verband offene Kinder- und Jugendarbeit Kanton Bern . (2014). *Leitfaden Partizipation*. Moosseedorf: voja.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:

Partizipationsstufen nach Roger A. Hart (Grafik: Lisa Ducret)

Abbildung 2:

Partizipationsstufen nach Maria Lüttringhaus (Grafik: Lisa Ducret)

Abbildung 3:

Altersgruppen (Grafik: umfrageonline.ch)

Abbildung 4:

Bedeutung der Partizipation (Grafik: umfrageonline.ch)

Abbildung 5:

Informationskanäle (Grafik: umfrageonline.ch)