



Vorlage an das Stadtparlament

vom 27. Juni 2006

Nr. 1952

Bürgerschaft und Behörden

Erlass eines Partizipationsreglements

1 Ausgangslage

Die Gemeindeordnung vom 8. Februar 2004 enthält neu einen Partizipationsartikel (Art. 3 GO), mit welchem das grundsätzliche Bekenntnis der Stadt zur Mitsprache der Bevölkerung an der Planung und der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zum Ausdruck gebracht wird. Bereits bei Erlass der Gemeindeordnung herrschte Einvernehmen darüber, dass der Einbezug der Bevölkerung in wichtige städtische Projekte, die sog. „Projektpartizipation“, längst gelebte Wirklichkeit ist. Das gilt vor allem für die Mitsprache der Bevölkerung in den Quartieren. Der Partizipationsartikel hat insoweit eher deklaratorische Bedeutung. Neu und konstitutiv am „Partizipationsartikel“ der Gemeindeordnung ist dagegen, dass einzelnen Institutionen der Partizipation die Möglichkeit eingeräumt werden kann, beim Stadtparlament einen Vorstoss einzureichen. Für diese „politische Partizipation“ muss jedoch im Gegensatz zur „Projektpartizipation“ eine Grundlage in einem rechtsetzenden Reglement geschaffen werden.

Das Stadtparlament hat am 27. April 2004 eine Motion erheblich erklärt, mit welcher namentlich verlangt wird, dass die Institutionen bestimmt werden, welche berechtigt sind, einen Vorstoss beim Stadtparlament einzureichen, und dass die Förderung dieser Institutionen und ihrer Partizipationsmöglichkeiten geregelt wird. Die Motion verlangt ferner, dass die entsprechenden Verfahrensfragen geklärt werden und dass geprüft wird, ob für die Mitsprache der Quartiere allenfalls neue Bestimmungen erforderlich sind.

Mit dem vorliegenden Partizipationsreglement wird die Grundlage für die politische Partizipation geschaffen und der mit der Motion „Partizipationsreglement“ erteilte Auftrag erfüllt. Festzuhalten ist dabei, dass der Stadtrat schon bei der Erheblicherklärung der Motion ausgeführt hat, dass ein Reglement nur nötig ist, soweit einzelnen Institutionen die Möglichkeit eingeräumt werden soll, beim Parlament einen Vorstoss einzureichen. Die schon bisher



praktizierte Projektpartizipation bedarf auch weiterhin keiner besonderen Regelung in einem rechtsetzenden Reglement.

2 Politische Partizipation

2.1 Institutionen der politischen Partizipation

Die Gemeindeordnung erlaubt an sich, das Instrument der politischen Partizipation (Vorstoss an das Parlament) irgendwelchen Institutionen zuzuerkennen, welche Anliegen der städtischen Bevölkerung vertreten. Es ist jedoch angezeigt, diese politische Partizipation auf Gruppierungen zu beschränken, die Personen ohne Stimmrecht vertreten. Zwar setzen sich auch andere Gruppierungen für Interessen ein, denen aus der Sicht des Gemeinwohls grosse Bedeutung zukommt. Zu denken ist etwa an Vereinigungen, die sich für die Anliegen älterer Menschen oder Behinderter einsetzen. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang auch die Quartierorganisationen. Solche Institutionen sind im Stadtparlament aber häufig bereits mit Personen vertreten, die zu ihren Mitgliedern zählen oder ihnen nahe stehen. Selbst wenn dies nicht der Fall ist, haben sie relativ leichten Zugang zu interessierten Mitgliedern des Stadtparlaments, die sich den gleichen Interessen verpflichtet fühlen. Die neu in Aussicht genommene Form der politischen Partizipation wird zudem schnell uferlos, wenn man sie nicht auf Institutionen beschränkt, die Personen ohne Stimmrecht vertreten. Abgrenzungen wären schwierig zu treffen. Es gäbe neben den schon genannten Interessen eine Vielzahl weiterer Anliegen (z.B. jene der Alleinerziehenden, Kulturschaffenden, Sporttreibenden), deren Bedeutung es schwierig machen würde, den jeweiligen Institutionen nicht ebenfalls einen besonderen „Draht“ zum Parlament einzuräumen. Eine Beschränkung der politischen Partizipation auf Institutionen, die Personen ohne Stimmrecht vertreten, drängt sich deshalb auf.

Anders verhält es sich dagegen bei der Projektpartizipation. Die entsprechenden Mitwirkungsmöglichkeiten, die von der Information und der Möglichkeit zur Stellungnahme zu einzelnen baulichen Vorhaben bis hin zu stärker institutionalisierten Formen wie „Zukunftswerkstätten“ reichen, stehen selbstverständlich der gesamten städtischen Bevölkerung und allen Institutionen zur Verfügung.

2.2 Personen ohne Stimmrecht

Zu den Personen ohne Stimmrecht gehören Ausländerinnen und Ausländer einerseits, Kinder und Jugendliche andererseits. Diese Bevölkerungsgruppen sind jedoch zu unterschiedlich, als dass es sinnvoll wäre, für alle die gleichen Formen der politischen Partizipation einzufüh-



ren. Für Kinder soll auf eine politische Partizipation zu Gunsten von mehr kindgerechten Mitwirkungsmöglichkeiten verzichtet werden, wie unter Ziff. 5 näher dargelegt wird.

3 Politische Partizipation der Ausländerinnen und Ausländer

3.1 Grundsatz

Zur Ermöglichung der politischen Partizipation der Ausländerinnen und Ausländer wird häufig so vorgegangen, dass das aufnehmende Gemeinwesen ein Gremium (Ausländerrat oder Ausländerparlament) schafft, in welches es Personen beruft, welche die ansässigen Ausländerinnen und Ausländer vertreten und deren Interessen gegenüber dem Gemeinwesen zum Ausdruck bringen sollen. Zum Teil wird es den Vereinigungen der Ausländerinnen und Ausländer überlassen, ihre Vertretungen selber zu bestimmen. Nach der Überzeugung der Integrationsfachleute verspricht es jedoch den besseren Erfolg, wenn für diese Partizipation auf Strukturen aufgebaut wird, die von den Ausländerinnen und Ausländern selber geschaffen worden sind (Grundsatz der Selbstorganisation). Damit wird die beste Gewähr dafür geboten, dass die Partizipation der Ausländerinnen und Ausländer nicht nur auf einer hinreichend repräsentativen, sondern auch auf einer hinreichend legitimierten und akzeptierten Grundlage beruht. Gefässe, die von der Mehrheitsgesellschaft selber geschaffen und bereit gestellt werden, sind viel stärker von Misserfolg gefährdet.

Gestützt auf diese Überlegungen hat der Stadtrat schon im Motionenbericht 2005 ausgeführt, dass für die Verwirklichung der politischen Partizipation der Ausländerinnen und Ausländer in der Stadt St.Gallen auf den Dachverband der Ausländerinnen und Ausländer im Kanton St.Gallen abgestellt werden soll. Der Impuls für die Gründung dieses Dachverbandes ist zwar vom Kanton St.Gallen ausgegangen. Die weiteren Schritte sind jedoch von den Migrantinnen und Migranten selber gemacht worden. Sie haben im Herbst 2005 zur Gründung des Vereins „Stimme der Migrantenvereine des Kantons St.Gallen“ geführt, der als solcher Dachverband wirkt.

3.2 „Stimme der Migrantenvereine des Kantons St.Gallen“

Die „Stimme der Migrantenvereine des Kantons St.Gallen“ (im Folgenden „Dachverband“ genannt) ist ein parteipolitisch unabhängiger und konfessionell neutraler Verein mit Sitz in St.Gallen. Der Zweck des Dachverbandes ist unter anderem die Interessenvertretung aller Migrantinnen und Migranten unter Beachtung der Minderheiten im Kanton St.Gallen. Er will als „legitimer Partner auftreten gegenüber dem Kanton St.Gallen, dessen Gemeinden und Städten, den Behörden, politischen Parteien, der Wirtschaft und den Organen der Zivilge-



sellschaft“. Aktivmitglieder des Dachverbandes sind nicht Einzelpersonen, sondern die Migrantenvereinigungen mit Sitz im Kanton St.Gallen. Aktivmitglieder können auch schweizerische Organisationen werden, die über bestimmte Strukturen für Migrantinnen und Migranten verfügen und die gleichen Ziele wie der Dachverband verfolgen. Stimmberechtigt im Dachverband sind die Delegierten der Aktivmitglieder. Der Vorstand vertritt den Dachverband gegen aussen. Er besteht aus maximal elf Mitgliedern, und es müssen in ihm nach Möglichkeit alle Kontinente vertreten sein. Die Präsidentin oder der Präsident des Dachverbandes repräsentiert den Dachverband.

Der Dachverband ist nach seinen Statuten und nach seiner Entstehungsweise (Selbstorganisation) die geeignete Struktur zur Verwirklichung der politischen Partizipation der Ausländerinnen und Ausländer in der Stadt St.Gallen. Entsprechend der schon früher geäusserten Absicht soll die Umsetzung des „Partizipationsartikels“ in der Gemeindeordnung deshalb auf dieser Grundlage erfolgen. Mit dem Dachverband haben entsprechende Gespräche stattgefunden. Dieser begrüsst das in Aussicht genommene Vorgehen und die unten umschriebene Lösung.

3.3 Ausgestaltung des Rechts, Vorstösse an das Stadtparlament einzureichen

Art. 3 Abs. 2 GO sieht vor, dass den Institutionen der Partizipation die Möglichkeit eingeräumt werden kann, einen Vorstoss beim Stadtparlament einzureichen. Wenn von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden soll, ist ein rechtsetzendes Reglement zu erlassen. Zu regeln ist, welchen Institutionen diese Befugnis zustehen soll, welches der mögliche Inhalt eines solchen Vorstosses sein kann und wie dieser vom Stadtparlament behandelt wird. Dabei ist vorweg festzuhalten, dass ein solcher Vorstoss inhaltlich und verfahrensmässig keineswegs mit den Regeln übereinstimmen muss, welche die städtische Gemeindeordnung und das Geschäftsreglement des Stadtparlaments für die Vorstösse der Mitglieder des Stadtparlaments (Motion, Postulat, Interpellation, Einfache Anfrage) kennen. Dies wäre auch gar nicht zweckmässig. Es ist einerseits nicht angebracht, die Vorstösse der Institutionen der Partizipation auf die gleiche Stufe zu stellen wie die Vorstösse der von der Bürgerschaft gewählten Mitglieder des Stadtparlaments. Andererseits würde eine undifferenzierte Übertragung der für die parlamentarischen Vorstösse geltenden Regelungen keinen angemessenen Einbezug der Institutionen der Partizipation in die Behandlung des Vorstosses (Präsentation, Anhörung) ermöglichen. Gerade dies ist aus der Sicht der Partizipation jedoch erwünscht. Es drängt sich deshalb auf, für Vorstösse der Institutionen der Partizipation eine besondere Lösung vorzusehen, die im Folgenden dargestellt wird.



3.3.1 „Vorstoss der Migrantinnen und Migranten“

Es soll ein besonderer „Vorstoss der Migrantinnen und Migranten“ geschaffen werden, der von der Dachorganisation der Migrantinnen und Migranten beim Stadtparlament eingereicht werden kann und der inhaltlich und verfahrensmässig folgende Besonderheiten aufweist:

a) Mit dem Vorstoss kann, ohne dass die sich bei den parlamentarischen Vorstössen stellenden Zuständigkeitsfragen geprüft werden müssen, jeder Sachverhalt des städtischen Lebens zur Sprache gebracht werden, der für die Migrantinnen und Migranten von Bedeutung ist, und es können dazu Lösungsvorschläge aus der Sicht der Migrantinnen und Migranten gemacht werden. Der Vorstoss der Migrantinnen und Migranten enthält aber im Gegensatz zu den parlamentarischen Vorstössen der Motion oder des Postulats keinen Auftrag, sondern beschränkt sich darauf, einen Sachverhalt – allenfalls verbunden mit Lösungsvorschlägen – anzusprechen, der aus der Sicht der Migrantinnen und Migranten von Bedeutung ist.

b) Der Vorstoss der Migrantinnen und Migranten wird sodann, im Gegensatz zu einer Motion oder einem Postulat, nicht unmittelbar im Plenum des Stadtparlaments behandelt und er richtet sich, im Gegensatz zu einer Interpellation oder einer Einfachen Anfrage, auch nicht direkt an den Stadtrat. Der Vorstoss der Migrantinnen und Migranten wird von der parlamentarischen Kommission traktandiert und behandelt, die im angesprochenen 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 einem solchen Vorgehen einverstanden ist. Die Kommission kann den Vorstoss aber auch ganz oder teilweise übernehmen und einen entsprechenden parlamentarischen Vorstoss einreichen. Das kann eine Motion sein, wenn der Vorstoss eine Angelegenheit betrifft, die in den Zuständigkeitsbereich des Stadtparlaments fällt; andernfalls ein Postulat, in welchem der Stadtrat beauftragt wird, Bericht darüber zu erstatten, ob seitens der Stadt eine Massnahme zu treffen sei. Die entsprechenden parlamentarischen Vorstösse werden in der Folge nach den normalen Regeln für die parlamentarischen Vorstösse behandelt. Das bedeutet insbesondere, dass sie vom Stadtparlament erheblich erklärt werden müssen, damit sich daraus ein Auftrag an den Stadtrat ergibt. Die zuständige Kommission und das Stadtparlament werden deshalb vorerst prüfen, ob in der angesprochenen Angelegenheit ein Klärungs- oder Handlungsbedarf besteht. Dem Stadtrat wird es nach der Erheblicherklärung eines Vorstosses obliegen, eine vertiefte Beurteilung vorzunehmen und Lösungsvorschläge zu präsentieren.



Ist die im angesprochenen Sachgebiet zuständige parlamentarische Kommission der Auffassung, dass einem Vorstoss der Migrantinnen und Migranten keine weitere Folge gegeben werden soll, so ist der Vorstoss mit diesem Beschluss erledigt. Die zuständige parlamentarische Kommission entscheidet nach ihrem politischen Ermessen. Es besteht kein Anspruch darauf, dass ein Vorstoss dem Plenum des Stadtparlaments vorgelegt wird. Der Vorstoss der Migrantinnen und Migranten hat insoweit rein rechtlich betrachtet nur eine schwache Wirkung. Dem steht aber gegenüber, dass die zuständige parlamentarische Kommission gehalten ist, ihren Entscheid nach Anhören der Dachorganisation der Migrantinnen und Migranten zu treffen. Diese Anhörung in der zuständigen Kommission ist ein starkes Mittel der politischen Partizipation, das die Migrantinnen und Migranten im Ergebnis ernster nimmt und besser stellt als eine ohne deren Mitwirkung erfolgende Beschlussfassung im Parlamentsplenum.

c) Ein Vorstoss der Migrantinnen und Migranten kann von der Dachorganisation der Migrantinnen und Migranten im Kanton St.Gallen eingereicht werden. Zurzeit ist das – wie oben ausgeführt – die „Stimme der Migrantenvereine des Kantons St.Gallen“. Die Dachorganisation ist eine Vereinigung der im Kanton St.Gallen wohnhaften Migrantinnen und Migranten. Die Vereinigungen, die Mitglieder der Dachorganisation sind, vertreten damit nicht nur Personen, die ihren Wohnsitz in der Stadt St.Gallen haben. Es ist deshalb zu fordern, dass die Dachorganisation ihre Befugnis, einen Vorstoss beim Stadtparlament einzureichen, durch einen Ausschuss ausübt, der speziell die Migrantinnen und Migranten mit Wohnsitz in der Stadt St.Gallen vertritt und der hinsichtlich Repräsentativität den gleichen Anforderungen entspricht, die für den Vorstand der Dachorganisation gelten. Die Personen, die diesem mindestens fünfköpfigen Ausschuss angehören, müssen selber in der Stadt St.Gallen wohnhaft und selber Migrantinnen bzw. Migranten sein. Sofern innerhalb der Dachorganisation dereinst eine Sektion gebildet werden sollte, welche die Organisationen der Migrantinnen und Migranten aus der Stadt St.Gallen umfasst, so würde das Vorstossrecht dem Vorstand dieser Sektion zustehen. Zur Zeit existiert eine solche Sektion indes noch nicht, und es ist auch nicht damit zu rechnen, dass eine solche in der nächsten Zukunft gegründet wird. Zwar stammen zahlreiche Personen, die im kantonalen Dachverband aktiv sind, aus der Stadt St.Gallen. Die Bildung einer städtischen Sektion des Dachverbandes steht aber gleichwohl nicht im Vordergrund der Bemühungen. Vorerst geht es darum, die Tätigkeit des kantonalen Dachverbandes zu konsolidieren, bevor die Kräfte für die Gründung einer lokalen Sektion eingesetzt werden können.

d) Die Personen, welche für die Dachorganisation der Migrantinnen und Migranten einen Vorstoss beim Stadtparlament einreichen können, müssen nach dem Gesagten in der Stadt St.Gallen wohnhaft sein und selber Migrantinnen bzw. Migranten sein. Dabei stellt sich die Frage, ob verlangt werden soll, dass diese Personen ausschliesslich eine ausländi-



sche Staatsbürgerschaft besitzen, oder ob für die Dachorganisation auch solche Migrantinnen und Migranten handeln dürfen, welche zusätzlich das schweizerische Bürgerrecht erworben haben. Im Lichte des einleitend dargestellten Grundsatzes, dass die Möglichkeit zur Einreichung von Vorstössen beim Stadtparlament auf Personen ohne Stimmrecht beschränkt bleiben soll, wäre eine Vertretung der Dachorganisation durch Personen mit ausschliesslich ausländischem Staatsbürgerrecht zu fordern. Indes lässt sich dieser Grundsatz bei den Organisationen der Migrantinnen und Migranten nicht in absoluter Form umsetzen. Wohl besitzen die Mitglieder dieser Organisationen in der Mehrzahl nur ein einziges, ausländisches Staatsbürgerrecht. Zahlreiche Mitglieder haben im Laufe der Zeit auch das schweizerische Bürgerrecht erworben, ohne dass sie deswegen ihre Wurzeln gekappt und ihre Mitgliedschaft und Mitarbeit in den Organisationen der Migrantinnen und Migranten aufgegeben hätten. Gerade die aktivsten Mitglieder dieser Organisationen besitzen neben dem ausländischen Staatsbürgerrecht häufig auch das schweizerische Bürgerrecht. Ihre erfolgreiche Integration in die schweizerischen Verhältnisse und ihre Sprachkompetenz befähigen sie in besonderem Masse, die Interessen der Migrantinnen und Migranten zu vertreten. Diese Personen verstehen sich von ihrem Herkunft und ihrer kulturellen Verbundenheit her nach wie vor auch als Migrantinnen und Migranten, ungeachtet des erworbenen Schweizer Bürgerrechts. Im Interesse der Sache drängt es sich deshalb auf, für die Personen, welche im Namen der Dachorganisation handeln, nicht auf einem ausschliesslich ausländischen Staatsbürgerrecht zu bestehen. Die Mitglieder mit ausschliesslich ausländischem Staatsbürgerrecht müssen in diesem Ausschuss jedoch die Mehrheit bilden. Es ist zudem Kenntnis davon zu nehmen, dass in den Organisationen der Migrantinnen und Migranten nicht lediglich solche Personen Mitglieder sind, die ausschliesslich ein ausländisches Staatsbürgerrecht besitzen, sondern auch Personen mit ausländischem und schweizerischem Staatsbürgerrecht.

4 Politische Partizipation der Jugendlichen

4.1 Grundsätzliches

Unter Jugendlichen werden hier Personen verstanden, die das 13., nicht jedoch das 18. Altersjahr vollendet haben. Im Bereich der politischen Partizipation der Jugendlichen steht in der Regel die Schaffung eines Jugendparlaments oder Jugendrats im Vordergrund. Zurzeit bestehen über 40 kommunale, regionale oder kantonale Jugendparlamente in der Schweiz, in denen junge Erwachsene in der Regel bis zum 20. oder gar 26. Altersjahr mitwirken können. Ein Jugendparlament besteht auch im Kanton St.Gallen, in welchem Jugendliche aus den Kantonen St.Gallen und Appenzell bis zum 26. Altersjahr mitwirken können und sich halbjährlich zu einer Jugendsession treffen, an welcher allgemeine, die Jugendlichen und



jungen Erwachsenen interessierende Themen behandelt werden. Einzelne Jugendparlamente besitzen oder besaßen auch die Befugnis, einen Vorstoss bei den Behörden (Parlament oder Exekutive) einzureichen. Trotz der relativ weiten Verbreitung der Jugendparlamente wird freilich auch die Auffassung vertreten, eine Übertragung des Parlamentsbetriebs auf die politische Partizipation der Jugendlichen sei fragwürdig. Dieser Einwand ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Wie man sich aber auch dazu stellt, so steht doch fest, dass ein Jugendparlament – namentlich ein solches, in welchem Jugendliche lediglich bis zum vollendeten 18. Altersjahr mitwirken sollen – für ein dauerhaftes und sinnvolles Funktionieren eine professionelle Unterstützung durch das öffentliche Gemeinwesen benötigt.

Die Schaffung eines Jugendparlaments für Jugendliche zwischen 13 und 18 Jahren ist deshalb nur dann sinnvoll, wenn das betreffende öffentliche Gemeinwesen bereit ist, für eine solche Institution die nötige professionelle Begleitung zur Verfügung zu stellen und die nötigen finanziellen Mittel aufzuwenden. Ob dazu angesichts der knappen öffentlichen Finanzen die notwendige Bereitschaft besteht, ist zweifelhaft. Zusätzlich müsste die Frage gestellt werden, ob es nicht sinnvoller wäre, die verfügbaren finanziellen Mittel in anderen Bereichen der Jugendarbeit einzusetzen, wo grösserer Bedarf bestände und ein grösserer Nutzen erzielt werden könnte. Schon angesichts dieser Fragestellungen drängt es sich auf, für die politische Partizipation der Jugendlichen in der Stadt St.Gallen nicht einfach das Modell Jugendparlament zu kopieren, sondern auf ein stark institutionalisiertes Gebilde zu verzichten und statt dessen ein weniger förmliches, „kurzlebiges“ Gefäss zu schaffen. Dafür spricht unabhängig vom finanziellen Aspekt auch ein sachlicher Grund: Die Partizipation der Jugendlichen ist – bezogen auf die einzelnen Akteure – nichts Dauerhaftes. Die einzelnen Akteure wechseln innert kurzer Zeit, weil sie dem betreffenden Alter innert weniger Jahre entwachsen. Das Interesse an politischer Partizipation ist zudem häufig auf einzelne – und von den verschiedenen Akteuren her gesehen unterschiedliche – Ereignisse oder Projekte fokussiert.

4.2 Ausgestaltung der Partizipation der Jugendlichen

Das Gefäss für diese Partizipationsmöglichkeit soll darin bestehen, dass sich eine bestimmte Zahl von Jugendlichen, die in der Stadt St.Gallen wohnhaft und zwischen 13 und 18 Jahren alt sind, mit einer Anregung an eine Kommission des Stadtparlaments richten kann. Mit dem „Jugendlichen-Vorstoss“ soll gleich wie beim Vorstoss der Migrantinnen und Migranten jeder Sachverhalt des städtischen Lebens zur Sprache gebracht werden können, der aus der Sicht der Jugendlichen von Bedeutung ist. Die Gruppe der Jugendlichen muss nicht weiter organisiert sein. Es ist nicht nötig, dass die Jugendlichen einem bestimmten Verein angehören oder sich dem angesprochenen Anliegen seit längerer Zeit widmen. Es ist ausreichend, dass der entsprechende Vorstoss von der nötigen Zahl Jugendlicher getragen wird. Vorge-



schlagen wird eine Zahl von 15 Jugendlichen. Damit wird sichergestellt, dass mit dem Jugendlichen-Vorstoss nicht rein individuelle Anliegen an das Stadtparlament herangetragen werden. Andererseits werden auch keine unangemessen hohe Hürden aufgebaut. Liegt dem Vorstoss ein echtes Bedürfnis zu Grunde, so dürfte es keine Schwierigkeiten bereiten, die nötige Zahl von 15 Unterschriften beizubringen.

Die Jugendlichen-Vorstösse werden – gleich wie die Vorstösse der Migrantinnen und Migranten – nicht unmittelbar im Plenum des Stadtparlaments anhängig und sie richten sich auch nicht direkt an den Stadtrat. Jugendlichen-Vorstösse sollen von einer der bestehenden parlamentarischen Kommissionen behandelt werden. Naheliegend ist, dass diese Aufgabe von der Bildungskommission wahrgenommen wird, die bereits nach dem geltenden Geschäftsreglement des Stadtparlaments für Geschäfte im Bereich der Jugend zuständig ist. 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 diesem unmittelbaren Kontakt zwischen den Jugendlichen und der Kommission des Stadtparlaments liegt der besondere Vorzug des vorgeschlagenen Modells. Die Kommission wird eine solche Anhörung der Jugendlichen nur dann unterlassen, wenn ein Vorstoss keinem ernsthaften Anliegen entspricht, sondern aus Jux eingereicht worden ist. Für diesen – realistischerweise wohl nicht ganz auszuschliessenden Fall – soll auch die Präsidentin oder der Präsident der Kommission befugt sein, den Vorstoss selbständig zu erledigen.

Die zuständige parlamentarische Kommission beschliesst selbständig darüber, welche Folge sie dem Jugendlichen-Vorstoss 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 einem solchen Vorgehen einverstanden ist. Ein solches Vorgehen wird wohl nicht selten das einfachste und zweckmässigste sein. 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 Angelegenheit betrifft, die in den Zuständigkeitsbereich des Stadtparlaments fällt; andernfalls ein Postulat, in welchem der Stadtrat beauftragt wird, Bericht darüber zu erstatten, ob seitens der Stadt eine Massnahme zu treffen sei. Die entsprechenden parlamentarischen Vorstösse werden in der Folge nach den normalen Regeln für die parlamentarischen Vorstösse behandelt. Das bedeutet insbesondere, dass sie vom Stadtparlament erheblich erklärt werden müssen, damit sich daraus ein Auftrag an den Stadtrat ergibt. Die Kommission kann den Jugendlichen-Vorstoss aber auch der im betreffenden Sachgebiet zuständigen parlamentarischen Kommission überweisen. Die Anhörung der Jugendlichen geschieht in diesem Fall vor der zuständigen Sachkommission. Diese entscheidet wiederum selbständig, ob sie den Vorstoss übernehmen will oder nicht. In jedem Fall teilt die für Jugendlichen-



Vorstösse zuständige parlamentarische Kommission den Jugendlichen mit, wie der Vorstoss beurteilt und was unternommen worden ist.

5 Partizipation der Kinder

Unter Kindern werden hier Personen verstanden, die das 13. Altersjahr noch nicht vollendet haben. Auch für diese Altersgruppe soll aus den gleichen Gründen, die in Ziff. 4 dargestellt worden sind, kein eigenes Parlament (Kinderparlament) geschaffen werden. Für diese Altersgruppe soll aber auch auf eine Vorstossmöglichkeit beim Stadtparlament verzichtet werden. Gegen die Schaffung einer Vorstossmöglichkeit beim Parlament spricht vorab, dass es im Bereich der Partizipation der Kinder sinnvoller ist, die Schule oder die von den Anliegen der Kinder hauptsächlich angesprochenen Verwaltungsstellen als Ansprechpartner einzusetzen. Die Anliegen, die in diesem Lebensalter im Vordergrund stehen, sind weniger auf eine politische Behörde bezogen. Dies bedeutet nicht, dass die Partizipation der Kinder nicht gefördert werden soll. Dies soll aber nicht auf der Ebene der politischen Partizipation, sondern auf der Ebene der Projektpartizipation geschehen.

Auf der Ebene der Projektpartizipation der Kinder besteht in der Stadt St.Gallen heute noch ein Manko, und es sollten vermehrte Anstrengungen auf die Stärkung der Partizipation auf dieser Ebene verwendet werden. Ein erster Schritt ist mit dem Abschluss einer Leistungsvereinbarung mit der Pro Juventute Bezirk St.Gallen gemacht worden: Im Rahmen des Sommer-Ferienpasses wird mit dem Angebot „Stadtdetektive“ unter anderem die Kinderpartizipation in den Quartieren gefördert. Ein weiterer Schritt ist im Rahmen der Schulorganisation 2007 geplant, in welcher neu die Mitwirkung der Schülerinnen und Schüler ausdrücklich verankert und gestärkt werden soll. Es besteht auch die Absicht, eine einzige Anlaufstelle in der städtischen Verwaltung zu schaffen, bei welcher nicht-schulische Anliegen der Kinder vorgebracht werden können und von wo aus sie zu den zuständigen Dienststellen begleitet werden. Auf diese Weise kann für die Partizipation der Kinder mehr erreicht werden als durch die Schaffung von Gefässen, die der politischen Partizipation dienen.

6 Partizipation der Bevölkerung in den Quartieren

Art. 3 Abs. 2 GO bestimmt, dass in Belangen, die ein Quartier besonders betreffen, die dortige Bevölkerung angemessen einbezogen werden soll. Die Mitwirkung der Bevölkerung in den Quartieren geschieht nach dem Partizipationsartikel der Gemeindeordnung auf dem Wege der Projektpartizipation, nicht auf dem Wege der politischen Partizipation. Die Quartierbevölkerung wird bereits heute in die Planung und Realisierung der städtischen Vorhaben in mannigfaltiger Weise einbezogen. Der Einbezug geschieht dabei häufig über die Quartier-



vereine oder über Anwohnervereinigungen. Der Partizipationsartikel der Gemeindeordnung enthält für die Mitwirkung der Quartierbevölkerung nicht nur eine „Kann-Bestimmung“, sondern eine „Soll-Bestimmung“, ohne dass eine bestimmte Form der Mitwirkung vorgegeben wird. Für die Zukunft soll die Mitwirkung der Bevölkerung in den Quartieren und namentlich der traditionellen Quartiervereine und Anwohnervereinigungen in der Weise gestärkt werden, dass auf Seiten der Verwaltung eine feste Anlaufstelle für Quartieranliegen bezeichnet wird. Aufgabe dieser Ansprechstelle, deren Ansiedelung unmittelbar auf der Ebene der Stadtkanzlei geplant ist, soll es sein, die entsprechenden Anliegen den zuständigen Dienststellen zu unterbreiten und verwaltungsintern für die notwendige Koordination besorgt zu sein. Zugleich wird sichergestellt, dass wichtige Anliegen dem Stadtrat als politisch verantwortlicher Behörde zur Kenntnis gelangen.

Die Dienststellen der Stadtverwaltung sind für Anliegen aus den Quartieren schon heute offen und ohne formale Hindernisse ansprechbar. Konkrete und einfachere Anliegen können auch direkt bei den Quartierpolizisten vorgebracht werden. In zwei Quartieren sind bereits Versuche durchgeführt worden, wie diese Rolle der Quartierpolizisten noch gestärkt werden kann. Eine Ausweitung auf sämtliche Quartiere ist geplant. Indes hat die Erfahrung gezeigt, dass es trotz dieser Ansprechmöglichkeit bei grösseren Anliegen aufwändig ist, diese vorzubringen, wenn – wie das bei komplexeren Angelegenheiten häufig der Fall ist – verschiedene städtische Dienststellen involviert sind. Davon sind vor allem die Quartiervereine betroffen. Diesem Problem soll durch die Schaffung der einheitlichen Anlaufstelle für Quartieranliegen abgeholfen werden. Die Anlaufstelle soll jedoch nicht im Partizipationsreglement verankert werden. Dieses ist ein rechtsetzendes Reglement, das vom Stadtparlament zu erlassen ist und dem fakultativen Referendum untersteht. Die Schaffung einer solchen Anlaufstelle betrifft jedoch Fragen der Verwaltungsorganisation, die zu den nichtübertragbaren Aufgaben des Stadtrats gehören (Art. 136 lit. c GG). Auch ist es nicht zweckmässig, das Verfahren bei solchen Anliegen näher zu umschreiben: Mit der Anlaufstelle soll eine schnelle und effiziente Prüfung der Anliegen der Quartierorganisationen sichergestellt werden. Wie das geschieht, hängt jedoch entscheidend vom Inhalt des Anliegens und der Zahl der involvierten Stellen ab.

Die Vereinigten Quartiervereine der Stadt St.Gallen haben zum Entwurf des Partizipationsreglements Stellung genommen und einige Punkte aufgeworfen, die ihrer Auffassung nach eine vertiefte Prüfung verdienen (Ausdehnung der politischen Partizipation auf die Quartierbevölkerung und Quartierorganisationen; Regelung der Anlaufstelle). Dazu ist in Ziff. 2.1 und im oben stehenden Abschnitt Stellung genommen worden. Grundsätzlich anerkennen die Vereinigten Quartiervereine jedoch, dass in der Vorlage den Anliegen der Quartiere Rechnung getragen worden ist und der Wille zu einer vertieften Zusammenarbeit zum Ausdruck kommt.



7 Kommentierung der einzelnen Bestimmungen des Partizipationsreglements

Art. 1

Die Projektpartizipation bedarf keiner Grundlage in einem rechtsetzenden Reglement. Eine solche Grundlage ist nur für die politische Partizipation (Vorstösse an das Stadtparlament) notwendig. Art. 1 nennt die Projektpartizipation gleichwohl im Sinne eines Bekenntnisses zu dieser – heute selbstverständlichen – Mitwirkung der Bevölkerung an der Planung und Erfüllung der städtischen Aufgaben. Ohne diese Aussage entstünde ein unvollständiges Bild der Partizipation in der Stadt St.Gallen.

Art. 2

Die Bestimmung schafft die notwendige Grundlage für die politische Partizipation der Jugendlichen und der Dachorganisation der Migrantinnen und Migranten im Kanton St.Gallen. Die politische Partizipation ist damit grundsätzlich auf Personen ohne Stimmrecht beschränkt (vgl. aber den Vorbehalt in den Ausführungen zu Art. 5) und beinhaltet die Befugnis, einen Vorstoss beim Stadtparlament einzureichen. Inhalt und Einzelheiten des Verfahrens werden in den nachfolgenden Bestimmungen geregelt.

Art. 3

Die Bestimmung umschreibt, wer befugt ist, einen „Jugendlichen-Vorstoss“ beim Stadtparlament einzureichen, und was Inhalt eines solchen Vorstosses sein kann: Die Befugnis steht 15 Jugendlichen im Alter zwischen 13 und 18 Jahren zu, die in der Stadt St.Gallen wohnhaft sind. Der „Jugendlichen-Vorstoss“ kann jeden Sachverhalt des städtischen Lebens zum Gegenstand haben, und der Vorstoss kann Lösungsvorschläge aus der Sicht der Jugendlichen enthalten.

Art. 4

Die Bestimmung regelt die Behandlung der Jugendlichen-Vorstösse durch das Stadtparlament. Kennzeichnend ist, dass ein solcher Vorstoss im Gegensatz zu einem parlamentarischen Vorstoss nicht beim Plenum des Stadtparlaments, sondern bei der dafür zuständigen Kommission des Stadtparlaments anhängig wird. Nach dem geltenden Geschäftsreglement des Stadtparlaments ist dies die Bildungskommission, welche generell für Geschäfte im Bereich Jugend zuständig ist. Die Kommission entscheidet selbständig und nach ihrem politischen Ermessen, welche Folge sie einem Jugendlichen-Vorstoss geben will. Sie trifft ihren Entscheid aber in der Regel nach Anhörung der Jugendlichen. Dies bedeutet, dass sie die Jugendlichen zu ihrer Sitzung einlädt und dass diese Gelegenheit haben, ihr Anliegen vor der



Kommission vorzutragen und die Angelegenheit mit der Kommission zu diskutieren. Die Kommission wird darauf nur verzichten, wenn ein Anliegen nicht ernst gemeint ist. Ist das offenkundig der Fall, so kann gemäss Art. 4 Abs. 4 bereits die Präsidentin oder der Präsident der Kommission einen Vorstoss erledigen, um unnötigen Aufwand auszuschliessen.

Art. 4 Abs. 2 umschreibt die hauptsächlichen Handlungsmöglichkeiten, welche die Kommission besitzt, wenn sie das in einem Jugendlichen-Vorstoss geäusserte Anliegen für gerechtfertigt erachtet: Häufig werden Jugendlichen-Vorstösse Sachverhalte betreffen, die an sich in die Zuständigkeit des Stadtrats fallen. In solchen Angelegenheiten kann dem Stadtrat auch vom Stadtparlament kein unmittelbarer Auftrag erteilt werden. Art. 4 Abs. 2 lit. a sieht aber vor, dass die Kommission einen Vorstoss in diesem Fall dennoch dem Stadtrat überweisen kann, wenn der Stadtrat mit einem solchen Vorgehen einverstanden ist. Das liegt im Interesse einer einfachen und unkomplizierten Behandlung solcher Vorstösse. Entsprechende Konstellationen werden nicht selten sein. Der Kommission ist es daneben, wenn ein Jugendlichen-Vorstoss ein gewichtigeres Problem anspricht, unbenommen, den Vorstoss ganz oder teilweise zu übernehmen und einen entsprechenden parlamentarischen Vorstoss einzureichen (Art. 4 Abs. 2 lit. b). Betrifft ein Jugendlichen-Vorstoss eine ausgesprochene Fachfrage aus dem Zuständigkeitsbereich einer anderen parlamentarischen Kommission, so kann der Vorstoss auch dieser Kommission überwiesen werden (Art. 4 Abs. 2 lit. c). Dieser Kommission stehen ebenfalls die Vorgehensmöglichkeiten zu, die in Art. 4 Abs. 2 lit. a und b vorgesehen sind. Die Anhörung der Jugendlichen geschieht in diesem Fall durch die zuständige Sachkommission. Die Jugendlichen sind abschliessend zu orientieren, wie die Kommission ihren Vorstoss beurteilt hat und was in der Angelegenheit (durch das Stadtparlament oder den Stadtrat) unternommen worden ist.

Art. 5

Die Bestimmung regelt die Einreichung eines Vorstosses durch die Dachorganisation der Migrantinnen und Migranten. Dies ist im heutigen Zeitpunkt der Verein „Die Stimme der Migrantenvereine des Kantons St.Gallen“. Der Vorstoss der Migrantinnen und Migranten kann jeden Sachverhalt des städtischen Lebens zum Gegenstand haben, und der Vorstoss kann Lösungsvorschläge aus der Sicht der Migrantinnen und Migranten enthalten. Art. 5 Abs. 2 regelt, wer diese Befugnis der Dachorganisation der Migrantinnen und Migranten ausübt. Weil es sich bei der Dachorganisation nicht um eine auf die Stadt St.Gallen beschränkte, sondern eine den ganzen Kanton St.Gallen umfassende Institution handelt, ist die Befugnis zur Einreichung eines Vorstosses in der Stadt St.Gallen durch einen Ausschuss auszuüben, der aus mindestens fünf Personen besteht, die in der Stadt St.Gallen wohnhaft sind. Selbstverständlich müssen diese Personen selber Migrantinnen bzw. Migranten sein. Der Ausschuss muss hinsichtlich Repräsentativität den gleichen Anforderungen entspre-



chen, die für den Vorstand der Dachorganisation gelten. Sollte dereinst eine Sektion St.Gallen des Dachverbandes gebildet werden, was wünschbar wäre, so sieht Art. 5 Abs. 3 vor, dass die politische Partizipation in der Stadt St.Gallen durch den Vorstand dieser Sektion ausgeübt wird.

Art. 5 fordert nicht, dass die Personen, welche die Dachorganisation vertreten, ausschliesslich ein ausländisches Staatsbürgerrecht besitzen. Auch die in der Dachorganisation zusammengeschlossenen Vereinigungen der Migrantinnen und Migranten haben nicht ausschliesslich Mitglieder, die einzig ein ausländisches Staatsbürgerrecht besitzen. Gerade die aktiven Mitglieder der Vereinigungen der Migrantinnen und Migranten haben neben ihrem ursprünglichen Staatsbürgerrecht häufig auch das Schweizer Bürgerrecht erworben. Obwohl sich dadurch ein gewisser Widerspruch zum Grundsatz ergibt, dass nur Personen ohne Stimmrecht in den Genuss der politischen Partizipation kommen sollen, ist dies im Interesse der Sache hinzunehmen. Erforderlich ist aber in jedem Fall, dass die Mitglieder mit ausschliesslich ausländischem Staatsbürgerrecht im Ausschuss die Mehrheit bilden.

Art. 6

Kennzeichnend ist auch beim Vorstoss der Migrantinnen und Migranten, dass er im Gegensatz zu einem parlamentarischen Vorstoss nicht beim Plenum des Stadtparlaments, sondern bei der zuständigen Kommission des Stadtparlaments anhängig wird. Vorstösse der Migrantinnen und Migranten sollen jeweils durch diejenige parlamentarische Kommission behandelt werden, die für das betreffende Sachgebiet zuständig ist. Dies ist deshalb zweckmässig, weil Vorstösse der Migrantinnen und Migranten wohl in aller Regel Fachfragen betreffen werden, mit denen sich zweckmässigerweise direkt die in der Sache zuständige parlamentarische Kommission befasst. Diese entscheidet selbständig und nach ihrem politischen Ermessen, welche Folge sie einem Vorstoss der Migrantinnen und Migranten geben will. Sie trifft ihren Entscheid aber nach Anhörung des Ausschusses, der für die Dachorganisation der Migrantinnen und Migranten handelt (Art. 5 Abs. 2; vgl. dazu die unten stehenden Ausführungen). Dies bedeutet, dass die Kommission den Ausschuss zu ihrer Sitzung einlädt und dass dieser Gelegenheit hat, das Anliegen vor der Kommission vorzutragen und die Angelegenheit mit der Kommission zu diskutieren. Die Kommission ist frei, den Ausschuss der Dachorganisation der Migrantinnen und Migranten nicht nur anzuhören, sondern diesen auch in die Ausarbeitung des allfälligen Kommissionsvorstosses einzubeziehen. Selbstverständlich ist, dass der Ausschuss der Dachorganisation in jedem Fall über das Ergebnis der Kommissionsberatung – Nichtübernahme des Vorstosses der Migrantinnen und Migranten oder über den Inhalt des beschlossenen Kommissionsvorstosses – informiert wird.



Mit Bezug auf die Handlungsmöglichkeiten der Kommission gelten die gleichen Grundsätze, die schon bei Art. 4 dargelegt worden sind: Die Kommission kann einen Vorstoss der Migrantinnen und Migranten, der eine Angelegenheit aus dem Zuständigkeitsbereich des Stadtrats betrifft, direkt dem Stadtrat überweisen, wenn dieser mit diesem Vorgehen einverstanden ist (Art. 6 Abs. 2 lit. a). Oder sie kann den Vorstoss der Migrantinnen und Migranten ganz oder teilweise übernehmen und einen entsprechenden parlamentarischen Vorstoss einreichen (Art. 6 Abs. 2 lit. b). Die Kommission teilt dem Ausschuss in jedem Fall mit, wie sie den Vorstoss beurteilt und was in der Angelegenheit (durch das Stadtparlament oder den Stadtrat) unternommen worden ist.

Art. 7

Die Bestimmung hält fest, dass Vorstösse, die von der zuständigen parlamentarischen Kommission aufgrund eines Jugendlichen-Vorstosses oder eines Vorstosses der Migrantinnen und Migranten beim Stadtparlament eingereicht werden, auf dem üblichen Weg behandelt werden, den das Geschäftsreglement des Stadtparlaments vorgibt. Dies bedeutet, dass Motionen oder Postulate der entsprechenden Kommissionen vom Stadtparlament erheblich erklärt werden müssen, bevor sich daraus ein Auftrag an den Stadtrat ergibt.

Selbstverständlich gelten darüber hinaus für die gesamte Behandlung der Partizipations-Vorstösse in den Parlaments-Kommissionen die üblichen Regeln des Geschäftsreglements. Dies bedeutet insbesondere, dass solche Vorstösse wie die anderen Geschäfte traktandiert werden und dass der Stadtrat an den Beratungen teilnimmt.

Art. 8

Art. 8 enthält die üblichen Schlussbestimmungen. Insbesondere wird festgehalten, dass das Partizipationsreglement als rechtsetzendes Reglement dem fakultativen Referendum unterliegt und der Genehmigung des zuständigen kantonalen Departements bedarf.

8 Geschäftsreglement des Stadtparlaments

Die Verwirklichung der politischen Partizipation in der Stadt St.Gallen erfordert keine Änderung des Geschäftsreglements des Stadtparlaments, wenn die Bildungskommission für Jugendlichen-Vorstösse zuständig sein soll. Diese Zuständigkeit ist in der geltenden Zuständigkeitsumschreibung (Art. 12 des Geschäftsreglements) enthalten. Andernfalls wäre das Geschäftsreglement zu ändern, und es hätte das Präsidium dem Stadtparlament hierüber Antrag zu stellen.



9 Anträge

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Es wird ein Partizipationsreglement gemäss beiliegendem Entwurf beschlossen.
2. Die Motion Partizipations-Reglement wird als erledigt abgeschrieben.
3. Es wird festgestellt, dass Ziff. 1 gemäss Art. 8 Ziff. 1 der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum untersteht.

Der Stadtpräsident:
Hagmann

Im Namen des Stadtrats
Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:
Entwurf des Partizipationsreglements

