

## Bibliotheken für die Wissensgesellschaft

- **Kantonsratsbeschluss über die Einheitsinitiative «für zeitgemässe Bibliotheken im Kanton St.Gallen (Bibliotheksinitiative)»**
- **Bibliotheksgesetz (Gegenvorschlag zur Einheitsinitiative «für zeitgemässe Bibliotheken im Kanton St.Gallen [Bibliotheksinitiative]»)**

Bericht und Antrag der Regierung zum Inhalt der Einheitsinitiative sowie Botschaft und Entwurf der Regierung zum Bibliotheksgesetz vom 3. Juli 2012

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>3</b>
<b>1 Initiative «für zeitgemässe Bibliotheken im Kanton St.Gallen» (Bibliotheksinitiative)</b>	<b>5</b>
1.1 Wortlaut und Zulässigkeit des Initiativbegehrens	5
1.2 Begründung	6
1.3 Anmeldung und Zustandekommen	6
1.4 Zuleitung an den Kantonsrat	6
1.5 Behandlung im Kantonsrat und Volksabstimmung	7
<b>2 Umfeld und Bedeutung</b>	<b>7</b>
2.1 Aufgaben der Bibliotheken in der Wissensgesellschaft	7
2.2 Allgemeine Entwicklungen im Bibliothekswesen	9
2.2.1 Von Bücherausleihen zu Informationszentren	9
2.2.2 Von der Magazin- zur Freihandbibliothek	9
2.2.3 Von Bezugs- zu Arbeits- und Aufenthaltsorten	9
2.2.4 Von Inseln zu Netzwerken	9
2.2.5 Gesellschaftliche Funktion	10
<b>3 Bibliothekswesen im Kanton St.Gallen</b>	<b>10</b>
3.1 Vorstösse und Vorhaben	11
3.2 Bibliothekstypen und -angebote	12
3.2.1 Kantonsbibliothek	12
3.2.2 Gemeindebibliotheken	14
3.2.3 Schulbibliotheken	15
3.2.4 Wissenschaftliche Bibliotheken	16
3.2.5 Spezialbibliotheken	16
3.3 Zusammenarbeit, Förderung und Koordination	17

3.3.1	Zusammenarbeit der Bibliotheken	17
3.3.2	Kantonale Koordination und Förderung der Bibliotheken	17
3.4	Bibliotheken in der Kantonshauptstadt	18
3.5	Bibliotheksrecht	19
3.5.1	Verfassungsrecht	20
3.5.2	Gesetzes- und Verordnungsrecht	20
3.5.3	Aufgabenzuordnung	22
3.6	Beurteilung	22
3.6.1	Stärken	22
3.6.2	Schwächen	23
<b>4</b>	<b>Ziele, Inhalt und Beurteilung der Initiative</b>	<b>24</b>
4.1	Ziele und Inhalt der Initiative	24
4.2	Auswirkungen der Initiative	25
4.3	Vorzüge und Mängel der Initiative	27
4.3.1	Vorzüge der Initiative	27
4.3.2	Mängel der Initiative	27
<b>5</b>	<b>Schlussfolgerungen: Ablehnung der Initiative und Gegenvorschlag</b>	<b>28</b>
5.1	Gründe für die Ablehnung der Initiative	28
5.2	Gegenvorschlag	29
<b>6</b>	<b>Grundzüge des Bibliotheksgesetzes</b>	<b>29</b>
6.1	Sicherstellung der bibliothekarischen Grundversorgung als Verbundaufgabe	29
6.2	Auftrag zu gemeinsamer Kantons- und Stadtbibliothek	31
6.2.1	Auftrag und Aufgabenteilung	31
6.2.2	Grundsatzvereinbarung	31
6.3	Koordination, Vernetzung und Weiterentwicklung des Bibliothekswesens	33
<b>7</b>	<b>Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen</b>	<b>34</b>
7.1	Allgemeine Bestimmungen (Art. 1 bis 6)	34
7.2	Kantonsbibliothek (Art. 7 bis 12)	39
7.3	Fördermassnahmen (Art. 13 bis 19)	42
7.4	Ablieferungspflicht (Art. 20 bis 23)	45
7.5	Schlussbestimmungen (Art. 24 bis 27)	48
<b>8</b>	<b>Erledigung politischer Vorstösse</b>	<b>50</b>
<b>9</b>	<b>Finanzielle Auswirkungen</b>	<b>51</b>
9.1	Fördermassnahmen	51
9.2	Auftrag zur gemeinsamen Kantons- und Stadtbibliothek	51

9.2.1	Investitionskosten	51
9.2.2	Betriebskosten	52
9.3	Entschädigung der Pflichtablieferung	52
<b>10</b>	<b>Verfahren und Referendum</b>	<b>52</b>
<b>11</b>	<b>Anträge</b>	<b>53</b>
<b>Anhänge:</b>		
I.	Bibliotheken im Kanton gemäss Bibliotheksplan 2010	54
II.	Bibliothekenstatistik 2010 des Kantons St.Gallen	55
<b>Entwürfe:</b>		
–	Kantonsratsbeschluss über die Einheitsinitiative «Volksinitiative für zeitgemässe Bibliotheken im Kanton St.Gallen (Bibliotheksinitiative)»	56
–	Bibliotheksgesetz	57

## Zusammenfassung

*Die mit 10'731 gültigen Unterschriften eingereichte «Volksinitiative für zeitgemässe Bibliotheken im Kanton St.Gallen (Bibliotheksinitiative)» verlangt zusammengefasst eine zentrale Publikumsbibliothek des Kantons mit einer finanziellen Mindestbeteiligung der Standortgemeinde sowie kantonale Beiträge an den Aufbau und Betrieb von Bibliotheken in den Regionen. Die Initiative erteilt einen Rechtsetzungsauftrag: Ihre Anliegen sind durch eine Teilrevision der Kantonsverfassung oder durch Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes zu erfüllen.*

*Die grundsätzlichen Anliegen der Bibliotheksinitiative zur Zusammenlegung von Kantons- und Stadtbibliothek in St.Gallen sowie zur Förderung des Bibliothekswesens im Kanton sind aus bildungs- und staatspolitischer Sicht wichtig und richtig. Sie entsprechen auch dem in der Kantonsverfassung festgehaltenen Auftrag des Kantons.*

*Die mit der Initiative geforderte alleinige Übernahme der Trägerschaft der Publikumsbibliothek durch den Kanton und die geforderten Aufbau- und Betriebsbeiträge an Bibliotheken in den Regionen sind jedoch problematisch:*

- *Zum einen fördern solche Aufbau- und Betriebsbeiträge an Gemeindebibliotheken die ausgewogene bibliothekarische Grundversorgung in allen Regionen des Kantons nur bedingt. Auch wird damit dem Mangel an Zusammenarbeit und Koordination im st.gallischen Bibliothekswesen kaum begegnet und das Ziel einer wirksamen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung kaum erreicht. Zum anderen stellt die Verpflichtung zu Aufbau- und Betriebsbeiträgen die Grundsätze der Subsidiarität und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden in Frage. Es gilt deshalb andere Instrumente zur Förderung und Koordination des kantonalen Bibliothekswesens zu schaffen.*
- *Die in der Initiative geforderte kantonale Trägerschaft der Publikumsbibliothek entspricht, verbunden mit der vorgesehenen Kostenbeteiligung der Stadt St.Gallen, nur bedingt den in der Kantonsverfassung festgehaltenen Grundsätzen der Kongruenz, Subsidiarität und Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Diese sprechen für ein Mitspracherecht der Stadt gemäss Finanzierungsanteil bzw. für eine gemeinsame Trägerschaft.*

*Um die berechtigten und wichtigen Grundanliegen der Initiative aufzunehmen, ist deshalb ein Gegenvorschlag notwendig. Dieser ist als ausformulierter Erlass in Form eines Bibliotheksgesetzes ausgestaltet. Im Gegenvorschlag wird die Forderung nach einer gemeinsamen Bibliothek von Kanton und Stadt St.Gallen aufgenommen und der Auftrag zur Ausarbeitung eines konkreten Projekts erteilt. Für den Kanton wie für die Stadt St.Gallen ist die Zusammenführung ihrer Bibliotheken nach neuerlicher Überprüfung von Alternativen die zukunftsfähigste Lösung. Der Gegenvorschlag legt allerdings nicht eine Mindestbeteiligung der Stadt St.Gallen an den noch unbestimmten Kosten für die gemeinsame Bibliothek fest, sondern definiert die Art und Weise der Berechnung der Kostenverteilung zwischen Kanton und Stadt für den Zeitpunkt, in dem ein konkretes Projekt vorliegt. Im Grundsatz geht der Gegenvorschlag von einer Kostenteilung von zwei Dritteln (Kanton) zu einem Drittel (Stadt) bei Investition und Betrieb aus. Damit würde die Stadt die geplante gemeinsame Bibliothek in einem Rahmen mitfinanzieren, wie es für eine Zentrums-gemeinde dieser Grösse gemäss schweizerischen Standards üblich ist. Zudem ist eine gemein-same Trägerschaft von Kanton und Stadt für die geplante neue Bibliothek vorgesehen.*

*Sowohl der Kanton als auch die Stadt St.Gallen haben ausgewiesenen Handlungsbedarf. Die städtische Freihandbibliothek kämpft seit längerem mit Raum- und Personalnot, und die Kantonsbibliothek Vadiana leidet seit Jahren unter Raum- und Standortproblemen. Das Gebäude an der Notkerstrasse ist abseits der Kundenströme gelegen und lässt einen modernen, kundenorientierten Betrieb als Freihandbibliothek nicht zu. Trotzdem hat die Zahl der Ausleihen in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen. Die Kantonsbibliothek leistet zudem mit ihrem Know-how und modernen technologischen Hilfsmitteln und Angeboten wertvolle Unterstützung für die Gemeindebibliotheken im ganzen Kanton.*

*In Bezug auf die Gemeindebibliotheken im Kanton schreibt der Gegenvorschlag die Zuständigkeiten so fest, wie sie der heutigen Aufgabenteilung in der Praxis entsprechen. Das Bibliothekswesen soll Verbundaufgabe von Gemeinden und Kanton sein: Die Gemeinden tragen die Hauptverantwortung für die Sicherstellung der bibliothekarische Grundversorgung der Bevölkerung, der Kanton unterstützt das Bibliothekswesen insgesamt und stellt ergänzende Bibliotheksangebote für die Bevölkerung bereit. Die Schulträger stellen die bibliothekarische Grundversorgung ihrer Schülerinnen und Schüler sicher. Von einer kantonalen Verpflichtung zu Aufbau- und Betriebsbeiträgen an die Gemeindebibliotheken sieht der Gegenvorschlag ab. Vorgesehen ist hingegen, dass dem Kanton mehrere unterschiedliche Instrumente zur Verfügung stehen, um das Bibliothekswesen im Kanton zu unterstützen.*

*Als zentrales neues Element im kantonalen Bibliothekswesen sieht der Gegenvorschlag eine von der Regierung verabschiedete Bibliotheksstrategie für die öffentlichen Bibliotheken und die Schulbibliotheken einerseits sowie für die wissenschaftlichen Bibliotheken andererseits vor, um das Bibliothekswesen im Verbund wirksam und wirtschaftlich zu führen. Für die Umsetzung der Strategie sind Massnahmen- und Projektvorschläge vorgesehen, deren Realisierung durch kantonale Beiträge gefördert werden können. Eine optimierte Koordination und Zusammenarbeit der Bibliotheken bietet wesentliches Synergiepotenzial, denn im Zuge der Technologisierung funktioniert das Bibliothekswesen zunehmend als Netzwerk.*

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Bericht und Antrag zur Einheitsinitiative «Volksinitiative für zeitgemässe Bibliotheken im Kanton St.Gallen (Bibliotheksinitiative)» sowie Botschaft und Entwurf zu einem Bibliotheksgesetz im Sinn eines Gegenvorschlags.

# 1 Initiative «für zeitgemässe Bibliotheken im Kanton St.Gallen» (Bibliotheksinitiative)

## 1.1 Wortlaut und Zulässigkeit des Initiativbegehrens

Am 2. August 2011 unterbreitete ein Initiativkomitee der Regierung das Initiativbegehren mit dem Titel «Volksinitiative für zeitgemässe Bibliotheken im Kanton St.Gallen (Bibliotheksinitiative)» zur Prüfung der Zulässigkeit. Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

«Volksinitiative «für zeitgemässe Bibliotheken im Kanton St.Gallen (Bibliotheksinitiative)»

Die unterzeichneten Stimmberechtigten des Kantons St.Gallen erteilen in der Form der Einheitsinitiative nach Art. 43 der Kantonsverfassung dem Kantonsrat folgenden Rechtsetzungsauftrag:

1. Der Kanton fördert öffentliche Bibliotheken als Informations-, Bildungs- und Begegnungszentren.
2. Der Kanton führt an zentraler Lage eine Publikumsbibliothek mit einem breiten multimedialen Angebot für die ganze Bevölkerung. Die Standortgemeinde trägt mindestens ein Viertel der Investitionen und der laufenden Kosten.
3. Der Kanton leistet angemessene Beiträge an Aufbau und Betrieb von gut erreichbaren, attraktiv ausgestatteten und publikumsfreundlich geöffneten Bibliotheken in den Regionen.»

Die Zulässigkeit einer Initiative wird gemäss Art. 44 Abs. 1 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) durch das Gesetz über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) bestimmt. Initiativen sind gemäss Art. 44 Abs. 2 KV insbesondere ganz oder teilweise unzulässig, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstossen (Bst. a), undurchführbar sind (Bst. b) oder die Einheit der Materie oder der Form nicht wahren (Bst. c).

Beim Initiativbegehren handelt es sich um eine Einheitsinitiative in der Form der allgemeinen Anregung nach Art. 43 KV. Für die Einheitsinitiative gilt wie für alle Initiativbegehren, dass sie sich auf die Verfassung oder auf ein formelles Gesetz und dementsprechend auf generell-abstrakte Bestimmungen beziehen muss (vgl. Art. 41-43 KV). Nicht Gegenstand eines Initiativbegehrens können dagegen (individuell-konkrete) Verwaltungsbeschlüsse sein, die auf ein bestimmtes Bauprojekt oder auf eine bestimmte Ausgabe gerichtet sind. Diese sogenannte Verwaltungsinitiative ist im Rahmen der Beratungen der Kantonsverfassung ausdrücklich ausgeschlossen worden (vgl. Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 für eine neue Kantonsverfassung, ABI 2000, 165ff., 284).

Die Regierung erklärte am 16. August 2011 die Initiative nach Art. 36 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) aufgrund folgender Erwägungen als zulässig:

- Ein Initiativbegehren in Form der Einheitsinitiative belässt dem Kantonsrat bei der Umsetzung einen grossen Spielraum. Entsprechend sind an die Ungültigerklärung strenge Anforderungen zu stellen (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichtes St.Gallen vom 22. Mai 2008, GVP 2008 Nr. 4, E. 2.2.2.).
- Nach Art. 69 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) sind für den Bereich der Kultur die Kantone zuständig. Der Bund verfügt über bestimmte sektorielle Kulturkompetenzen und kann darüber hinaus nur «kulturellen Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse» unterstützen (Art. 69 Abs. 2 BV). Die Regelung des kantonalen Bibliothekswesens im Sinn der Initiative fällt damit in die Kulturhoheit der Kantone.
- Der Auftrag zum Erlass von generell-abstrakten Bestimmungen betreffend die Förderung, Führung und finanzielle Unterstützung von Bibliotheken im Kanton kann Gegenstand einer Einheitsinitiative bilden und entspricht damit übergeordnetem Recht. Die konkrete Ausgestaltung der allgemeinen Aufträge auf Stufe der Verfassung oder des formellen Gesetzes obliegt dem

Kantonsrat. Das Initiativbegehren steht demnach im Einklang mit dem übergeordneten Recht und erweist sich als rechtmässig (Art. 44 Abs. 2 Bst. a KV).

- Das Initiativbegehren ist auch in formeller Hinsicht zulässig (Art. 36 Abs. 3 Bst. b RIG). Es ist eindeutig, ohne Bedingungen und einheitlich abgefasst (Art. 34 RIG). Die Initiative wahrt zudem die Einheit der Materie und die Einheit der Form und ist ohne weiteres durchführbar (Art. 44 Abs. 2 Bst. b und c KV).

Das Initiativkomitee, bestehend aus 22 Personen, ist ermächtigt, die Initiative vorbehaltlos und gesamthaft mit einfacher Mehrheit seiner Mitglieder, die zum Zeitpunkt des Rückzugs in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind, zurückzuziehen (ABI 2011, 2155).

Die Behandlung von Einheitsinitiativen richtet sich einerseits nach Art. 53bis ff. RIG und andererseits sachgemäss nach den für die Gesetzesinitiative geltenden Bestimmungen (Art. 53septies RIG).

## 1.2 Begründung

Das Initiativkomitee begründet das Begehren wie folgt:

«Das Projekt einer Neuen Bibliothek in der eigens dafür erworbenen St.Galler Hauptpost fiel der Sparpolitik zum Opfer. Wir möchten diesen bildungs- und kulturfeindlichen Trend umkehren und das Netz öffentlicher Bibliotheken ausbauen. Dafür fordern wir insbesondere Folgendes:

- Es ist an zentraler Lage eine moderne Bibliothek im Sinne einer «Public Library» einzurichten, die alle gesellschaftlichen Gruppen anspricht und ihnen freien Zugang zu Informationen sowie ein lebenslanges Lernen ermöglicht. Die Kosten werden nach einem angemessenen Schlüssel auf den Kanton und die Standortgemeinde verteilt.
- Das bisher ungenügend gesetzlich geregelte, mangelhaft koordinierte und unzulänglich finanzierte Bibliothekswesen ist im ganzen Kanton zeitgemäss auszugestalten. Der Kanton unterstützt namentlich Bibliotheken in den Regionen und sorgt dafür, dass sie verbindliche Qualitätsstandards einhalten.»

## 1.3 Anmeldung und Zustandekommen

Am 17. August 2011 meldete das Initiativkomitee das Initiativbegehren mit dem zulässig erklärten Wortlaut beim zuständigen Departement des Innern an. Dieses veröffentlichte Wortlaut und Rückzugsermächtigung in Anwendung von Art. 38 RIG im Amtsblatt vom 29. August 2011 (ABI 2011, 2155).

Für das Zustandekommen einer Einheitsinitiative in Form der allgemeinen Anregung sind die Unterschriften von 4'000 Stimmberechtigten erforderlich (Art. 43 Abs. 1 KV). Diese Zahl wurde mit 10'731 gültigen Unterschriften überschritten. Die Unterschriftenbogen erfüllen die in Art. 39 RIG festgelegten Vorschriften. Das Departement des Innern hat daher mit Verfügung vom 21. Februar 2012 festgestellt und am 27. Februar 2012 im Amtsblatt veröffentlicht, dass die Initiative zustande gekommen ist (ABI 2012, 619).

## 1.4 Zuleitung an den Kantonsrat

Die Regierung hat dem Kantonsrat innert sechs Monaten seit Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens zu unterbreiten (Art. 43 RIG). Die am 27. Februar 2012 eröffnete Verfügung über das Zustandekommen der Initiative ist am 12. März 2012 rechtsgültig geworden. Somit hat die Regierung dem Kantonsrat bis

12. September 2012 Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens zu unterbreiten. Mit dieser Vorlage ist die Frist eingehalten.

## 1.5 Behandlung im Kantonsrat und Volksabstimmung

Der weitere Verlauf des Verfahrens hängt davon ab, ob der Kantonsrat dem Initiativbegehren zustimmt, ob er es – mit oder ohne Gegenvorschlag – ablehnt oder ob er auf eine Stellungnahme verzichtet (Art. 53septies in Verbindung mit Art. 44 Abs. 1 RIG).

- *Beschliesst der Kantonsrat, zum Initiativbegehren nicht Stellung zu nehmen*, ordnet die Regierung ohne weiteres die Volksabstimmung an (Art. 53septies in Verbindung mit Art. 44 Abs. 2 RIG). Die Regierung ordnet auch dann ohne weiteres die Volksabstimmung an, wenn der Kantonsrat innert elf Monaten nach Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen keinen Beschluss über seine Stellungnahme zum Begehren gefasst hat (Art. 53septies in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 RIG). Für die vorliegende Initiative läuft diese Frist am 12. Februar 2013 ab.
- *Stimmt der Kantonsrat dem Initiativbegehren zu*, hat er den mit der Einheitsinitiative erteilten Rechtsetzungsauftrag durch eine Teilrevision der Kantonsverfassung oder durch Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes zu erfüllen (Art. 43 Abs. 2 KV) und innert eines Jahres einen dem Begehren entsprechenden Erlass zu verabschieden (Art. 53bis Abs. 1 RIG). Der Kantonsrat kann diese Frist angemessen verlängern, wenn es sich als unmöglich erweist, die Vorlage innert eines Jahres abschliessend zu behandeln (Art. 53bis Abs. 2 RIG).
- *Lehnt der Kantonsrat das Initiativbegehren ab*, hat er gleichzeitig zu beschliessen, ob er dem Volk einen Gegenvorschlag unterbreiten will (Art. 53ter RIG). Der Gegenvorschlag kann die Form der allgemeinen Anregung oder des ausformulierten Entwurfs haben (Art. 53quater Abs. 1 RIG). Einheitsinitiative und Gegenvorschlag werden nach Art. 53septies in Verbindung mit Art. 50 f. RIG gleichzeitig der Volksabstimmung unterstellt. Verzichtet der Kantonsrat auf einen Gegenvorschlag, d.h. lehnt er die Einheitsinitiative ohne Gegenvorschlag ab, ordnet die Regierung ohne weiteres die Volksabstimmung über die Einheitsinitiative an (Art. 53quinqies RIG). Die Regierung ordnet auch dann ohne weiteres die Volksabstimmung an, wenn der Kantonsrat den Gegenvorschlag nicht innert eines Jahres (mit der Möglichkeit der Verlängerung um ein weiteres Jahr) ausarbeitet und beschliesst (Art. 53quater Abs. 2 und 3 RIG).

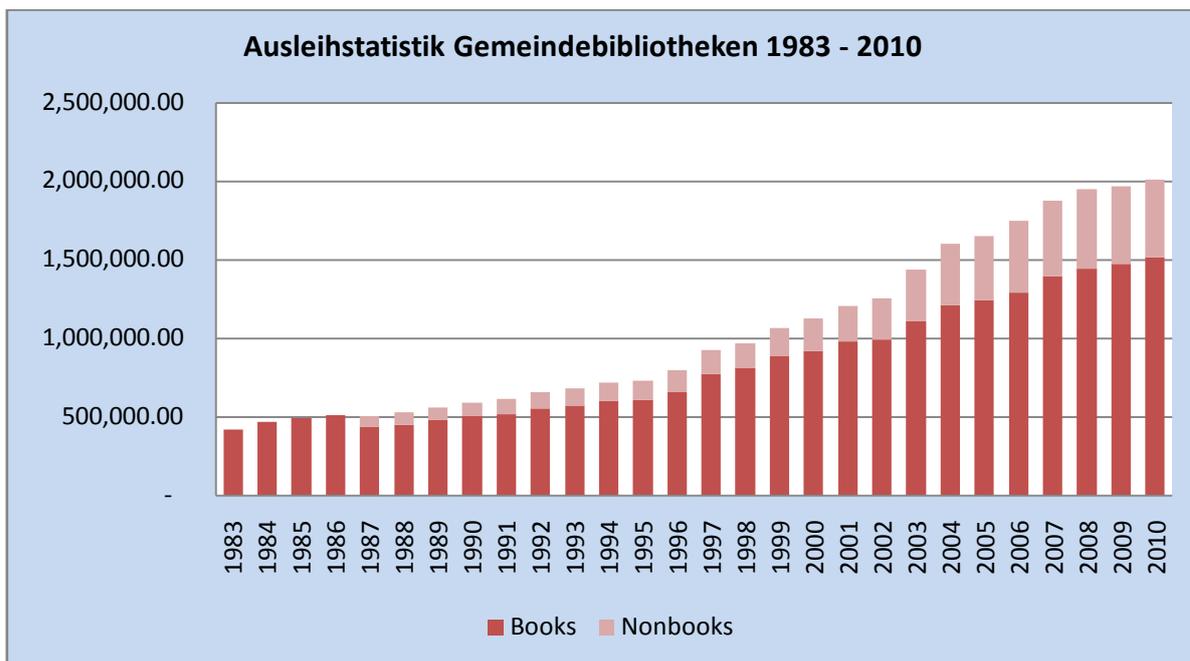
Das Gesetz lässt zu, dass die Regierung dem Kantonsrat zusammen mit ihrem Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens einen Gegenvorschlag in Form eines ausformulierten Entwurfs unterbreitet. Diesfalls entscheidet der Kantonsrat zuerst über Bericht und Antrag zum Initiativbegehren und berät je nach Entscheid anschliessend allenfalls über den Erlassentwurf.

## 2 Umfeld und Bedeutung

### 2.1 Aufgaben der Bibliotheken in der Wissensgesellschaft

Ein zeitgemässes öffentliches Bibliothekswesen ist in einer Wissensgesellschaft, in der das lebenslange Lernen und die Informationskompetenz stetig an Bedeutung gewinnen, sowohl bildungs- als auch staatspolitisch wichtig. Die Nachfrage nach den Angeboten der Bibliotheken hat interessanterweise mit dem Aufkommen neuer Informationstechnologien nicht etwa ab-, sondern massiv zugenommen. Die Ausleihen von Büchern haben sich im Kanton St.Gallen in den Jahren 1983 bis 2010 verdrei-, die Ausleihen insgesamt, inkl. sogenannter neuer Medien, gar vervierfacht.

Abbildung 1: Ausleihen in den Gemeindebibliotheken im Kanton St.Gallen 1983-2010<sup>1</sup>



Bibliotheken erfüllen einen wesentlichen Bildungsauftrag, indem sie allen den Zugang zu qualifizierter Information anbieten und mit Ordnungssystemen den Umgang mit der Informationsflut erleichtern. Das Wissen von heute und erst recht das Wissen von morgen ist interdisziplinär, dezentral und vernetzt. Es lässt sich nicht mehr wie früher an einem Ort zusammenziehen, kann aber von einem Ort aus zugänglich gemacht werden. Bibliotheken sind darauf spezialisiert, Aufzeichnungen gleich welcher Art physisch oder online für alle zugänglich zu machen. Dabei gehen sie weit über das Sammeln von Aufzeichnungen (Büchern und Daten) und das Angebot von Internetarbeitsplätzen hinaus. Eine wichtige Aufgabe ist die inhaltliche Erschliessung. Erst sie macht die aufgezeichneten Inhalte auch auffindbar und sichert den dauerhaften Zugang. Durch Sammeln und Erschliessen führen Bibliotheken bewusst ausgewählte Wissensbestände sinnvoll zusammen und bieten damit Orientierung in einem sonst uferlosen Ozean. Erschlossen ist das Wissen der Zeit freilich nur für jene, welche die Schlüssel dazu besitzen: die grundlegenden Kulturtechniken Lesen, Schreiben, Rechnen und EDV-Kompetenz sowie Medien- und Informationskompetenz. Letztere erlaubt es, den eigenen Informationsbedarf zu erkennen, die benötigten Informationen zu ermitteln und zu beschaffen sowie die Informationen zu bewerten und effektiv zu nutzen. Die Vermittlung von Medien- und Informationskompetenz ist folglich eine ebenso wichtige Aufgabe von Bibliotheken wie die Vermittlung der Bestände. Die Bibliotheken unterstützen in ihrer Vermittlungsarbeit ihre Nutzerinnen und Nutzer in der Informationssuche und der Bewertung von Information.

Weil unsere Informations- und Wissensgesellschaft nach qualifizierten Arbeitskräften, qualitativ guter Bildung und lebenslangem Lernen verlangt, besteht ein öffentliches Interesse an Bibliotheken. Sie garantieren einen niederschweligen und diskriminierungsfreien Zugang zu Wissen und Information in verschiedenen Formen, bieten Orientierung, bürgen für die Qualität der Informationsangebote und erhalten Wissen langfristig. Dies gerade auch in Zeiten, in der dieses immer flüchtiger wird. Bibliotheken sind der Schlüssel zur Wissensgesellschaft. Darüber hinaus nehmen sie wesentliche kulturelle Aufgaben wahr, insbesondere wenn sie einen historischen oder landeskundlichen Sammelauftrag erfüllen.

<sup>1</sup> Quelle: Jahresberichte der Kantonalen Kommission für Schul- und Gemeindebibliotheken 1983-2010.

## 2.2 Allgemeine Entwicklungen im Bibliothekswesen

In den letzten Jahrzehnten sind im Bibliothekswesen im In- und Ausland verschiedene allgemeine Trends zu beobachten, die für eine zeitgemässe Bibliothekspolitik wegleitend sind:

### 2.2.1 Von Bücherausleihen zu Informationszentren

Moderne Bibliotheken haben sich von Bücherausleihen zu Informationszentren entwickelt. Während sie früher durch Bücher den Zugang zu Wissen vermittelten, erweitern sie ihre Angebote seit einiger Zeit durch die Einbindung zahlreicher elektronischer Informationsquellen. Die moderne Bibliothek ist «hybrid»: Sie bietet sowohl gedruckte als auch elektronische Informationen an. Die Angebote werden durch eine zeitgemässe Erschliessung mit Hilfe sinnvoller Ordnungssysteme und moderner Kataloge, die verschiedene Informationsquellen zusammenführen, ergänzt. Das Bibliothekspersonal leistet darüber hinaus wichtige Unterstützung bei der Informationssuche und -bewertung. Die Informationen können sowohl in der Bibliothek selbst als auch in digitaler Form ausserhalb der Bibliothek «gespeichert» sein. Moderne Bibliotheken vermitteln neben dem Zugang zu Büchern, Tonträgern, Hörbüchern, Filmen und weiteren audiovisuellen Medien auch den Zugriff auf externe Datenbanken, elektronische Bücher, Zeitschriften und andere Medien. Dabei sind sie zunehmend in Netzwerke eingebunden.

### 2.2.2 Von der Magazin- zur Freihandbibliothek

Die Bibliotheken haben sich von Magazin- zu Freihandbibliotheken gewandelt: In den USA hat sich das Freihand-Prinzip schon zwischen den beiden Weltkriegen durchgesetzt. In Europa hielt es später, parallel zur Selbstbedienung im Detailhandel, Einzug. Auch bei Büchern ist es heute selbstverständlich, ein gewünschtes Werk selbst anzuschauen, bevor es ausgeliehen bzw. bestellt wird. Die kundenorientierte Bibliothek organisiert ihr Angebot ähnlich wie ein Warenhaus und stellt jene Themen in den Vordergrund, welche die Besucherinnen und Besucher am stärksten ansprechen.

### 2.2.3 Von Bezugs- zu Arbeits- und Aufenthaltsorten

Moderne Bibliotheken sind heute nicht nur Bezugsstelle und Medienumschlagplatz, sondern ebenso sehr Aufenthalts-, Arbeits- und Lernort. Sie schulen in Medien- und Informationskompetenz, bieten mit technischen Hilfsmitteln ausgestattete Arbeitsplätze als Informations- und Kommunikationsplattformen an, laden zum Verweilen ein und dienen als regionale Treffpunkte. Je standortunabhängiger Wissen ist und je virtueller die Bibliotheken sind, umso mehr Bedeutung gewinnen der persönliche Kontakt und das gemeinsame Arbeiten. In modernen Bibliotheken kommt der Aufenthaltsqualität deshalb besondere Bedeutung zu. Als Folge davon wandeln sie sich zu gesellschaftlichen Zentren der Information, des Austauschs und der Bildung. Bibliotheken werden deshalb in Zonen dichter Interaktion angesiedelt oder an den Strom der Passanten angeschlossen. Sie rücken vom Rand ins Zentrum. Der Standort gilt als einer der wichtigsten Faktoren erfolgreicher Bibliotheken.

### 2.2.4 Von Inseln zu Netzwerken

Versammelten Bibliotheken über Jahrzehnte vor Ort das Wissen der Zeit und der Vergangenheit als eigentliche Bibliotheksinseln, sind sie heute Teil eines weltweit verzweigten Netzwerks. Bibliotheken einer bestimmten Region – zum Beispiel eines Kantons – oder eines bestimmten Typs – zum Beispiel die Universitätsbibliotheken – sind mehr und mehr miteinander verbunden und können analog zum öffentlichen Verkehr als Netzwerk verstanden werden. Sie stellen einerseits vor Ort unterschiedliche Angebote und Dienstleistungen zur Verfügung und bieten andererseits – ähnlich wie Bahnhöfe – die Verbindung zu weiteren Informationen. Die Bibliotheken eines Kan-

tons bieten als Netzwerk allen Einwohnerinnen und Einwohnern gleichermaßen Zugang zu den bibliothekarischen Grunddienstleistungen.<sup>2</sup> Für den effizienten Einsatz von Personalressourcen und Arbeitsmitteln schliessen sie sich zu Katalogverbänden zusammen. Durch Ausleihverbände wird das Angebot deutlich vergrössert, durch einheitliche professionelle Suchoberflächen der Benutzungskomfort erhöht. Die Vernetzung eröffnet Synergien bei der Betreuung der Bibliotheks-informatik, vereinfacht die Steuerung durch einheitliche statistische Kennzahlen und ermöglicht «Buying Power» beim Einkauf von Medien und Bibliothekstechnologie. Die Vernetzung fördert auf diese Weise die Qualität und Professionalität der Angebote.

### 2.2.5 Gesellschaftliche Funktion

Die zunehmende Vielschichtigkeit und Segmentierung der Gesellschaft verlangt nach Orten, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern. Bibliotheken haben sich in den letzten Jahrzehnten immer mehr zu Orten entwickelt, wo Menschen ihre Freizeit verbringen, sich treffen und austauschen, Informationen suchen, sich weiterbilden und zum Nachdenken angeregt werden; Bibliotheken sind Orte, die neugierig machen und den Blick auf neue Themen öffnen, Orte des kulturellen Erbes, der Inspiration und Kreativität sowie der Auseinandersetzung mit Kultur und Literatur. Sie sind Knotenpunkte, verbinden Generationen, Kulturen, Bevölkerungsgruppen und Individuen, verknüpfen Themen und Interessen, bieten sinnvolle Anregungen, sind Foren und fördern den Dialog. Kurz: Bibliotheken dienen dem gesellschaftlichen Zusammenhalt.

In der heutigen Informationsgesellschaft ist das Lesen und Verstehen von Texten eine zentrale Kulturtechnik. Umso besorgniserregender sind die Ergebnisse von Studien, die in den letzten Jahren eine Abnahme von Lesekompetenz und Textverständnis (bzw. Zunahme des Illettrismus) sowie fehlende Medien- und Informationskompetenz aufzeigten.<sup>3</sup> Der Staat kann mit Bibliotheken den freien, chancengleichen Zugang zu Wissen für alle Bürgerinnen und Bürger bieten. Die Bibliotheken tragen durch die Bereitstellung von ausgewogenen Beständen zur freien Entfaltung der Persönlichkeit und mündigen Teilhabe an politischer Willensbildung bei. Sie übernehmen so eine wichtige gesellschaftliche und demokratische Funktion.

## 3 Bibliothekswesen im Kanton St.Gallen

Das Bibliothekswesen im Kanton St.Gallen weist eine grosse Heterogenität auf. Das gilt zum einen für die Bibliotheken in der Kantonshauptstadt, wo neben der Kantonsbibliothek Vadana und der städtischen Freihandbibliothek zahlreiche Bildungs- und Kulturinstitutionen ihre spezialisierten Bibliotheken pflegen – von der Universitäts- und Fachhochschulbibliothek über die Mittel-, Berufs- und Volksschulbibliotheken bis zur Stiftsbibliothek, Textilbibliothek, Frauenbibliothek Wyborada und Kunstbibliothek im Sitterwerk. Zum andern gilt dies für das Bibliothekswesen im ganzen Kanton, das sehr grosse regionale Unterschiede aufweist. In einigen Regionen gibt es nur wenige öffentliche Bibliotheken mit einem kleinen beziehungsweise veraltetem Medienangebot und mangelhaft ausgebauten Dienstleistungen. Andere Regionen und Gemeinden sind besser

<sup>2</sup> Vgl. Richtlinien der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für öffentliche Bibliotheken (SAB/CLP 2008), S. 11-12 (im Folgenden: SAB-Richtlinien für Gemeindebibliotheken).

<sup>3</sup> Vgl. Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF) (2002). Illettrismus: Wenn Lesen ein Problem ist. Hintergründe und Gegenmassnahmen. Trendbericht, Nr. 5, Aarau; Bertschi-Kaufmann, Andrea (2003). Bericht LesenLireLeggere – Schweizerisches Netzwerk zur Prävention und Bekämpfung des Illettrismus. Zentrum LESEN, Institut Wissen & Vermittlung, Fachhochschule Nordwestschweiz; Willemse, Isabel / Waller, Gregor / Süss, Daniel (2010). JAMES. Jugend, Aktivitäten, Medien – Erhebung Schweiz. Ergebnisbericht zur JAMES-Studie 2010. Zürich: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften; Willemse, Isabel / Waller, Gregor / Süss, Daniel (2011). JAMESfocus. Mediennutzungstypen bei Schweizer Jugendlichen – zwischen Risikoverhalten und positivem Umgang. Zürich: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften; Bonfadelli, Heinz / Paus-Hasebrink, Ingrid / Süss, Daniel / Bucher, Priska (Hrsg.) (2004). Medienkompetenz und Medienleistungen in der Informationsgesellschaft. Zürich: Verlag Pestalozzianum.

ausgestattet. Die Trägerschafts- und Organisationsstrukturen sind ebenfalls vielgestaltig: Politische Gemeinden, Schulgemeinden, Ortsgemeinden, Kirchgemeinden, Vereine, Stiftungen, der Kanton bzw. kantonale Bildungsinstitutionen tragen respektive führen Bibliotheken. Mehrstufig sind im Kanton St.Gallen schliesslich auch die Verbundsysteme, in denen die Bibliotheken miteinander vernetzt sind. Die Auslegeordnung unter Ziff. 3.2 bis Ziff. 3.4 vermittelt einen Überblick.

### 3.1 Vorstösse und Vorhaben

Das st.gallische Bibliothekswesen und seine Zukunft werden seit mehreren Jahren in Vorstössen und Vorhaben von Kantonsrat und Regierung diskutiert. Das Initiativbegehren «Volksinitiative für zeitgemässe Bibliotheken im Kanton St.Gallen (Bibliotheksinitiative)» nimmt mehrere Anliegen und Projektarbeiten der vergangenen Jahre auf:

- Im Januar 2011 hatte die Regierung den Verzicht auf die Weiterverfolgung des Projekts «Neue Bibliothek St.Gallen» erklärt, das einen Zusammenschluss der Kantonsbibliothek Vadiana, der städtischen Freihandbibliothek St.Gallen und der Frauenbibliothek Wyborada vorsah. Gründe dafür waren einerseits die zahlreichen anstehenden dringlichen Investitionsvorhaben im Kanton St.Gallen und andererseits das bescheidene Engagement der Stadt St.Gallen für den geplanten Umbau der Hauptpost in eine grosszügige gemeinsame Publikumsbibliothek. Die Regierung beurteilte das Projekt deshalb vor dem Hintergrund der im Kantonsrat im Herbst 2010 im Rahmen der Behandlung des Aufgaben- und Finanzplans geführten Diskussionen sowie der kantonsrätlichen Vorgaben für die Investitionsplanung in den nächsten zehn Jahren als nicht realisierbar und beschloss konsequenterweise den Verzicht. Gleichzeitig erteilte sie den Auftrag für eine adäquate Ersatzlösung für die Kantonsbibliothek.
- Bereits im Herbst 2010 hatte die Regierung im Rahmen der Diskussionen über die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ein Konzept für die «Förderung öffentlicher Bibliotheken im Kanton St.Gallen» sistiert.

Der Handlungsbedarf bei der Kantonsbibliothek Vadiana und in der Koordination des öffentlichen Bibliothekswesens im Kanton St.Gallen ist jedoch ausgewiesen. Kantonsrat und Regierung hatten ihn in den Jahren zuvor mehrfach beraten und Aufträge für zukunftsgerichtete Lösungen erteilt. Der Kantonsrat nahm im Februar 2004 den Bericht 40.03.03 «Neues Konzept für die Kantonsbibliothek St.Gallen» und im September 2004 den Zusatzbericht zur Kenntnis. Zugleich reichte die den Bericht vorberatende Kommission die Motion 42.04.18 «Koordination des kantonalen Bibliothekswesens» ein. Mit Blick auf die Umsetzung des neuen Konzepts für die Kantonsbibliothek erhielt die Regierung den ergänzenden Auftrag, ein Gesetz oder einen Kantonsratsbeschluss zur Koordination des kantonalen Bibliothekswesens auszuarbeiten. Die Regierung beantragte die Umwandlung der Motion in ein Postulat und wurde in der Folge beauftragt, zur Organisation des Bibliothekswesens, zur Beschaffung von Literatur und zur Aufgabenteilung Bericht zu erstatten und darin auszuführen, ob und wie sie den Koordinationsbedarf durch Erlass entsprechender Verordnungsbestimmungen regelt.

Im Rahmen des vorliegenden Berichts zur Bibliotheksinitiative und der vorliegenden Botschaft zum Entwurf eines Bibliotheksgesetzes wird dem Kantonsrat Bericht erstattet sowohl über die Zukunft der Kantonsbibliothek als auch über das Bibliothekswesen im Kanton. Damit wird auch die Abschreibung des Postulats 43.04.20 aus dem Jahr 2004 beantragt.

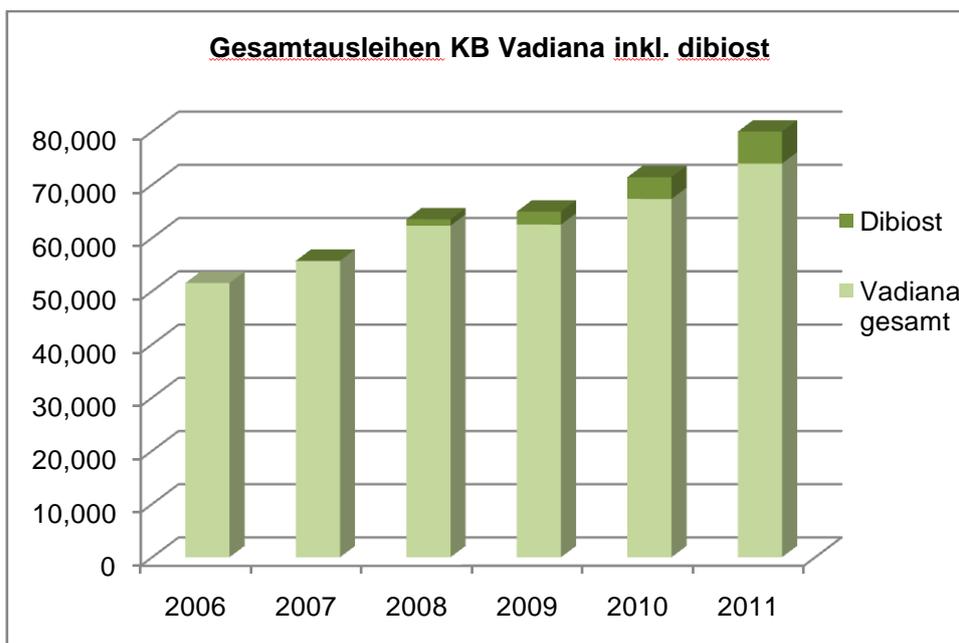
## 3.2 Bibliothekstypen und -angebote

### 3.2.1 Kantonsbibliothek

#### 3.2.1.a Angebote für die Bevölkerung

Als grösste öffentliche Bibliothek der Ostschweiz bietet die Kantonsbibliothek Vadiana St.Gallen der ganzen Bevölkerung freien Zugang zu Information und Wissen. Sie sammelt, erschliesst und vermittelt gedruckte und elektronische Informationen zu sämtlichen Wissensgebieten und fördert damit die Aus- und Weiterbildung der Bevölkerung. In ihren geistes- und kulturwissenschaftlichen Kernbereichen und mit dem St.Galler Zentrum für das Buch unterstützt die Kantonsbibliothek wissenschaftliches Arbeiten. Sie sichert wesentliche Teile des kulturellen Erbes des Kantons und macht es für alle zugänglich, indem sie seit jeher alle st.gallischen Publikationen sammelt und vermittelt und den kostbaren Altbestand der 1536 gegründeten Vadianischen Bibliothek sowie zahlreiche zum kulturellen Erbe des Kantons gehörende Nachlässe und Sammlungen hütet. Insgesamt stehen rund 800'000 Dokumente zur kostenlosen Ausleihe oder Einsichtnahme vor Ort bereit. Sie sind auch im Online-Katalog (<http://aleph.sg.ch>) zu finden. Mit der «Digitalen Bibliothek Ostschweiz» ([dibiost.ch](http://dibiost.ch)) ermöglicht die Kantonsbibliothek der Bevölkerung zudem den Zugang zu neuen Bibliotheksmedien wie eBooks, ePapers, eAudios, eMusic und eVideos. Die elektronischen Angebote und Dienstleistungen, welche die Kantonsbibliothek Vadiana ungeachtet der ungünstigen Standort- und Raumverhältnisse entwickelt hat, werden zunehmend nachgefragt, was sich in stetig steigenden Ausleihzahlen niederschlägt.

Abbildung 2: Gesamtausleihen Kantonsbibliothek Vadiana inkl. «Digitale Bibliothek Ostschweiz» (dibiost) (2006-2011)



#### 3.2.1.b Angebote für andere Bibliotheken im Kanton

Die Kantonsbibliothek verantwortet zudem die Geschäftsführung der Kantonalen Kommission für Schul- und Gemeindebibliotheken, führt die Fachstelle Bibliotheken, welche Bibliotheken im Kanton berät, und erbringt wichtige Dienstleistungen für zahlreiche Gemeinde-, Spezial- und andere Bibliotheken. Die Kantonsbibliothek führt das St.Galler Bibliotheksnetz (SGBN), einen Verbund von rund 50 Bibliotheken zur Erfassung und Verwaltung von Beständen, darunter die Stiftsbibliothek St.Gallen, die Textbibliothek St.Gallen und die kantonalen Mittelschulbibliotheken. Die teilnehmenden Bibliotheken erschliessen die Medien nach einheitlichen Standards in einem gemeinsamen elektronischen Katalog, welcher in den gemeinsamen Metakatalog Swissbib der wissen-

schaftlichen Bibliotheken der Schweiz eingebunden ist. Für die Gemeindebibliotheken betreibt die Kantonsbibliothek zusammen mit der Kantonsbibliothek Appenzell Ausserrhoden den Bibliotheksverbund St.Gallen-Appenzell mit zurzeit 28 Bibliotheken, die ihre Medien in einem gemeinsamen Webkatalog im Internet zugänglich machen.<sup>4</sup> Für die Bibliotheken selber ergeben sich in diesem Verbund ebenfalls Vorteile, weil sie Katalogdaten online aus dem Verbund übernehmen können. Schliesslich hat die Kantonsbibliothek wie erwähnt die Digitale Bibliothek Ostschweiz (dibiost.ch) aufgebaut, der sich alle Ostschweizer Kantone und das Fürstentum Liechtenstein sowie die grösseren Gemeindebibliotheken im Kanton St.Gallen angeschlossen haben. Dieses erfolgreiche Angebot bietet den Bibliotheksbenutzerinnen und -benutzern digitale Medien aller Art zum Ausleihen und Herunterladen, kostenlos, rund um die Uhr und von überall her.

In all diesen Bereichen bietet die Kantonsbibliothek technische und fachliche Unterstützung, ergänzt durch entsprechende Schulungen. Auf diese Weise trägt sie massgeblich zur Koordination der Angebote und Dienstleistungen der st.gallischen Bibliotheken, zur Förderung der Vernetzung und damit zur Effizienzsteigerung im Bibliothekswesen im Kanton St.Gallen sowie zu dessen innovativer Weiterentwicklung bei.

Die Kantonale Kommission lädt die Schul- und Gemeindebibliotheken jährlich zu Regionaltreffen ein und organisiert zusammen mit der Kantonsbibliothek einen kantonalen Bibliothekstag. Mit den Ostschweizer Autorenlesungen leistet die Kantonsbibliothek mit Hilfe einer Fachgruppe einen bedeutenden Beitrag zur Leseförderung in der ganzen Ostschweiz. Sie unterstützt die Literaturauswahl in den Schulbibliotheken durch die Vermittlung von Rezensionenangeboten. Schliesslich werden in Zusammenarbeit mit der Pädagogischen Hochschule St.Gallen Aus- und Weiterbildungskurse für öffentliche Bibliotheken in der Ostschweiz und im Fürstentum Liechtenstein angeboten, welche die Qualität der Bibliotheksarbeit nachhaltig fördern.

### 3.2.1.c Angebote für staatliche Betriebe

Für die kantonalen Spitäler stellt die Kantonsbibliothek im Rahmen des Projekts eJournalsSG gegen Entschädigung elektronische Zeitschriften und Datenbanken bereit und leistet dadurch einen Beitrag zur Bereitstellung wissenschaftlicher Informationen und zur Qualitätssicherung in der medizinischen Versorgung. Dank ihres bibliothekarischen Know-hows und ihrer elektronischen Infrastruktur kann die Kantonsbibliothek diese Dienstleistungen effizient und kostengünstig erbringen.

### 3.2.1.d Ausgewiesener Handlungsbedarf

Die Kantonsbibliothek Vadana leidet allerdings seit Jahren unter Raum- und Standortproblemen. Das Gebäude an der Notkerstrasse ist abseits der Kundenströme gelegen und lässt einen modernen, kundenorientierten Betrieb nicht zu. Die im Jahr 1536 als Stadtbibliothek gegründete heutige Kantonsbibliothek Vadana wurde 1979 durch den Kanton von der Ortsbürgergemeinde übernommen. Seither hat der Kanton abgesehen von Investitionen in die Bauwerkserhaltung keine nennenswerten baulichen Investitionen in das Bibliotheksgebäude an der Notkerstrasse getätigt. Der Bibliotheksbericht vom Dezember 2003 stellte in Bezug auf die Raumbedürfnisse fest, dass das bestehende Gebäude und seine Räumlichkeiten eine effiziente Wahrnehmung der Aufgaben als Bibliothek und als Dienstleistungsinstitution behindern. In der Vadana ist insbesondere die Einrichtung einer Freihandaufstellung und damit eines publikumsorientierten Bibliotheksbetriebs nicht möglich, der Standort ist für eine Publikumsbibliothek nicht geeignet.

---

<sup>4</sup> Unter [www.bvsga.ch](http://www.bvsga.ch) können die Bibliothekskundinnen und -kunden die Verfügbarkeit der Medien prüfen, diese reservieren und in der betreffenden Bibliothek abholen.

Bedingt durch die Raum- und Standortprobleme kann sich die Kantonsbibliothek seit längerem nicht optimal entwickeln. Während Jahrzehnten verfügte sie zudem nicht über die nötigen Ressourcen, um sich und ihre Sammlungen zeitgemäss zu entwickeln. Erst in den vergangenen Jahren haben sich die diesbezüglichen Rahmenbedingungen verbessert. Inzwischen wurden die Prozesse und Abläufe der Kantonsbibliothek modernisiert und die erwähnten neuen Angebote im elektronischen Bereich eingeführt. Die reichhaltigen Bestände der Kantonsbibliothek sind jedoch im Magazin verschlossen und können dem Publikum aus Platzmangel nicht präsentiert werden. Ausserdem fehlt es an Arbeits- und Leseplätzen für das Publikum. Viele Angebote lassen sich unter den bestehenden räumlichen Verhältnissen nach wie vor nicht genügend vermitteln.

### 3.2.2 Gemeindebibliotheken

In den 85 politischen Gemeinden des Kantons St.Gallen bestehen 45 allgemeine öffentliche Bibliotheken bzw. Gemeindebibliotheken.<sup>5</sup> Als Grundeinrichtungen der Gemeinde stellen sie der Bevölkerung insbesondere der Standortgemeinde Medien für die allgemeine, schulische, berufliche und kulturelle Bildung sowie für die Freizeitgestaltung zur Verfügung. Meist handelt es sich faktisch um kombinierte Schul- und Gemeindebibliotheken.<sup>6</sup> Diese Kombination von Schul- und Gemeindebibliothek kommt in den Bezeichnungen der Bibliotheken oft nicht zum Ausdruck und ist in vielen Fällen auch nicht formell geregelt. In einigen grösseren Gemeinden, beispielsweise in Rapperswil-Jona und St.Gallen, befinden sich jedoch reine Gemeindebibliotheken (bzw. Stadtbibliotheken) für die Bevölkerung. Zwar werden auch sie von Schülerinnen und Schülern genutzt, die primäre bibliothekarische Versorgung der Schülerinnen und Schüler obliegt jedoch den Schulbibliotheken in den Schulhäusern.

Die Gemeindebibliotheken im Kanton St.Gallen verfügen insgesamt über rund 60'000 aktive Benutzerinnen und Benutzer und leihen pro Jahr rund zwei Mio. Medien aus.<sup>7</sup> Sie erreichen damit gesamthaft rund 12 Prozent der Bevölkerung. Ein Vergleich mit anderen Kantonen zeigt, dass die Bevölkerung des Kantons St.Gallen mit bibliothekarischen Dienstleistungen unterversorgt ist. Gut geführte Bibliotheken erreichen in der Schweiz 15 bis 25 Prozent der Bevölkerung.<sup>8</sup>

Gemäss dem Bibliotheksplan 2010 der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der öffentlichen Bibliotheken (SAB) lassen sich die Gemeinden und ihre bibliothekarischen Angebote in fünf Gruppen (eine Vorstufe und vier Stufen) einteilen.<sup>9</sup> Im Kanton St.Gallen bestehen gegenüber diesen Richtwerten erhebliche Defizite (vgl. die nachfolgende Abbildung 3). Neben gut versorgten Regionen und Gemeinden finden sich solche, die unterversorgt sind, insbesondere im oberen Rheintal, Werdenberg und Sargans sowie im unteren Toggenburg und Teilen von See-Gaster. In manchen Gemeinden wird gar keine Bibliothek geführt, in anderen sind die Medienbestände gemessen an der Bevölkerungszahl gering und/oder wenig aktuell. Immerhin sind in den vergangenen Jahren einige beachtliche Ausbauten erfolgt: in Wil im Jahr 2010 mit der Eröffnung der neuen Stadtbibliothek im Brauhaus des Hofes zu Wil, in Uzwil mit dem Ausbau der Gemeindebibliothek, in Steinach mit der Bibliothekserweiterung. Im Jahr 2011 hat sich die Bibliothek Mels erweitert und ist nun sowohl für die Gemeinde Mels als auch für die Gemeinde Sargans zuständig. Im gleichen Jahr hat auch Rapperswil-Jona die Zusammenlegung der bestehenden Bibliotheken in eine neue grosse Stadtbibliothek beschlossen. Im Frühjahr 2012 eröffnen Rheineck und Altstätten ihre erweiterten Bibliotheken. Im Herbst 2012 wird Gossau mit der neuen Stadtbibliothek folgen. Ge-

<sup>5</sup> In einzelnen Gemeinden wie Rapperswil-Jona werden zwei Betriebe geführt.

<sup>6</sup> Art. 25 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1) schreibt vor, dass jede Schulgemeinde eine Schüler- und eine Lehrerbibliothek führt und die Bibliothek für Schülerinnen und Schüler bei Bedarf gemeinsam mit anderen Institutionen führen kann.

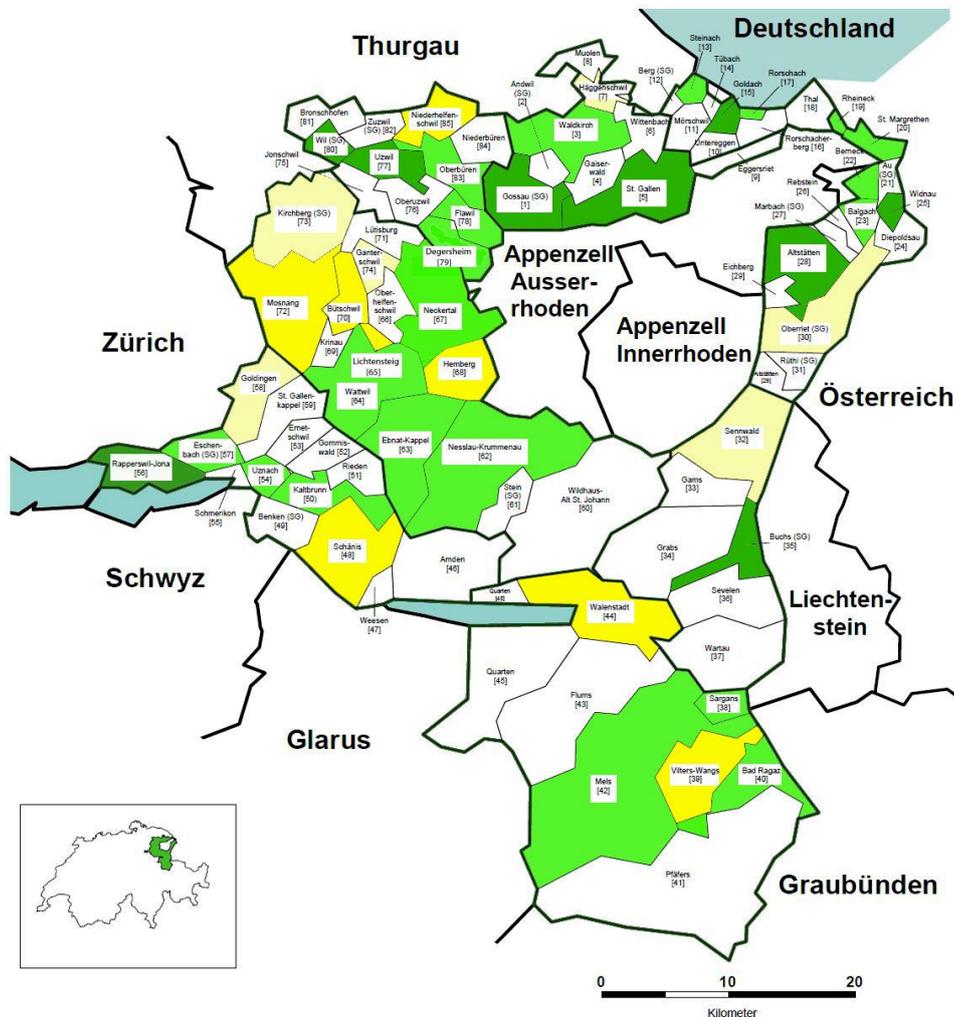
<sup>7</sup> Quelle: Bibliothekenstatistik 2010 Kanton St.Gallen.

<sup>8</sup> Die SAB-Richtlinien für Gemeindebibliotheken sehen 25 Prozent als Richtwert vor.

<sup>9</sup> Vgl. SAB-Richtlinien für Gemeindebibliotheken, S. 12-15.

plant sind zudem Erweiterungen in Uznach, Widnau und Weesen. Diese Auswahl zeigt, dass viele Gemeinden in die Zukunft der Bibliotheken investieren, weil die Nachfrage nach Bibliotheksangeboten kontinuierlich steigt.

Abbildung 3: Gemeindebibliotheken im Kanton St.Gallen 2012



### 3.2.3 Schulbibliotheken

Schulbibliotheken bestehen sowohl an den Volks- als auch an den Mittelschulen und den Berufsfachschulen. Sie dienen Schülerinnen und Schülern sowie Lehrpersonen als Informations-, Lern- und Freizeitzentrum und fördern dadurch die Lese-, Medien- und Informationskompetenz der Lernenden sowie deren Fähigkeit zu selbständigem Arbeiten. Die Schülerinnen und Schüler haben jeweils das Recht auf unentgeltliche Benutzung.

Träger der Volksschulbibliotheken sind als Träger der Volksschulen die Schulgemeinden. Jede Schulgemeinde hat nach Art. 25 des Volksschulgesetzes (sGS 231.1; abgekürzt VSG) die Pflicht, eine Bibliothek für Schülerinnen und Schüler sowie eine Bibliothek für Lehrpersonen zu unterhalten.

ten. Bei Bedarf kann sie die Bibliothek für Schülerinnen und Schüler zusammen mit anderen Institutionen führen. Rolle und Aufgaben der Schulbibliotheken werden vom Volksschulgesetz nicht festgelegt. Die Volksschulen lösen ihre Aufgabe deshalb sehr unterschiedlich und wählen oft Minimallösungen, die nicht vernetzt und koordiniert sind. Ein Grossteil der Schulgemeinden führt ihre Schulbibliothek zusammen mit den politischen Gemeinden bzw. als Einheitsgemeinde. Ausschliessliche Schulbibliotheken finden sich einerseits vor allem in Gemeinden, die über keine Gemeindebibliothek verfügen, andererseits in verschiedenen grösseren Gemeinden, so in Rapperswil-Jona und St.Gallen. Art. 25 VSG wird somit vorab in kleineren Gemeinden häufig durch die Gemeindebibliotheken erfüllt, während die übrigen Gemeinden reine Schulbibliotheken führen – allenfalls gemeinsam an einem Ort für mehrere Schulhäuser.

Die kantonalen Mittelschulen haben gemäss Mittelschulverordnung ebenfalls eine Bibliothek zu führen, entsprechend verfügen sie über gut ausgestattete und mit der Kantonsbibliothek vernetzte Schulbibliotheken.

Die Berufsfachschulen hingegen sind frei, ob sie eine Bibliothek führen oder nicht. Entsprechend verfügen nur sechs von zehn Schulen über ein bibliothekarisches Angebot, wobei zwei Schulen nur «Minimalstlösungen» anbieten.

### **3.2.4 Wissenschaftliche Bibliotheken**

Bibliotheken mit umfangreichen Beständen für wissenschaftliche Forschung und Lehre bestehen im Kanton St.Gallen an den Hochschulen des Kantons, namentlich der Universität St.Gallen (HSG) und der Pädagogischen Hochschule St.Gallen (PHSG), sowie an den interkantonal getragenen Hochschulen mit Sitz im Kanton, namentlich den Hochschulen für Technik in Buchs (NTB) und Rapperswil (HSR) sowie der Fachhochschule St.Gallen (FHSG). Die Hochschulen sind selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten mit einem spezialgesetzlich eingegrenzten Leistungsauftrag sowie dem Recht auf Selbstorganisation und -verwaltung.

Wissenschaftliche Bibliotheken stellen die für Studium, Lehre und Forschung erforderliche Literatur in konventioneller und elektronischer Form bereit und fördern die Medien- und Informationskompetenz ihrer Nutzerinnen und Nutzer. Ihre Strategie und Führung sind Sache der autonomen Hochschulorgane (Hochschulrat, Rektorat u.a.). Die Hochschulbibliotheken sind vorrangig auf die Bedürfnisse von Lehre und Forschung ausgerichtet. Sie orientieren sich im nationalen und internationalen Kontext und sind mit anderen Hochschulbibliotheken vernetzt (Beispiele: Informationsverbund Deutschschweiz [IDS]<sup>10</sup>; Beteiligung am Projekt einer grossen Speicherbibliothek in Luzern). Subsidiär stehen sie der Öffentlichkeit nach Massgabe ihrer Benutzungsordnung zur Aus- und Weiterbildung zur Verfügung.

### **3.2.5 Spezialbibliotheken**

Daneben gibt es verschiedene weitere nichtstaatliche, öffentlich zugängliche Bibliotheken wie beispielsweise die Stiftsbibliothek St.Gallen, die Textilbibliothek St.Gallen, die Kunstbibliothek im Sitterwerk usw. Sie sammeln Medien über ein bestimmtes Fachgebiet, machen diese zugänglich und bereichern auf diese Weise das bibliothekarische Angebot im Kanton. Dem Charakter ihrer Sammlungen entsprechend, sind sie eher dem wissenschaftlichen als dem allgemeinen öffentlichen Bibliothekswesen zuzuordnen.

---

<sup>10</sup> Der IDS Deutschschweiz ist ein Zusammenschluss der Universitätsbibliotheken der Deutschschweiz und angeschlossener Bibliotheken mit dem Ziel eines gemeinsamen Bestandnachweises.

### 3.3 Zusammenarbeit, Förderung und Koordination

#### 3.3.1 Zusammenarbeit der Bibliotheken

Die Voraussetzungen eines funktionierenden Bibliotheksnetzes sind im Kanton St.Gallen in der Praxis nicht optimal erfüllt.<sup>11</sup> Die Zusammenarbeit der Bibliotheken im Kanton erfolgt überwiegend ad hoc beziehungsweise punktuell. Die Synergiepotenziale, welche die zunehmende Technologisierung bietet, werden nicht systematisch ausgeschöpft.

So funktionieren beispielsweise die Gemeindebibliotheken – abgesehen von Kooperationen im Verbundbereich (Bibliotheksverbund St.Gallen-Appenzell) und gemeinsamen Angeboten im elektronischen Bereich (Digitale Bibliothek Ostschweiz) – nach wie vor weitgehend für sich allein, im Kontext der Gemeinde.<sup>12</sup> Die Situation vieler wissenschaftlicher Bibliotheken, Schul- und Spezialbibliotheken ist ähnlich. Beispielsweise arbeiten Schul- und politische Gemeinden zwar vielerorts zusammen, die gemeinsame Bibliothek bleibt aber auf den Kontext der Gemeinde ausgerichtet. Die Bibliothek der Universität St.Gallen ist gesamtschweizerisch zwar gut vernetzt (vgl. oben Ziff. 3.2.4). Mit dem St.Galler Bibliotheksnetz (SGBN) der Kantonsbibliothek und dem IDS St.Gallen der Universitätsbibliothek gibt es im Kanton St.Gallen aber zwei wissenschaftliche Verbände. Sie setzen zwar die gleiche Software ein und arbeiten beide mit dem Informationsverbund Deutschschweiz (IDS) zusammen, aber sie betreiben ihre Datenbanken getrennt und organisieren sich intern unterschiedlich.

Das st.gallische Bibliothekswesen besteht strukturell also aus verschiedenen «Bibliotheksinseln», einem Nebeneinander mehrerer voneinander unabhängiger Knoten unterschiedlicher Grösse. Um von einem wirklichen Netz zu sprechen, fehlen insbesondere aktive verbindende Elemente, wie zum Beispiel die Koordination der Bestände, Zugänglichkeit und Dienstleistungen (Bibliotheksgebühren, Ausleihfristen, gemeinsamer Bibliotheksausweis), vor allem aber eine gemeinsame Infrastruktur (Verbunddatenbank, elektronische Logistik, kundenorientierte Darstellung der elektronischen Bibliotheksangebote, gemeinsamer Kurierdienst, Lagerung älterer Bestände).

#### 3.3.2 Kantonale Koordination und Förderung der Bibliotheken

Dem Kanton kommt gemäss geltendem Bibliotheksrecht die Aufgabe zu, die Tätigkeit von Bibliotheken auf seinem Gebiet zu koordinieren und die interbibliothekarische Zusammenarbeit zu fördern.<sup>13</sup> Das Bibliotheksrecht sieht einerseits eine Bibliothekskonferenz vor, welche die Zusammenarbeit zwischen den Bibliotheken fördern soll. Die Bibliothekskonferenz hat in der Praxis jedoch nie die Rolle übernehmen können, die ihr das Bibliotheksrecht zuweist, weil sie weder über die notwendige Abstützung noch über die entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen verfügt. Sie fungiert heute als Austauschforum der grösseren Bibliotheken im Kanton. Projekte zur Förderung der Zusammenarbeit hat die Konferenz weder lanciert noch umgesetzt. Als Folge davon nimmt heute die Kantonsbibliothek einen Teil des Auftrags zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Bibliotheken wahr, der eigentlich der Bibliothekskonferenz zugewiesen ist. Dies ebenfalls ohne entsprechende Kompetenzen und mit nur wenigen Ressourcen.

<sup>11</sup> Voraussetzungen für das Funktionieren eines Bibliotheksnetzes sind insbesondere: 1. Organe (z.B. regionale oder kantonale Kommissionen, Koordinations- und Informationsstellen für Bibliotheksfragen), die den Aufbau des Netzes planen, die Aus- und Weiterbildung fördern, die Zusammenarbeit unter den Bibliotheken und deren Austausch (Zusammenkünfte, Statistiken, Untersuchungen usw.) fördern sowie Leistungsvergleiche aufgrund von standardisierten Kriterien erlauben; 2. eine angemessene Verteilung von Verantwortung, Kompetenzen und finanziellen Verpflichtungen; 3. Abstimmung von Beständen und Angeboten; 4. Einsatz von Informationstechnologien, die den gegenseitigen Zugriff auf Kataloge, den Datenaustausch, die gemeinsame Nutzung von E-Ressourcen und eine effiziente Ausleihverwaltung ermöglichen. Vgl. SAB-Richtlinien für Gemeindebibliotheken, S. 12.

<sup>12</sup> Hingegen gibt es durchaus Beispiele für die Zusammenarbeit von Gemeinden: Zusammenarbeit der Freihandbibliothek St.Gallen mit Agglomerationsgemeinden (z.B. Gaiserwald); Zusammenarbeit der Städtbibliothek Uznach mit umliegenden Gemeinden; die von Mels und Sargans gemeinsam geführte Gemeindebibliothek in Mels.

<sup>13</sup> Vgl. zum Bibliotheksrecht im Einzelnen Ziff. 3.5.

Andererseits weist das Bibliotheksrecht der Kantonsbibliothek unterstützende und koordinierende Aufgaben zugunsten der Bibliotheken im Kanton zu. Diese sind aber auf die Führung des St.Galler Bibliotheksnetzes (SGBN) und die Unterstützung der Schul- und Gemeindebibliotheken durch Ausbildung und Beratung beschränkt. Die Kantonsbibliothek wird gemäss Bibliotheksrecht dabei von der Kantonalen Kommission für Schul- und Gemeindebibliotheken unterstützt. In der Praxis reichen die koordinierenden Arbeiten der Kantonsbibliothek heute im Interesse der Vernetzung über die Vorgaben des Bibliotheksrechts im engeren Sinn hinaus, insbesondere in Projekten wie dem Bibliotheksverbund St.Gallen-Appenzell oder der Digitalen Bibliothek Ostschweiz.

Der Kanton soll gemäss Bibliotheksrecht die Tätigkeiten von Bibliotheken auf seinem Gebiet zudem durch Beiträge an nichtstaatliche (d.h. nicht in der Trägerschaft des Kantons stehende), öffentlich zugängliche Bibliotheken koordinieren und fördern. Entsprechend hat er in den letzten Jahren bei Erweiterungen und Erneuerungen von allgemein zugänglichen Bibliotheken auf Gesuch hin regelmässig Lotteriefonds-Beiträge an die Einrichtung und Ausstattung ausgerichtet.

### 3.4 Bibliotheken in der Kantonshauptstadt

Ähnlich heterogen wie das Bibliothekswesen im Kanton ist auch jenes in der Kantonshauptstadt mit der städtischen Freihandbibliothek, der Kantonsbibliothek, der Universitätsbibliothek sowie zahlreichen weiteren wissenschaftlichen Bibliotheken, Schulbibliotheken und Spezialbibliotheken. Auch in der Kantonshauptstadt erfolgt die Zusammenarbeit punktuell. Keine andere Schweizer Stadt leistet sich heute zudem ein Nebeneinander von drei Ebenen mit Universitäts-, Kantons- und Stadtbibliothek.

Aus diesem Grund und aufgrund der Raum- und Standortprobleme der Kantonsbibliothek wird seit rund zehn Jahren nach einer neuen Lösung für diese gesucht. Im Jahr 2004 hatten Regierung und Kantonsrat von einem Zusammenschluss der Kantonsbibliothek mit der Universitätsbibliothek abgesehen, da die sehr unterschiedliche Ausrichtung der Tätigkeitsgebiete der beiden Bibliotheken deren Zusammenführung nicht zuliesse und die Universitätsbibliothek eine eigentliche Campus-Bibliothek sei. Es wurde einzig eine Intensivierung der Zusammenarbeit im technologischen Bereich gutgeheissen.<sup>14</sup> Seither wird eine Zusammenführung der Kantonsbibliothek mit der städtischen Freihandbibliothek angestrebt. Der im Juni 2009 vorgelegte Lösungsvorschlag für die «Neue Bibliothek St.Gallen» wurde im Januar 2011 jedoch aus finanzpolitischen Gründen verworfen.

Der Handlungsbedarf in der Kantonshauptstadt bleibt unverändert bestehen. Die neuerliche Überprüfung der Möglichkeiten im Jahr 2011 bestätigte, dass die Auflösung einer der drei Bibliotheksstufen in der Stadt St.Gallen (Freihandbibliothek, Kantonsbibliothek, Universitätsbibliothek) sachgerecht ist. Das Zusammengehen von Kantons- und Freihandbibliothek steht dabei klar im Vordergrund. Dies bestätigt auch das im Auftrag der Stadt St.Gallen verfasste Gutachten der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Chur zur Bibliothekssituation in der Stadt St.Gallen vom September 2011. Auch aus städtischer Sicht ist eine Zusammenführung anzustreben. Denn Handlungsbedarf besteht auch bei der Freihandbibliothek, der allgemeinen öffentlichen Bibliothek der Stadt St.Gallen. Sie verfügt gemäss dem Gutachten der HTW Chur nur über einen Bruchteil des Raums, den eine öffentliche Bibliothek in einer Stadt der Grösse St.Gallens bieten müsste, und es besteht Nachholbedarf beim Personal und beim Medienbestand. Das HTW-Gutachten kommt folglich zum Schluss: «Aus fachlicher Sicht gibt es keine sinnvolle Alternative zur Zusammenlegung von Freihandbibliothek und Kantonsbibliothek Vadiana, wie dies schon das Projekt der «Neuen Bibliothek St.Gallen» vorgesehen hat. [...] Gelingt es der Stadt nicht, die Freihand-

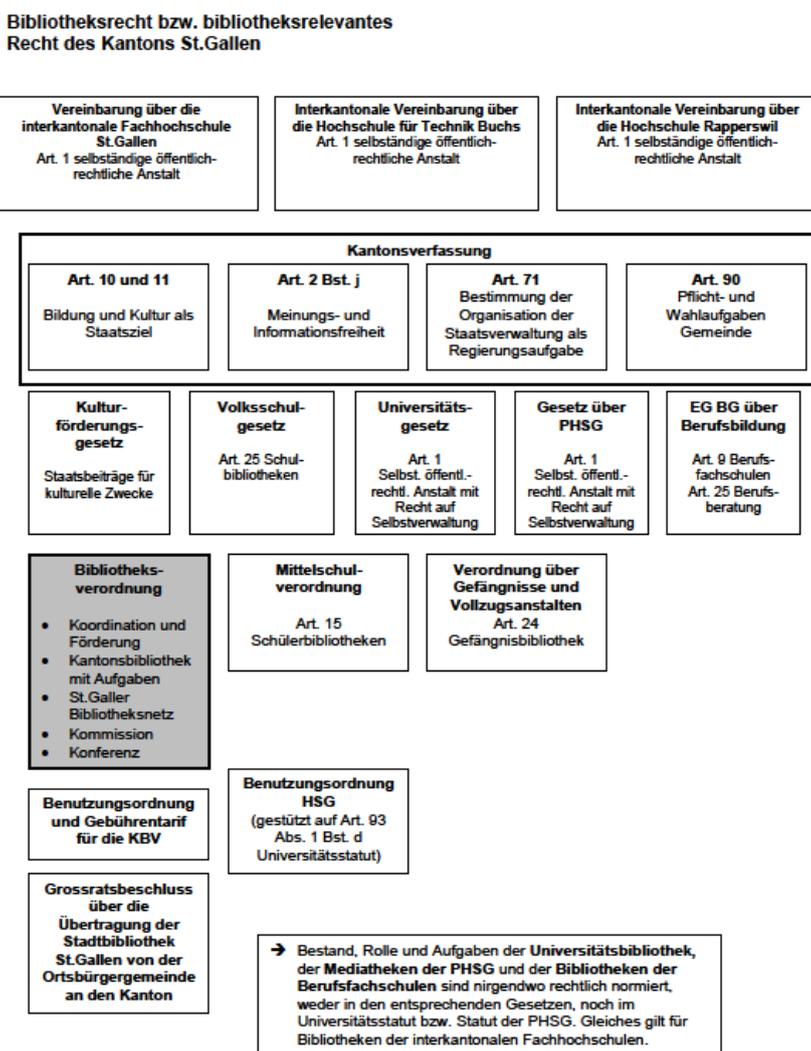
<sup>14</sup> Vgl. den Bericht bzw. Zusatzbericht der Regierung «Neues Konzept für die Kantonsbibliothek St.Gallen» vom Dezember 2003 bzw. August 2004, insbesondere S. 9-10 im Zusatzbericht.

bibliothek möglichst in Fusion oder mindestens enger Kooperation mit der Kantonsbibliothek Vadana in der vom Kanton dafür erworbenen Hauptpost unterzubringen, besteht die Gefahr, dass die Freihandbibliothek an einem ungünstigen Standort marginalisiert wird. [...] Angesichts des viel zu kleinen Raumangebots und der sehr schwachen Dotierung des öffentlichen Bibliothekswesens durch die Stadt St.Gallen empfehlen wir primär die Stärkung des Vorhandenen [...] d.h. der Freihandbibliothek, mittelfristig als Teil einer «Public Library» für Stadt und Kanton St.Gallen.» Weiter stellt das Gutachten fest: «Die Leistungen der Stadt an ihre öffentlichen Bibliotheken liegen weit unter den schweizerischen Normen und machen nur einen Bruchteil der Leistungen vergleichbarer Städte aus. St.Gallen muss diese Institutionen und vor allem die Freihandbibliothek wesentlich besser dotieren. Die Bibliotheken sind auch nicht nur als Kostenfaktoren zu sehen, sondern sie bilden in der Wissensgesellschaft ein wichtiges Rückgrat für Aus- und Weiterbildung und erbringen einen nachweisbaren Mehrwert.»

### 3.5 Bibliotheksrecht

Bibliotheken sind als Querschnittsaufgabe den Politikbereichen Bildung und Kultur zugeordnet. Entsprechend findet sich das für die Bibliotheken im Kanton massgebende Recht einerseits in der Verfassung, andererseits in der Bildungs- und Kultur(förderungs)gesetzgebung bzw. den daran anschliessenden Verordnungen. Die nachfolgende Darstellung gibt einen Überblick über die Vielgestaltigkeit des Bibliotheksrechts:

Abbildung 4: Bibliotheksrecht im Kanton St.Gallen



Der Kanton verfügt mit der Bibliotheksverordnung (sGS 271.0; abgekürzt BibIV) auch über einen eigentlichen Spezialerlass, der neben den Aufgaben der Kantonsbibliothek die Förderung und Koordination der Bibliotheken im Kanton und damit übergreifende bzw. ergänzende Themen regelt. Wenn im Folgenden von «Bibliotheksrecht» gesprochen wird, sind sämtliche Erlasse bzw. Bestimmungen des kantonalen Rechts mit Bezug zu bibliothekarischen Themen gemeint. Die Bibliotheksverordnung kann als Bibliotheksrecht im engeren Sinn verstanden werden, weil sie als einziger Erlass im Kanton ausschliesslich Bibliotheksthemen regelt.

### 3.5.1 Verfassungsrecht

Die Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) legt die für Bildung und Kultur unter Berücksichtigung von Bibliothekswesen und Bibliotheksinstitutionen massgebenden Staatsziele wie folgt fest:

#### *Bildung*

*Art. 10 Abs. 1 Bst. c und d.* Der Staat setzt sich zum Ziel, dass:

- c) öffentliche Bildungseinrichtungen sowie vielfältige Bildungsangebote von hoher Qualität bestehen;
- d) durch Weiterbildung die in der Ausbildung erworbenen Fähigkeiten und Fertigkeiten weiterentwickelt werden können.

*Art. 10 Abs. 2.* Er fördert insbesondere die geistigen, sozialen, schöpferischen, emotionalen und körperlichen Fähigkeiten der Kinder und Jugendlichen sowie die Zusammenarbeit von Schule und Eltern in Erziehung und Bildung.

#### *Kultur*

*Art. 11.* Der Staat setzt sich zum Ziel, dass:

- a) kulturelle Werte geschaffen und entfaltet werden;
- b) kulturelles Erbe bewahrt und überliefert wird;
- c) zeitgenössisches Kulturschaffen vermittelt wird.

### 3.5.2 Gesetzes- und Verordnungsrecht

#### 3.5.2.a Bildungsrecht

Nach Art. 25 VSG unterhält die Schulgemeinde eine Schüler- und eine Lehrerbibliothek. Die Schülerbibliothek kann zusammen mit anderen Institutionen geführt werden. Darüber hinaus bestehen wenige Spezialbestimmungen des Bildungsrechts, die einen bibliotheksbezogenen Inhalt aufweisen. So verlangt die Mittelschulverordnung (sGS 215.11; abgekürzt MSV) in Art. 15 die Führung einer Schülerbibliothek, die von einem Bibliothekar zu leiten und deren Benützung unentgeltlich ist. Die Berufsfachschulen sind frei, ob und wie sie Bibliotheken führen.

Die kantonalen Hochschulen (Universität St.Gallen, Pädagogische Hochschule St.Gallen) sind als öffentlich-rechtliche Anstalten mit dem Recht auf Selbstverwaltung verfasst (Hochschulautonomie).<sup>15</sup> Die sie regelnden Gesetze definieren ihre Lehr- und Forschungsaufgaben. Ihre Bibliotheken dienen Lehre und Forschung quasi als verlängerter Arm. Rolle und Aufgabe der Bibliotheken von Universität und Pädagogischer Hochschule sind dementsprechend nicht rechtlich geregelt. Die Führung der Hochschulbibliotheken liegt damit in der Autonomie der Hochschulorgane.

---

<sup>15</sup> Vgl. Art. 1 und 2 des Gesetzes über die Universität St.Gallen (sGS 217.1) und Art. 1 und 2 des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen (sGS 216.0).

Gleiches gilt für die interkantonalen Fachhochschulen mit Sitz im Kanton St.Gallen. Diese haben ihre Grundlage in interkantonalen Vereinbarungen und können daher weder über das Verfassungs- noch über das Gesetzesrecht des Kantons erfasst und geregelt werden.<sup>16</sup>

### 3.5.2.b Kulturförderungsrecht

Der Staat kann auf der Grundlage von Art. 2 Abs. 1 des Kulturförderungsgesetzes (sGS 275.1; abgekürzt KFG) Beiträge an Bibliotheken leisten, wenn diese zum kulturellen Schaffen im Kanton (Bst. a), zur Erhaltung und Pflege schützenswerter Kulturgüter (Bst. b) und zur Verbreitung und Vermittlung kultureller Werte (Bst. c) oder zur Erforschung von Geschichte und Kultur (Bst. d) beitragen.

### 3.5.2.c Bibliotheksrecht im engeren Sinn

Die Bibliotheksverordnung (BibIV) bildet den bibliotheksorientierten Haupterlass des st.gallischen Kultur- und Kulturförderungsrechts. Massgebend sind im vorliegenden Zusammenhang insbesondere Art. 1, 3, 6 und 7 BibIV.

*Art. 1* umschreibt den Koordinations- und Förderungsauftrag des Staates («Staat» wird in diesem Zusammenhang als «Kanton» verstanden): Der Kanton koordiniert und fördert die Tätigkeiten von Bibliotheken auf seinem Gebiet und bedient sich dabei verschiedener Instrumente (Führung eigener Bibliotheken; Beiträge an nichtstaatliche, öffentlich zugängliche Bibliotheken; Beratung von Schul- und Gemeindebibliotheken) (Abs. 1).<sup>17</sup> Abs. 2 beauftragt «den Staat» darüber hinaus mit der Förderung der interbibliothekarischen Zusammenarbeit. Die Bestimmung erfasst den gesamten Bibliotheksbereich in Form eines Grundsatzartikels, lässt dabei aber offen, wer «der Staat» ist und mit welchen Massnahmen er die Zusammenarbeit fördert.

*Art. 3* regelt die Aufgaben der Kantonsbibliothek: Die Bst. a, b und f definieren den Kernauftrag der Kantonsbibliothek (Sammeln, Erschliessen, Vermittlung und Bewahrung von Medien aus allen Wissensgebieten sowie das Sammeln von Sangallensia), während die Bst. c, d, e und g ihr eine unterstützende Rolle zugunsten der Schul- und Gemeindebibliotheken zuweisen (insbesondere durch Beratung und Ausbildung sowie Beteiligung an der bibliothekarischen Berufsausbildung und Zusammenarbeit). Die Koordinationsaufgaben der Kantonsbibliothek beschränken sich demnach auf die Führung des St.Galler Bibliotheksnetzes (Bst. c in Verbindung mit Art. 5 BibIV) sowie die Beratung der Schul- und Gemeindebibliotheken (d). Daneben ist die Kantonsbibliothek beauftragt, sich an der bibliothekarischen Zusammenarbeit zu beteiligen. Sie betreibt zudem Leseförderung durch die Organisation von Autorenlesungen in den Volksschulen (Bst. e) und unterstützt die Schul- und Gemeindebibliotheken durch Ausbildung (Bst. d).

*Art. 6* sieht schliesslich eine kantonale Kommission für Schul- und Gemeindebibliotheken vor, welche die Kantonsbibliothek bei ihrer Tätigkeit für die Schul- und Gemeindebibliotheken unterstützt.

---

<sup>16</sup> Vgl. die Vereinbarung über die interkantonale Fachhochschule St.Gallen (SGS 234.61), die interkantonale Vereinbarung über die Hochschule für Technik Buchs (sGS 234.111) und die interkantonale Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil (234.211), jeweils Art. 1. Das Reglement über das Interkantonale Technikum Rapperswil (sGS 234.22) legt in Art. 7 fest, dass den Lehrem, Studierenden und Hörem eine zentrale Bibliothek mit Arbeitsplätzen und eine Dokumentationsstelle für Fachliteratur zur Verfügung stehen.

<sup>17</sup> Die in Art. 1 Abs. 1 Bst. b BibIV vorgesehenen Beiträge an nichtstaatliche, öffentlich zugängliche Bibliotheken haben ihre formell-gesetzliche Grundlage in Art. 2 KFG.

Art. 7 nimmt den Auftrag zur Förderung der interbibliothekarischen Zusammenarbeit von Art. 1 Abs. 2 BibIV auf und legt fest, dass die Bibliothekskonferenz, bestehend aus den Leitern der grösseren Bibliotheken im Kanton, für die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Bibliotheken zuständig ist.<sup>18</sup> Die Konferenz konstituiert sich selbst.

### 3.5.2.d Gemeinderecht

Die bibliothekarische Grundversorgung der Gemeinde bzw. das Führen einer Gemeindebibliothek gehört heute zu den Wahlaufgaben einer Gemeinde (vgl. Art. 90 KV, zweiter Halbsatz): Weder die Verfassung noch das Gesetz weist den Gemeinden eine entsprechende Aufgabe zu. Jede Gemeinde kann gemäss geltendem Recht selber darüber entscheiden, ob dafür ein öffentliches Interesse besteht, und wenn ja, in welchem Umfang.

### 3.5.3 Aufgabenzuordnung

Zusammengefasst ergibt sich für das Bibliothekswesen heute folgende Zuständigkeit bzw. Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden:

Abbildung 5: Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bibliothekswesen

Bibliothekstyp	Zuständigkeit
Allgemeine öffentliche Bibliotheken (Gemeindebibliotheken)	Gemeinde (integral) Kanton (unterstützend): Beiträge an Einrichtung und Ausstattung bei Errichtung und Erneuerung
Volksschulbibliotheken	Schulgemeinde
Mittelschulbibliotheken	Kanton
Berufsfachschulbibliotheken	Kanton
Fachhochschulbibliotheken	Kanton zusammen mit anderen Trägerkantonen
Universitätsbibliothek, Bibliothek der PHSG	Kanton
Kantonsbibliothek	Kanton
Spezialbibliotheken (Beispiel: Textilbibliothek, Frauenbibliothek Wyborada)	Nichtstaatliche Trägerschaft Kanton (unterstützend über Beiträge, bei kantonaler oder überkantonaler Ausstrahlung) Gemeinden (unterstützend über Beiträge)

## 3.6 Beurteilung

### 3.6.1 Stärken

Das st.gallische Bibliothekswesen hat eine lange, herausragende Tradition und verfügt mit der zum UNESCO-Weltkulturerbe «Stiftsbezirk in St.Gallen» gehörenden Stiftsbibliothek über eine einzigartige und weltweit beachtete Bibliothek. Noch heute ist das Bibliothekswesen im Kanton äusserst vielfältig, insbesondere in der Kantonshauptstadt. Verschiedene öffentliche Bibliotheken im ganzen Kanton wurden in den vergangenen Jahren (siehe auch Ziff. 3.2.2) ausgebaut. Auch verfügen die meisten kantonalen Bildungsinstitutionen, allen voran die Universität St.Gallen und die Mittelschulen, über gut ausgestattete Bibliotheken. In diesem heterogenen Umfeld hat die Kantonsbibliothek in ihrer koordinierenden Funktion im Zuge des Aufkommens neuer Technologien mit grosser Flexibilität verschiedene Angebote für die Bibliotheken im ganzen Kanton St.Gallen entwickelt. Darüber hinaus verfügt sie ihrerseits über viel beachtete, wertvolle Be-

<sup>18</sup> Zurzeit setzt sich die Bibliothekskonferenz wie folgt zusammen: Kantonsbibliothek Vadiana, Kantonsbibliothek Appenzell Ausserrhoden, Bibliothek Staatsarchiv, Bibliothek Fachhochschule St.Gallen, Freihandbibliothek St.Gallen, Medienverbund PHSG, Stiftsbibliothek St.Gallen, Textilbibliothek St.Gallen, Mediothek Kantonsschule Wattwil.

stände, die sie pflegt und vermittelt, seien es die Historischen Bestände, die Vadianische Sammlung oder das St.Galler Zentrum für das Buch (ZeBu), das Medien zu den Themen Buch- und Pressewesen in wissenschaftlicher Tiefe sammelt und erschliesst.

Im Grundsatz hat sich auch die bestehende Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton im st.gallischen Bibliothekswesen bewährt, auch wenn in der Praxis gewisse Abstriche im öffentlichen Bibliothekswesen vorzunehmen sind. Die Gemeinden stellen die bibliothekarische Grundversorgung für die Bevölkerung insgesamt und spezifisch für die Schülerinnen und Schüler der Volksschule sicher. Der Kanton und seine Anstalten sind zuständig für die Schulbibliotheken der Sekundär- und Tertiärstufe (Berufs-, Mittel-, Hochschul- und Universitätsbibliotheken) sowie für die ergänzende bibliothekarische Grundversorgung der Bevölkerung (Kantonsbibliothek), die eine Gemeinde allein oder im Verbund nicht erbringen kann.

### 3.6.2 Schwächen

Die Heterogenität des Bibliothekswesens im Kanton St.Gallen und die insgesamt deutlich zu geringe Marktdurchdringung und Nutzung des Bibliotheksangebots stehen im Widerspruch sowohl zum Stellenwert der Informations- und Medienkompetenz sowie attraktiver Informationsangebote auf dem Bildungsstandort St.Gallen als auch zur historischen Bedeutung der Buchkultur im Kanton St.Gallen.

#### 3.6.2.a Kantonales Bibliothekswesen: unterversorgt und ungenügend koordiniert

Zahlreiche Gemeinden und verschiedene Regionen im Kanton St.Gallen sind bibliothekarisch unterversorgt<sup>19</sup>, was in der Wissensgesellschaft angesichts der zunehmenden Bedeutung von qualifizierten Informationen, qualifiziertem Wissen und von Lese-, Medien- und Informationskompetenz bildungspolitisch unerwünscht ist.<sup>20</sup>

Die Vielfalt an Zuständigkeiten und Trägerschaften führt gemeinsam mit dem Fehlen einer wirksamen kantonalen Koordination dazu, dass lediglich situativ und ad hoc zusammengearbeitet wird. Der Koordinationsgrad ist gering, die Zusammenarbeit wenig systematisch.<sup>21</sup> So bleibt wesentliches Synergiepotenzial ungenutzt.

Die kantonalen Koordinationsgremien verfügen über wenig klare Aufträge und Zuständigkeiten und sind mangelhaft abgestützt. Die Zuordnung der Kantonalen Kommission für Schul- und Gemeindebibliotheken zur Kantonsbibliothek schwächt die Stellung der Kommission. Die Bibliothekskonferenz ist als Austauschforum der Leiterinnen und Leiter der grossen Bibliotheken eher Ort der Interessenvertretung als unabhängiges, seinem Auftrag verpflichtetes Gremium. Aufgrund der Doppelstruktur (Konferenz, Kommission) ist in Verbindung mit den knappen Aufgabenzuordnungen nicht immer klar, welche Themen wo zu behandeln sind. Es fehlt sowohl an einer formell-gesetzlichen (und damit entsprechend legitimierten) Regelung der Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten für die Koordination (bzw. für die strategische Planung des Bibliotheksnetzes im Kanton) als auch an einem formell-gesetzlichen (und damit entsprechend legitimierten) Auftrag, die Zusammenarbeit der Bibliotheken zu fördern. Weiter fehlt ein ausreichend abgestütztes und legitimiertes Gremium, das strategische Empfehlungen für die Planung des Bibliotheksnetzes im Kanton entwickelt und die Zusammenarbeit und Koordination der Bibliotheken unterstützt.

---

<sup>19</sup> Vgl. zum bestehenden Angebot bzw. zur Unterversorgung die Ausführungen in Ziff. 3.2.2 und 3.2.3.

<sup>20</sup> Vgl. zur Bedeutung von Bibliotheken in der Wissensgesellschaft Ziff. 2.1.

<sup>21</sup> Vgl. zur mangelnden Zusammenarbeit und Koordination Ziff. 3.3.

Zusammenfassend verfügt der Kanton heute nur über wenig wirksame Instrumente und inadäquate Strukturen sowie über keine strategisch abgestützte Bibliotheksförderung bzw. Bibliothekskoordination. Die Bibliotheken im Kanton funktionieren weitgehend für sich allein.<sup>22</sup> Dies, obwohl gerade die Entwicklungen der Informationstechnologie die Zusammenarbeit zum einen erleichtern, zum anderen notwendiger machen und neue Synergiepotenziale eröffnen. Je mehr im Zuge der Technologisierung das Bibliothekswesen als Netzwerk gestaltet wird, desto mehr gewinnen strategische Überlegungen und koordinierende Massnahmen an Bedeutung. Für ein funktionierendes Bibliotheksnetz fehlen im Kanton St.Gallen jedoch wesentliche Voraussetzungen.<sup>23</sup>

### 3.6.2.b Handlungsbedarf in der Kantonshauptstadt mehrfach ausgewiesen

Auch in der Kantonshauptstadt liegt die Bibliotheksversorgung deutlich unter den schweizerischen Standards. Sowohl für die Kantonsbibliothek als auch für die Freihandbibliothek ist der Handlungsbedarf mehrfach ausgewiesen. Die Schwierigkeiten der Kantonsbibliothek Vadiana lassen sich unter den Stichworten Standort und Raum zusammenfassen. Die Vadiana liegt ausserhalb des Zentrums, jenseits von Verkehrsdrehscheiben und Passantenströmen. Das Gebäude wurde vor 100 Jahren gebaut, noch vor der Errichtung der ersten Freihandbibliotheken. Der Typus der Magazinbibliothek ist seit Jahrzehnten veraltet. Das Gebäude wirkt zudem verschlossen, ist wenig zugänglich und seit langem sanierungsbedürftig. Die Platzverhältnisse sind so beengt, dass Bücher und Medien nicht in Freihandaufstellung präsentiert werden können, sondern für das Publikum verschlossen in den Magazinen gelagert werden. Die Lagerräume reichen darüber hinaus nicht aus, weshalb ein zusätzliches Depot am Stadtrand betrieben wird. Der Publikumsbereich verfügt nur über wenige Arbeitsplätze und über keine Schulungs- und Aufenthaltsräume. Er ist viel zu klein und nicht behindertengängig. Die interne Erschliessung für Publikum und Personal ist unbefriedigend. Damit kann die Kantonsbibliothek den Anforderungen an eine moderne Bibliothek nicht genügen. Die Mängel an Publikumsräumen wirken sich insbesondere in einer unterdurchschnittlichen Nutzung der hochwertigen Bestände aus. Das Potenzial der Nutzung kann unter den bestehenden Verhältnissen bei weitem nicht ausgeschöpft werden.

Es gibt keinen anderen Kanton, der sich in seiner Hauptstadt Bibliotheken auf den drei Ebenen Stadt, Kanton und Universität leistet. Entsprechend gross ist der Entwicklungsbedarf auch bei der städtischen Freihandbibliothek in St.Gallen, wie auch das HTW-Gutachten des Stadtrates aus dem Jahr 2011 belegt. Eine Stadt dieser Grösse müsste über eine räumlich, personell und finanziell deutlich besser ausgestattete allgemein öffentliche Bibliothek verfügen.

## 4 Ziele, Inhalt und Beurteilung der Initiative

### 4.1 Ziele und Inhalt der Initiative

Die Initiative zielt zum einen auf die Realisierung einer zeitgemässen Publikumsbibliothek im Zentrum der Stadt St.Gallen mit einer festgeschriebenen finanziellen Mindestbeteiligung der Stadt, zum anderen auf kantonale Beiträge an Aufbau und Betrieb öffentlicher Bibliotheken im Kantonsgebiet.

Die Initiative fordert, den Kanton zu verpflichten, öffentliche Bibliotheken, das heisst Gemeindebibliotheken zu fördern. Sie schreibt auch vor, wie dies erfolgen soll: mittels finanzieller Beiträge an den Aufbau und an den Betrieb von Bibliotheken, die bestimmte Qualitätsvorgaben (gute Erreichbarkeit, attraktive Ausstattung, publikumsfreundliche Öffnungszeiten) erfüllen. Der Kanton

---

<sup>22</sup> Vgl. Ziff. 3.3.1.

<sup>23</sup> Vgl. zum Begriff des Bibliotheksnetzes Ziff. 2.2.4 und zu den Voraussetzungen für sein Funktionieren Ziff. 3.3.1.

soll folglich verpflichtet werden, über finanzielle Anreize Impulse für eine zeitgemässe Ausgestaltung der Bibliotheken in den Regionen zu setzen.

Darüber hinaus beauftragt die Initiative den Kanton, nach bestimmten Vorgaben eine Publikumsbibliothek zu führen, das heisst eine Bibliothek an «zentraler Lage» mit einem «Angebot für die ganze Bevölkerung». Damit würde der Kanton neu beispielsweise auch verpflichtet, Medien für die Unterhaltung sowie Medien für Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre anzubieten.<sup>24</sup> Zugleich fordert die Initiative, die Standortgemeinde zu einer Kostenbeteiligung (Investitionen und Betrieb) in Form eines prozentual definierten Mindestbeteiligungssatzes zu verpflichten.

Das Initiativbegehren verlangt, die von ihm formulierten Anliegen durch Erlass von generell-abstrakten Bestimmungen auf Verfassungs- (Teilrevision der Kantonsverfassung) oder Gesetzesstufe (Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes) rechtlich zu regeln. Die Initiative verlangt damit nicht ein konkretes Bau- oder Verwaltungsprojekt mit entsprechend unmittelbaren Kosten.

## 4.2 Auswirkungen der Initiative

Werden die Anliegen der Initiative aufgenommen, ist zunächst zu klären, ob der von ihr erteilte Rechtsetzungsauftrag auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe umzusetzen ist. Die Initiative verlangt, dass Staatsaufgaben im Bibliothekswesen normiert werden: Aufgaben sollen festgeschrieben und zugeordnet werden. Mit einer Teilrevision der Kantonsverfassung kann diese Forderung nicht umgesetzt werden, da die Kantonsverfassung keine Staatsaufgaben normiert, sondern nur Staatsziele (Art. 9 bis Art. 23 KV) und die für Begründung und Zuteilung von Staatsaufgaben geltenden Grundsätze regelt (vgl. Art. 24 bis 30 KV). Die mit der Initiative implizit verbundenen allgemeinen Ziele (Förderung von Bildung und Kultur über Bibliotheken) lassen sich zudem bereits unter den Staatszielen von Art. 10 (Bildung) und 11 KV (Kultur) subsumieren.<sup>25</sup>

Eine allfällige Umsetzung der Initiative hat folglich mittels Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes zu erfolgen. Da es sich beim Kulturförderungsgesetz (KFG) um ein reines Beitragsgesetz handelt, könnten darin nur Teilbereiche der Initiative (die Forderung, Beiträge auszurichten) umgesetzt werden. Die weiteren Anliegen würden eine Totalrevision des KFG bzw. ein eigentliches Kulturgesetz notwendig machen. Darin könnten über die Beitragsvergabe hinaus beispielsweise Trägerschaft und Aufgaben der Publikumsbibliothek und weitergehende Unterstützungsleistungen für die Bibliotheken im Kanton geregelt werden. Da jedoch einerseits das Bibliothekswesen primär der Wissensgesellschaft dient und andererseits ein Kulturgesetz zugleich weit über Regelungen für Bibliotheken hinausreicht (z.B. auch das zeitgenössische Kunstschaffen einschliesst oder den Schutz der beweglichen Kulturgüter), ist es für die Umsetzung der Bibliotheksinitiative nicht geeignet. Damit bleiben als Möglichkeit einerseits der Erlass eines eigenständigen Bibliotheksgesetzes oder andererseits die Änderung der bestehenden gesetzlichen Regelungen mittels Nachtragsgesetz. Da jedoch nur für einen Teilbereich der Anliegen der Initiative formell-gesetzliche Spezialerlasse bestehen, ist auf jeden Fall ein eigenständiges Bibliotheksgesetz zu erlassen. Daneben wären – je nach Bedarf – ergänzende Änderungen von Spezialerlassen denkbar.

In einem nächsten Schritt hätte der Kanton die Ziele und Inhalte der Initiative (vgl. Ziff. 4.1) in einem Bibliotheksgesetz zu normieren. Der Kanton hätte sodann anschliessend im Rahmen der Umsetzung des Gesetzes eine Publikumsbibliothek gemäss den von der Initiative geforderten Kriterien (zentraler Standort usw.) zu realisieren. Die Stadt hätte sich an den Kosten mit mindes-

<sup>24</sup> Diese Angebote gehören bisher nicht zu den Aufgaben der Kantonsbibliothek.

<sup>25</sup> Vgl. zu den Staatszielen von Art. 10 (Bildung) und Art. 11 (Kultur) KV Ziff. 3.5.1.

tens 25 Prozent zu beteiligen. Es wäre Sache des Kantonsrates, die Umsetzung der gesetzlichen Verpflichtung an die Hand zu nehmen und allenfalls ein Projekt sowie die damit verbundenen Ausgaben – unter Vorbehalt des Finanzreferendums – zu beschliessen. Die Höhe der Investitions- und Betriebskosten einer Publikumsbibliothek ist von der Ausgestaltung des konkreten Projektes abhängig. Bei einer Realisierung in der dafür erworbenen Hauptpost und bei einer Umsetzung, die vor allem den Nachholbedarf deckt, wird derzeit für eine gemeinsame Bibliothek von Kanton und Stadt gemäss einer ersten Grobkostenschätzung mit Investitionskosten von rund 70 Mio. Franken (inklusive Erwerb des Gebäudes) und jährlichen Betriebsbeiträgen der öffentlichen Hand von rund 7,5 Mio. Franken gerechnet. Die Stadt müsste gemäss Initiative mindestens ein Viertel davon übernehmen.

Gemäss Initiative muss die Publikumsbibliothek durch den Kanton geführt werden. Er würde damit in der Stadt St.Gallen sowohl die kommunalen bibliothekarischen Angebote verantworten, die auch solche für Kinder und Jugendliche sowie für die Unterhaltung und Freizeitgestaltung umfassen, als auch die kantonalen bibliothekarischen Leistungen übernehmen, was den Grundsätzen der Subsidiarität in der Aufgabenteilung zuwiderlaufen würde.

Die Initiative verlangt darüber hinaus, dass der Kanton gesetzlich zur Ausrichtung von Beiträgen an den Aufbau und Betrieb von Bibliotheken in den Regionen verpflichtet wird und so Anreize für eine zeitgemässe Ausgestaltung der Bibliotheken schafft. Die Bibliotheksförderung würde damit zur Pflichtaufgabe des Kantons, während die Führung von Bibliotheken Wahlaufgabe der Gemeinden bleiben würde. Im Unterschied zur bisherigen Praxis wären damit im grösseren Stil Aufbau- und Betriebsbeiträge an Bibliotheken zu leisten, die bestimmte Qualitätskriterien erfüllen.<sup>26</sup> Heute werden allgemein öffentliche Bibliotheken einzig mit einmaligen Lotteriefonds-Beiträgen an die Einrichtung und Ausstattung gefördert, wenn sie umgebaut, erweitert oder neu gebaut werden. Über den Lotteriefonds oder das Kulturförderbudget werden zudem Spezialbibliotheken finanziell unterstützt, die das kulturelle Erbe pflegen und kantonale oder überkantonale Ausstrahlung haben.

Die finanziellen Folgen der Betriebsbeiträge an Bibliotheken wären von der Ausgestaltung des Beitragskonzepts abhängig. Denkbar wäre einerseits ein Modell, das die Qualitätskriterien hoch ansetzt und relativ wenige Bibliotheken mit hohen Beiträgen unterstützt, oder andererseits ein Modell, das weniger strenge Qualitätsvorgaben macht und kleinere Beiträge an relativ viele Bibliotheken ausrichtet. Im Kanton Zürich beispielsweise werden Regionalbibliotheken auf Basis von Leistungsvereinbarungen mit Beiträgen von je bis zu 110'000 Franken unterstützt. Dieses Modell würde im Kanton St.Gallen bei sechs bis acht potenziellen Regionalbibliotheken Kosten von rund 660'000 bis 880'000 Franken jährlich auslösen. Zusätzlich können im Kanton Zürich alle Bibliotheken die Mitfinanzierung von Projekten beantragen. Im Kanton Wallis, als anderes Beispiel, besteht ein Qualitätslabel der Walliser Bibliotheken unter dem Titel «BiblioValais Excellence», das auf den Normen ISO 9001 (Qualitätsmanagement) und ISO 14001 (Umweltmanagement) basiert. Von 60 Bibliotheken im Kanton sind 50 zertifiziert. Sie werden in Abhängigkeit von der Finanzkraft der Standortgemeinde subventioniert. Dafür steht ein Kostendach von jährlich 500'000 Franken zur Verfügung. Bei Umsetzung eines Modells mit regelmässigen Betriebsbeiträgen, wie es die Initiative verlangt, wäre im Kanton St.Gallen folglich mit Mehrkosten von mehreren hunderttausend Franken jährlich zu rechnen.

---

<sup>26</sup> An die Stelle der bisherigen Ermessenssubventionen («der Kanton kann Beiträge ausrichten»), bei denen die Behörden im Rahmen von Förderrichtlinien über die Unterstützung von Vorhaben entscheiden können, würden neu Anspruchssubventionen («der Kanton leistet») treten, die zu Beiträgen an Bibliotheken verpflichten.

## 4.3 Vorzüge und Mängel der Initiative

### 4.3.1 Vorzüge der Initiative

Die Forderungen der Initiative und deren breite bzw. kantonsweite Unterstützung verdeutlichen das kantonale Interesse an einem leistungsfähigen Bibliothekswesen. Sowohl eine gemeinsame Bibliothek von Kanton und Stadt als auch eine bessere Unterstützung des st.gallischen Bibliothekswesens durch den Kanton sind angezeigt angesichts der Technologisierung der Bibliotheken, der Anforderungen der Wissens- und Informationsgesellschaft und des Interesses an einer wirtschaftlichen und wirksamen Aufgabenerfüllung.

Die Forderungen nach spezifischen Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen für Bibliotheken bringt zum einen die Bedeutung der Bibliotheken in der Wissensgesellschaft zum Ausdruck. Zum anderen schafft ein entsprechender Erlass die Grundlage für eine breit abgestützte und entsprechend legitimierte, an Qualitätskriterien orientierte Förderung der öffentlichen Bibliotheken in den Regionen. Ebenso trägt die damit verbundene Professionalisierung zur Koordination des Bibliothekswesens insgesamt bei. Offen bleibt, ob im Sinn einer ausgewogenen Bibliotheksversorgung die Breitenförderung oder im Sinn eines inspirierenden Wettbewerbs eine Exzellenz-Förderung zu verfolgen wäre.

Für die Kantonshauptstadt erlaubt die gesetzliche Verpflichtung zur Schaffung einer attraktiven Publikumsbibliothek, die kommunale und kantonale Bibliotheksleistungen anbietet, die Möglichkeit, Synergien zu nutzen und den Kundenbedürfnissen zu entsprechen. Kantonsregierung und Stadtrat sind im Jahr 2011 in der Überprüfung der Möglichkeiten und Lösungen in zwei zwar zeitgleichen, aber getrennten Prozessen, wiederum zum Ergebnis gelangt, dass die Zusammenführung der Kantons- und der Freihandbibliothek der zukunftsweisendste Weg ist.

### 4.3.2 Mängel der Initiative

Die Initiative weist allerdings auch verschiedene Mängel auf. Diese betreffen vor allem die vorgeschlagene Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden – sowohl im Kanton als auch in der Stadt St.Gallen. Ebenso scheinen die vorgeschlagenen Förderinstrumente dem Ziel einer ausgewogenen Bibliotheksversorgung im Kanton nicht besonders förderlich zu sein. Dies, obwohl die Initiative durch die Verpflichtung des Kantons zu regelmässigen Förderbeiträgen an Gemeindebibliotheken wesentliche Mehrkosten auslösen würde.

Darüber hinaus wird das in der Initiative vorgeschlagene Konzept einer Publikumsbibliothek bezüglich Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung als wenig sachgerecht beurteilt. Der Stadtrat von St.Gallen hat sich ausdrücklich gegen eine gesetzliche Regelung ausgesprochen, welche die Stadt zu einer Kostenbeteiligung in unbestimmter Höhe (im Sinn eines absoluten Frankenbetrags) verpflichtet. Mit Blick auf die geforderte Trägerschaft der neuen Bibliothek durch den Kanton und die von der Initiative verlangte Regelung der Kostenbeteiligung stellen sich zudem Fragen bezüglich des in der Kantonsverfassung verankerten Kongruenzprinzips (Art. 26 Abs. 2 KV). Demnach soll derjenige Träger, der über eine Aufgabe bestimmt, diese auch finanzieren. Das Kongruenzprinzip verlangt eine gemeinsame Trägerschaft bzw. ein Mitspracherecht gemäss Finanzierungsanteil. Zwar beurteilt auch die Regierung eine gemeinsame Bibliothek von Kanton und Stadt, die sowohl kantonale als auch kommunale Leistungen anbietet und entsprechend finanziert wird, als zukunftsweisend. Die von der Initiative vorgesehene Aufgabenzuordnung (Trägerschaft) und Kostenbeteiligung ist jedoch wenig sachgerecht: Zum einen weicht sie vom Kongruenzprinzip der Kantonsverfassung ab. Zum anderen behindert sie aufgrund der Bedenken der Stadt eine gemeinsame Bibliothekslösung von Kanton und Stadt.

Im Bereich der öffentlichen Bibliotheken begünstigt die Bibliotheksinitiative je nach Förderkonzept entweder eine breite, im Einzelfall eher bescheidene Unterstützung zahlreicher Bibliotheken im Kanton nach dem Giesskannenprinzip oder eine starke Unterstützung der bereits regional führen-

den Bibliotheken im Sinn einer Förderung von Exzellenz-Institutionen. In beiden Fällen kann sie dabei weder die Entwicklung eines regional ausgewogenen Bibliotheksnetzes noch die einer regional ausgewogenen bibliothekarischen Grundversorgung der Bevölkerung sicherstellen.

Die Initiative sieht ausserdem kaum Massnahmen zur Zusammenarbeit und zur dringenden Koordination im Bibliothekswesen vor. Beides ist vor dem Hintergrund der Verpflichtung der öffentlichen Hand auf eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung wichtig. Die Forderung der Initiative, Gemeindebibliotheken in ihrer Funktion als Treffpunkte und Begegnungszentren und generell über Betriebsbeiträge zu fördern, weicht zudem vom Grundsatz der Subsidiarität und von den daraus folgenden Bestrebungen zur Aufgabenteilung bzw. -entflechtung zwischen Kanton und Gemeinden ab. Nach dem Grundsatz der Subsidiarität soll der Kanton Staatsaufgaben dann erfüllen, wenn die Gemeinden nicht in der Lage sind, sie allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden wirtschaftlich und wirksam zu erfüllen (Art. 26 Abs. 1 KV). Eine Umsetzung der Initiative in diesem Punkt hätte damit im Bibliothekswesen eine Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden zur Folge, welche dem Subsidiaritätsprinzip nur bedingt entspricht und zu Fehlanreizen führen kann.

Die Initiative deckt schliesslich nur einen Teil des Bibliothekswesens ab. Sie erwähnt die Schulbibliotheken nicht, die für das Zusammenspiel unverzichtbar sind, da zahlreiche öffentliche Bibliotheken in den Gemeinden auch Schulbibliotheken sind. Ebenfalls ausser Acht gelassen werden die grossen Bibliotheken des zum Aufgabenbereich des Kantons gehörenden sekundären und tertiären Bildungsbereichs (Universitätsbibliothek, Bibliothek der Pädagogischen Hochschule St.Gallen, Mittelschulbibliotheken, Berufsfachschulbibliotheken) sowie die Spezialbibliotheken.

## **5 Schlussfolgerungen: Ablehnung der Initiative und Gegenvorschlag**

### **5.1 Gründe für die Ablehnung der Initiative**

Die grundsätzlichen Anliegen der Bibliotheksinitiative zur Zusammenlegung von Kantons- und Stadtbibliothek sowie zur Förderung des Bibliothekswesens im Kanton sind aus bildungs- und gesellschaftspolitischen Überlegungen als wichtig und richtig zu beurteilen. Sie entsprechen auch dem in der Verfassung festgehaltenen Auftrag des Kantons.

Von der geforderten Ausgestaltung der Publikumsbibliothek in der Stadt St.Gallen und der Aufgabenteilung sowohl in der Stadt St.Gallen als auch im Kanton wird jedoch abgesehen. Die mit der Initiative geforderte Zuständigkeit des Kantons für die Erfüllung kommunaler Aufgaben – eine breite Publikumsbibliothek für die Stadt St.Gallen – ist ebenso problematisch (Abweichung vom Subsidiaritätsprinzip) wie die alleinige Übernahme der Trägerschaft der neuen Bibliothek durch den Kanton bei Mitfinanzierung durch die Stadt (Abweichung vom Kongruenzprinzip). Damit die berechtigten Kernanliegen der Initiative umgesetzt werden können, ist daher ein Gegenvorschlag notwendig.

Dazu kommt die ebenso problematische Forderung der Initiative nach Aufbau- und Betriebsbeiträgen an Gemeindebibliotheken. Der Kanton soll nicht zu Beiträgen an allgemein öffentliche Bibliotheken verpflichtet werden. Einerseits fördert dieses Instrument die bibliothekarische Grundversorgung in allen Regionen des Kantons St.Gallen nur beschränkt. Es gilt deshalb, andere Instrumente zur Förderung und Koordination des kantonalen Bibliothekswesens zu schaffen. Andererseits – und entscheidend – widerspricht die Verpflichtung zu Aufbau- und Betriebsbeiträgen dem Grundsatz der Subsidiarität und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und ist daher abzulehnen.

## 5.2 Gegenvorschlag

Wie die Initiative zielt auch der Gegenvorschlag zum einen auf eine Verbesserung der Bibliothekssituation in der Stadt St.Gallen: Der Nachholbedarf bei der allgemein öffentlichen Bibliothek in der Stadt St.Gallen und bei Standort und Gebäude der Kantonsbibliothek sind mehrfach ausgewiesen. So sollen die drei Bibliotheksebenen – Universitätsbibliothek, Kantonsbibliothek, Freihandbibliothek – auf zwei Ebenen reduziert werden. Wie die Initiative sieht deshalb auch der Gegenvorschlag eine gemeinsame Bibliothek von Stadt und Kanton mit massgeblicher Beteiligung der Stadt vor. Die Kostenbeteiligung der Stadt und die Trägerschaft sollen jedoch sachgerechter gelöst werden, als es die Initiative vorschlägt.

Wie die Initiative geht auch der Gegenvorschlag zum andern von einem grossen Handlungsbedarf bei den allgemein öffentlichen Bibliotheken im Kanton und deren Förderung durch den Kanton aus. Der Gegenvorschlag soll jedoch – im Gegensatz zur Initiative – der Breite des Bibliothekswesens im Kanton St.Gallen Rechnung tragen und auch die Schulbibliotheken und die wissenschaftlichen Bibliotheken erfassen. Die neue gesetzliche Regelung soll eine sachgerechte Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton festlegen sowie eine sinnvolle Vielfalt an Förderinstrumenten zur Verfügung stellen; sie soll nicht allein auf finanzielle Beiträge fokussieren. Sie soll zudem nicht bloss Qualität und Grösse des Bibliotheksangebots im Kanton fördern, sondern auch sicherstellen, dass die Bibliotheken ihre Angebote und Dienstleistungen wirksam und wirtschaftlich erbringen und sich zu diesem Zweck koordinieren und zusammenarbeiten. Damit ist der Gegenvorschlag im Vergleich zur Initiative auch verträglicher für den Staatshaushalt. Der Gegenvorschlag sieht im Gegensatz zur Initiative geeignete Instrumente vor, welche die Koordination des Bibliotheksnetzes sicherstellen und die Zusammenarbeit der Bibliotheken fördern.

## 6 Grundzüge des Bibliotheksgesetzes

Das neue Bibliotheksgesetz (abgekürzt E-BibG) ist als Rahmengesetz konzipiert. Es ist schlank gehalten und regelt die wesentlichen Grundzüge des Bibliothekswesens im Kanton St.Gallen. Es überlässt die Detailregelung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung von Kanton (beispielsweise den bestehenden bibliotheksrechtlichen Spezialerlassen) und Gemeinden. Es legt die Ziele und Grundsätze für die bibliothekarische Grundversorgung fest (Gegenstand, Aufgabenteilung usw.) und bestimmt so die Leistungserwartungen des kantonalen Gesetzgebers (wer ist für was zuständig). Es regelt zudem übergreifende Themen, die das Bibliotheksnetz insgesamt betreffen, beispielsweise die Förderung und Koordination des Bibliothekswesens. Nicht geregelt wird, wie Kanton und Gemeinden ihre Aufgaben zu erfüllen haben. Entsprechend sind auch die einzelnen Bibliothekstypen, ihre Trägerschaft und die ihnen zugeordneten Aufgaben nicht geregelt. Ausnahmen bilden die Kantonsbibliothek sowie die geplante Kantons- und Stadtbibliothek. Die bestehenden Spezialerlasse ergänzen den Rahmenerlass. So bestimmt in der Bildung der Unterrichtsauftrag der Gemeinden (Volksschule) und des Kantons (Berufsfachschulen, Mittelschulen) die Ausrichtung des bibliothekarischen Angebots für Schülerinnen und Schüler. Der Rahmenerlass nimmt deshalb Bezug zum Unterrichtsauftrag. Bezüglich Hochschulen trägt der Erlass zudem der Autonomie der Institutionen und ihrer Organe hinsichtlich Strategie, Aufgaben und Führung der Hochschulbibliothek Rechnung.

### 6.1 Sicherstellung der bibliothekarischen Grundversorgung als Verbundaufgabe

Eines der beiden Hauptziele des vorliegenden Entwurfs für ein Bibliotheksgesetz ist, eine adäquate bibliothekarische Grundversorgung im Kanton sicherzustellen. Bibliotheksangebote gehören heute zu den grundlegenden Gütern und Dienstleistungen des üblichen Bedarfs und damit zur Grundversorgung. In der Wissensgesellschaft liegt es aus bildungs-, staats- und standort

politischen Gründen im Interesse des Kantons, dass seine Bevölkerung und seine Schülerinnen und Schüler über einen angemessenen Zugang zu Medien aller Art und bibliothekarischen Dienstleistungen verfügen. Der Kanton ist interessiert daran,

- dass qualifizierte Arbeitskräfte im Kanton wohnen und dafür öffentliche Bildungseinrichtungen sowie vielfältige Bildungsangebote von hoher Qualität bestehen (Art. 10 KV), dass durch Weiterbildung die in der Ausbildung erworbenen Fähigkeiten und Fertigkeiten (auch selbständig) weiterentwickelt werden können;
- dass möglichst alle Bürgerinnen und Bürger freien, chancengleichen und gesicherten Zugang zu Informationen, vielschichtigem Wissen und vielfältigen Ideen sowie zu den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien haben und über Orientierungshilfen in der Informationsflut sowie über Medien- und Informationskompetenz verfügen (Überwindung des digitalen Grabens);
- dass sich seine Bürgerinnen und Bürger mit Kultur und Literatur auseinandersetzen (Art. 11 KV), dass er ein Wohnkanton mit hoher Lebensqualität ist und entsprechend über ein vielfältiges Angebot zur Freizeitgestaltung und Alltagsbewältigung verfügt;
- dass im Kanton Orte der Begegnung und des Austauschs über Sprach-, Kultur- und Generationenbarrieren hinweg bestehen und damit Orte, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern.

Leistungsfähige, attraktive Bibliotheken tragen, wie in Ziff. 2 dargelegt, zur Erfüllung dieser öffentlichen Interessen massgeblich bei. Das st.gallische Bibliothekswesen weist, wie in Ziff. 3.2 und 3.6.2 ausgeführt, bei den allgemeinen öffentlichen Bibliotheken in den Gemeinden und bei den Schulbibliotheken gesamthaft einen Unterbestand an Medien und ungenügende Räumlichkeiten aus. Das neue Bibliotheksgesetz verpflichtet deshalb den Staat (Kanton und Gemeinden), die bibliothekarische Grundversorgung der Bevölkerung und von Schülerinnen und Schülern sicherzustellen.

Die bibliothekarische Grundversorgung der Bevölkerung umfasst die angemessene Zugänglichkeit von Medienerzeugnissen für die allgemeine, schulische, berufliche und kulturelle Bildung und die Freizeitgestaltung sowie von Angeboten für die Leseförderung. Sie ist von Kanton und Gemeinden als Verbundaufgabe im Sinn von Art. 26 Abs. 3 KV sicherzustellen. Die Hauptverantwortung wird den Gemeinden zugewiesen: Sie tragen die Aufgabe primär oder zum grössten Teil – allein oder in Zusammenarbeit (Verbund) mit anderen Gemeinden. Damit wird die bibliothekarische Grundversorgung zu einer kommunalen Pflichtaufgabe. Allerdings ist der Kanton über die Angebote der Kantonsbibliothek ergänzend tätig und wird diesbezüglich auch in die Pflicht genommen.

Der Auftrag zur Sicherstellung einer bibliothekarischen Grundversorgung an die Gemeinden bedeutet nicht zwingend, dass sie die Aufgabe selber erfüllen. Vielmehr überlässt es das neue Bibliotheksgesetz als Rahmengesetz den Gemeinden im Sinn der Gemeindeautonomie und des Kongruenzprinzips (Art. 26 Abs. 2 KV), über die Art und Weise der Erfüllung der Sicherstellung zu entscheiden. Die Gemeinden können die Aufgabe mit einer eigenen Gemeindebibliothek wahrnehmen, sie können die Aufgabe – allein oder zusammen mit anderen Gemeinden – aber auch an eine private Trägerinstitution übertragen. Denkbar wäre auch, dass Gemeinden ohne eigene Bibliotheksangebote Abgeltungsbeiträge an Gemeinden in ihrem Einzugsgebiet leisten, die über ein entsprechendes Angebot verfügen. Im Gegenzug würden ihre Einwohnerinnen und Einwohner gleichen Zugang zum Bibliotheksangebot erhalten wie die Bevölkerung der Standortgemeinde.

Die bibliothekarische Grundversorgung der Schüler und Schülerinnen umfasst die angemessene Zugänglichkeit von Medienerzeugnissen zur Unterstützung des Bildungsauftrags der Volks-, Mittel- und Berufsfachschulen sowie von Angeboten zur Förderung der Lese-, Medien- und Informationskompetenz. Den Schulgemeinden kommt in Ergänzung zu Art. 25 VSG die Aufgabe zu, die Grundversorgung der Schülerinnen und Schüler der von ihnen getragenen Volksschulen zu

sichern. Der Kanton hat neu die Aufgabe, die Grundversorgung der Schülerinnen und Schüler der von ihm getragenen Mittel- und Berufsfachschulen sicherzustellen. Auch hier stellt der Erlass den Schulträgern den Entscheid frei, wie sie den Auftrag zur Sicherstellung der Grundversorgung erfüllen. Verschiedene bildungsrechtliche Spezialerlasse enthalten diesbezüglich allerdings bereits Vorgaben.

## **6.2 Auftrag zu gemeinsamer Kantons- und Stadtbibliothek**

### **6.2.1 Auftrag und Aufgabenteilung**

In den Schlussbestimmungen verpflichtet der vorliegende Erlass den Kanton und die Stadt St.Gallen, eine gemeinsame Bibliothek in der Kantonshauptstadt zu errichten und zu führen. Im Sinn eines wirtschaftlichen und attraktiven Angebots sollen die Kantonsbibliothek und die städtische Freihandbibliothek an zentralem Standort unter der gemeinsamen Trägerschaft von Kanton und Stadt zusammengeführt werden. Ziel ist es, der Bevölkerung zeitgemässe Bibliotheksdienstleistungen anzubieten, Synergien zu nutzen und der Verzettlung der Bibliotheken in der Kantonshauptstadt entgegenzuwirken.

Die heutige Aufgabenteilung zwischen Kanton und Stadt St.Gallen soll auch bei einer Zusammenführung beibehalten werden: Die Stadt bleibt für die kommunalen Bibliotheksleistungen, das heisst für die Grundversorgung, zuständig und finanziert diese, der Kanton bleibt für die kantonalen Bibliotheksleistungen zuständig und finanziert diese.

### **6.2.2 Grundsatzvereinbarung**

Das detaillierte Profil der geplanten Kantons- und Stadtbibliothek, die Ausgestaltung von Trägerschaft und rechtlicher Organisationsform, die Finanzierung sowie die bauliche Lösung sind dem Kantonsrat und den Stimmberechtigten in einer separaten Vorlage zuzuleiten. Die Regierung und der Stadtrat von St.Gallen haben sich in einer am 3. April 2012 abgeschlossenen Grundsatzvereinbarung jedoch bereits auf grundsätzliche Parameter geeinigt, an denen sich das geplante Projekt orientieren soll.

#### **6.2.2.a Profil und Leistungsangebot der gemeinsamen Bibliothek**

Das Profil der beabsichtigten Kantons- und Stadtbibliothek orientiert sich zum einen an den Staatszielen, öffentliche Bildungseinrichtungen und vielfältige Bildungsangebote von hoher Qualität bereitzustellen, die in der Ausbildung erworbenen Fähigkeiten und Fertigkeiten weiterzuentwickeln (Art. 10 KV) und das kulturelle Erbe zu bewahren und zu überliefern (Art. 11 KV). Zum andern orientiert sich das Profil am vorliegenden Gesetzesentwurf, der die bibliothekarische Grundversorgung den Gemeinden und dem Kanton als Verbundaufgabe zuordnet.

In Bezug auf das Profil und die Leistungsangebote der neuen Stadt- und Kantonsbibliothek und deren Aufteilung auf Kanton und Stadt St.Gallen sind in der Grundsatzvereinbarung vom 3. April 2012 folgende Orientierungsgrössen festgehalten:

«Kanton und Stadt errichten und führen eine gemeinsame Bibliothek zur Förderung von Bildung, Wissenschaft und Kultur als:

- a) Informationszentrum für die ganze Bevölkerung, das Informationen zu allen Wissensgebieten sowie für Freizeit und Unterhaltung frei zugänglich macht;
- b) Bildungszentrum, das Angebote zum lebenslangen Lernen und zur Förderung der Lese-, Medien- und Informationskompetenz zur Verfügung stellt;
- c) städtisches Begegnungszentrum, das als Bibliothek mit seinen Medienbeständen und seinen unterschiedlichen Raumqualitäten der Alltagsbewältigung sowie dem Austausch zwischen den Generationen und den unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen dient;

- d) Kultureinrichtung mit kantonalem Sammelauftrag für st.gallische Publikationen, die das literarische und kulturelle Erbe des Kantons bewahrt, pflegt und vermittelt;
- e) Dienstleistungs- und Kompetenzstelle für die Bibliotheken im Kanton St.Gallen und für andere staatliche Institutionen, die insbesondere technologische Dienstleistungen für die Weiterentwicklung des Bibliotheksnetzes anbietet.

Die Leistungsangebote der Bst. a) und b) beziehen sich auf Kanton und Stadt St.Gallen, die Leistungsangebote von Bst. c) auf die Stadt St.Gallen und deren Agglomeration und die Leistungsangebote der Bst. d) und e) auf den Kanton St.Gallen.»

#### 6.2.2.b Standort Hauptpost

Geplant ist die gemeinsame Bibliothek in der Liegenschaft Hauptpost St.Gallen. Der Kanton als Eigentümer saniert die Liegenschaft und baut sie um, insbesondere für die Bibliothek, aber auch für weitere Nutzungen. Er vermietet den für die Bibliothek vorgesehenen Teil des Gebäudes der neu zu bildenden Bibliotheksträgerschaft. Der Kanton plant, die Kosten für den Erwerb, die Erneuerung und den Umbau der Liegenschaft Hauptpost zu übernehmen. Die Stadt St.Gallen leistet an die Investitionskosten der Bibliothek einen Beitrag von rund einem Drittel. Der Kostenschlüssel von zwei Dritteln (Kanton) zu einem Drittel (Stadt) wurde von Stadtrat und Regierung aufgrund des Raumbedarfs der einzelnen Bibliotheken festgelegt. Er orientiert sich an den jeweiligen Anteilen der Leistungsangebote für Kanton und Stadt am gesamten Raumbedarf (Hauptnutzfläche). Die Erstellungskosten für den Kulturgüterraum werden als separate Kantonsaufgabe beurteilt.

#### 6.2.2.c Betrieb und Trägerschaft

Bei den Betriebskosten wird unter den heutigen Bedingungen und beim aktuell vorgesehenen Leistungskatalog ebenfalls davon ausgegangen, dass sich die Stadt mit rund einem Drittel beteiligt. Da der Eröffnung der gemeinsamen Bibliothek eine mehrjährige Planungs-, Entscheidungs- und Umbauphase vorausgehen wird und sich die Bibliotheken in einem stark technologiegetriebenen Umfeld bewegen, sind kaum detaillierte Prognosen für die Betriebskosten der gemeinsamen Bibliothek möglich. Dem Kostenschlüssel liegen jedoch Erfahrungswerte der Kantonsbibliothek Vadiana, der St.Galler Freihandbibliothek, die SAB-Standards sowie Vergleichsgrößen aus anderen Städten und Kantonen zugrunde. Der Kostenschlüssel orientiert sich zudem an den städtischen bzw. kantonalen Aufgaben der neuen gemeinsamen Bibliothek, wobei die Synergieeffekte der Zusammenlegung (allgemeiner Medienbestand, zentrale Dienste, gemeinsame Räume) durch die erwartete und angestrebte intensivere Nutzung (mehr Publikumsverkehr, kundenorientierte Öffnungszeiten) kompensiert werden.

Für die geplante Bibliothek ist eine gemeinsame Trägerschaft vorgesehen, in der Kanton und Stadt gemäss ihrer Kostenbeteiligung vertreten sind (Kongruenzprinzip). In dem Mass, wie die neue Kantons- und Stadtbibliothek kommunale und kantonale Aufgaben erfüllt, sollen Kanton und Stadt St.Gallen auch entscheiden und bezahlen. Kanton und Stadt sollen mit der Trägerschaftsform zudem die Anerkennung der Bibliotheksdienstleistungen als zentrale öffentliche Aufgabe zum Ausdruck bringen. Im Detail zu prüfen sind insbesondere die Formen der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt sowie der öffentlich-rechtlichen und der privatrechtlichen Stiftung.

### 6.3 Koordination, Vernetzung und Weiterentwicklung des Bibliothekswesens

Das kantonale Recht verpflichtet die Behörden von Kanton und Gemeinden zur wirtschaftlichen und wirksamen Aufgabenerfüllung. Beispielsweise sind Staatsaufgaben gemäss Kantonsverfassung u.a. regelmässig daraufhin zu überprüfen, ob sie wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden (Art. 30 KV). Nach dem Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG) haben die Gemeinden mit anderen Gemeinwesen zusammenzuarbeiten, wenn ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder eine wirksame Aufgabenerfüllung dies gebieten (Art. 134 Abs. 3 GG).

Obwohl dieser Auftrag breit verankert ist, wird der aus ihm folgende Auftrag zur Zusammenarbeit im st.gallischen Bibliothekswesen nur ungenügend befolgt.<sup>27</sup> Die Zusammenarbeit erfolgt heute überwiegend ad hoc beziehungsweise punktuell und zu wenig systematisch. Das st.gallische Bibliothekswesen ist geprägt von einer Vielzahl von Bibliotheksinseln. Ein funktionierendes Bibliotheksnetz fehlt. Ein solches aber ist Voraussetzung für einen effizienten Einsatz von Ressourcen und die Nutzung der Synergiepotenziale, welche die zunehmende Technologisierung bietet (und damit für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung). Es fördert Qualität, Professionalisierung und Vergrösserung der bibliothekarischen Angebote und damit den Kundennutzen (und die Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung).<sup>28</sup>

Die kantonalen Koordinationsgremien können heute nur bedingt korrigierend bzw. unterstützend wirken.<sup>29</sup> Es fehlt auf formell-gesetzlicher Ebene eine Regelung der Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten. Ebenso fehlen Aufträge zur Zusammenarbeit bzw. ein ausreichend abgestütztes Steuerorgan und Steuerungsinstrumente. Weiter fehlen eine Bibliotheksstrategie zur Planung des Bibliotheksnetzes im Kanton sowie entsprechende Zusammenarbeits- und Koordinationsmassnahmen.

Da der Kanton aus bildungs- und staatspolitischen Gründen sowie mit Blick auf eine wirtschaftliche und wirksame Aufgabenerfüllung an der Entwicklung eines funktionierenden Bibliotheksnetzes interessiert ist, sieht der vorliegende Erlass mehrere Regelungen dafür vor. Er statuiert als eines von zwei Hauptzielen die Förderung eines zeitgemässen, leistungsfähigen (und damit wirksamen) und wirtschaftlichen Bibliothekswesens. Zu diesem Zweck verpflichtet er die Hauptakteure des Bibliothekswesens – die Bibliotheken – bei der Sicherstellung der bibliothekarischen Grundversorgung zusammenzuarbeiten und ihre Angebote und Dienstleistungen zu koordinieren. Ergänzend wird der Kanton beauftragt, die Zusammenarbeit aller vom Erlass erfassten Bibliotheken sowie die Koordination ihrer Angebote und Dienstleistungen zu fördern. Dies soll insbesondere durch unterstützende Aufgaben der Kantonsbibliothek, durch eine Bibliotheksstrategie für die strategische Abstützung der kantonalen Förderung des Bibliothekswesens und durch die Ausrichtung von Kantonsbeiträgen erfolgen. Der Auftrag umfasst sowohl die allgemeinen öffentlichen Bibliotheken in den Gemeinden, die Kantonsbibliothek und Spezialbibliotheken als auch die Volks-, Berufs- und Mittelschulbibliotheken sowie die Bibliotheken der Universität St.Gallen und der Pädagogischen Hochschule St.Gallen (im Rahmen des schulischen Auftrags bzw. der institutionellen Autonomie).

Mit der vorgesehenen Bibliotheksstrategie für die öffentlichen Bibliotheken, die Schulbibliotheken und die wissenschaftlichen Bibliotheken wird die Entwicklung des st.gallischen Bibliotheksnetzes geplant und werden strategische Leitlinien für dessen Förderung durch den Kanton festgelegt. Die Bibliotheksstrategie soll festlegen, wie der Kanton die Zusammenarbeit und Koordination der

---

<sup>27</sup> Vgl. zur Zusammenarbeit der Bibliotheken im Kanton und zu den diesbezüglichen Schwächen Ziff. 3.3.1 und Ziff. 3.6.2.

<sup>28</sup> Vgl. zur Wirkung von Netzwerken Ziff. 2.2.4.

<sup>29</sup> Vgl. zu den Schwächen hinsichtlich der kantonalen Koordination im Einzelnen Ziff. 3.6.2.

Bibliotheken, die Qualität ihrer Angebote und Dienstleistungen sowie die Ausbildung ihres Personals fördert. Die zuständigen kantonalen Stellen werden beauftragt, gemeinsam die Bibliotheksstrategie zu erarbeiten. Zur Abstützung der Strategie wird sie von der Regierung als Steuerorgan genehmigt. Für die Umsetzung der Strategie haben die zuständigen kantonalen Verwaltungsstellen gemeinsam Massnahmen- und Projektvorschläge zu erarbeiten. Der vorgesehene Einbezug der betroffenen Bibliotheken stellt sicher, dass die verantwortlichen Akteurinnen und Akteure bzw. die Bibliotheken vor Ort die Vorhaben mittragen bzw. diese adäquat verankert sind.<sup>30</sup>

Schliesslich ermächtigt das neue Bibliotheksgesetz den Kanton, Beiträge zur Förderung des Bibliothekswesens auszurichten. Der Kanton fördert damit insbesondere die Zusammenarbeits- und Koordinationsanstrengungen, zu denen der Erlass die Bibliotheken ausdrücklich verpflichtet, nicht aber den ordentlichen Betrieb von Bibliotheken im Rahmen der bibliothekarischen Grundversorgung bzw. die Zusammenarbeit der Gemeinden betreffend Sicherstellung der bibliothekarischen Grundversorgung.

Das neue Bibliotheksgesetz schafft damit die Voraussetzungen und Grundlagen für eine strategisch abgestützte Bibliothekskoordination und -förderung.

## **7 Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen**

### **7.1 Allgemeine Bestimmungen (Art. 1 bis 6)**

Der erste Abschnitt beauftragt den Staat, die bibliothekarische Grundversorgung sicherzustellen, und legt die Zuständigkeiten bzw. die Aufgabenteilung fest. Er beauftragt die Bibliotheken, zur Sicherstellung der Grundversorgung zusammenzuarbeiten und sich zu koordinieren. Sodann definiert er den Rahmen für die Förderung des Bibliothekswesens durch den Kanton (Förderbereiche, Fördermassnahmen).

*Art. 1* legt die Ausrichtung des vorliegenden Erlasses fest und definiert, dem einschlägigen Kernanliegen der Bibliotheksinitiative entsprechend, die Hauptzielsetzungen: die Sicherung der bibliothekarischen Grundversorgung und die Förderung eines zeitgemässen, leistungsfähigen und wirtschaftlichen Bibliothekswesens. Es handelt sich um die wichtigsten Ziele für das Bibliothekswesen im Kanton. Insbesondere die Behörden von Kanton und Gemeinden haben sie bei der Umsetzung des Erlasses, namentlich bei der Bibliotheksstrategie und der Förderung des Bibliothekswesens, zu beachten.

Der Erlass gilt nach *Art. 2* für alle allgemein zugänglichen Bibliotheken von Kanton und Gemeinden (Kantonsbibliothek, Gemeindebibliotheken), von weiteren öffentlichen-rechtlichen Körperschaften des kantonalen Rechts (z.B. die vom katholischen Konfessionsteil des Kantons St.Gallen getragene Stiftsbibliothek) sowie von privaten Trägern, die Beiträge von Kanton und Gemeinden erhalten (Bst. a). Allgemeine Zugänglichkeit liegt dann vor, wenn eine Bibliothek bzw. ihr Angebot (Bestände usw.) für jede Person bzw. für die Allgemeinheit zugänglich ist.<sup>31</sup> Nicht vom Gesetz erfasst werden damit Bibliotheken, für die keine Allgemeinzugänglichkeit besteht (wie z.B. Fachbibliotheken von Unternehmungen oder öffentlichen Verwaltungen, Gefängnisbibliotheken). Für allgemein zugängliche Bibliotheken von privaten Trägern – worunter eine Vielzahl der heutigen, privatrechtlich organisierten allgemeinen öffentlichen Bibliotheken in den Gemeinden, aber zum Beispiel auch die vom Verein Textilmuseum getragene Textilbibliothek

<sup>30</sup> Mit dieser neuen Regelung kann in Zukunft auf die gemäss Bibliotheksverordnung (BibIV) derzeit bestehenden Bibliotheksgremien Bibliothekskonferenz (Art. 7) und Kommission für Schul- und Gemeindebibliotheken (Art. 6) bzw. auf deren rechtliche Normierung verzichtet werden. Möglich bleibt im Bedarfsfall die Einrichtung von ähnlichen (allerdings nicht rechtssatzmässig abgestützten) Gremien, welche die zuständigen Stellen des Kantons beraten.

<sup>31</sup> Allgemeinzugänglichkeit einer Bibliothek bedeutet nicht, dass die Nutzung der Bibliothek kostenfrei ist bzw. die Bibliothek keine Gebühren erheben darf. Der vorliegende Erlassentwurf enthält als Rahmengesetz – mit Ausnahme für die Kantonsbibliothek – keine Regelung der Gebührenfrage.

St.Gallen fallen –, gilt der Erlass nur, wenn sie Beiträge des Kantons oder der Gemeinden erhalten bzw. erhalten wollen. Weiter gilt der Erlass für die Schul- und Hochschulbibliotheken im Kanton, die ihre Grundlage im kantonalen Recht haben, namentlich die Bibliotheken der Volks-, Mittel- und Berufsfachschulen sowie der Universität St.Gallen und der Pädagogischen Hochschule St.Gallen (PHSG) (Bst. b, c und d). Schul- und Hochschulbibliotheken sind primär auf Lehrende und Lernende bzw. Lehre, Studium und Forschung ausgerichtet. Daher besteht für sie nicht grundsätzlich Allgemeinzugänglichkeit. Sie können ihre Angebote der Öffentlichkeit jedoch je nach Benutzungsordnung zur Aus- und Weiterbildung zur Verfügung stellen.

Durch die Unterstellung der Hochschulbibliotheken unter den Geltungsbereich des Erlasses werden die gesetzlichen Grundlagen von den Hochschulen als deren Träger nicht berührt.<sup>32</sup> Das Gesetz schreibt den Hochschulbibliotheken als Rahmengesetz keine Strategie oder Aufgaben vor und überlässt deren Führung unverändert den autonomen Hochschulorganen. Folge der Unterstellung der Hochschulbibliotheken unter das Gesetz ist lediglich deren Einbezug in die kantonale Bibliotheksstrategie (vgl. die Erläuterungen zu Art. 13 E-BibIG). Zudem können sie auch Kantonsbeiträge erhalten (vgl. die Bemerkungen zu Art. 14 ff. E-BibIG).

Der Erlass erfasst damit nahezu das gesamte st.gallische Bibliothekswesen, mit Ausnahme von (1.) Bibliotheken, die nicht grundsätzlich allgemein zugänglich sind – abgesehen von den in Bst. b, c und d bezeichneten Schul- und Hochschulbibliotheken –, (2.) allgemein zugänglichen Bibliotheken, die keine Staatsbeiträge erhalten, sowie (3.) den Bibliotheken der auf interkantonalen Vereinbarungen beruhenden und damit über dem kantonalen Recht stehenden Hochschulen für Technik in Buchs (NTB) und Rapperswil (HSR) und der Fachhochschule St.Gallen (FHSG).

Art. 3 bezeichnet den Umfang der bibliothekarischen Grundversorgung sowohl in Bezug auf die Bevölkerung (Abs. 1) als auch auf Schülerinnen und Schüler (Abs. 2). Weiter definiert er den Begriff des «Medienerzeugnisses» und unterscheidet Medienerzeugnisse in «körperlicher Form» von solchen in «unkörperlicher Form» (Netzpublikationen) (Abs. 3). Er bezeichnet die Leistungen, die zur bibliothekarischen Grundversorgung gehören (das «Was»), und umfasst gemeinsam mit Art. 4 E-BibIG die Leistungserwartungen des kantonalen Gesetzgebers (das «Was» und «Wer»). «Grundversorgung» heisst allgemein Bereitstellung eines bestimmten Angebots von Gütern und Dienstleistungen in gleicher Qualität für alle bzw. Zugang der Bevölkerung zu einem solchen Angebot. Der Ausdruck der «angemessenen Zugänglichkeit» setzt neben adäquaten und genügenden bzw. ausreichenden Zugangsmöglichkeiten zu Medienerzeugnissen und zu Angeboten für die (schulische wie auch ausserschulische) Leseförderung bzw. die Förderung der Lese-, Medien- und Informationskompetenz auch eine entsprechende Infrastruktur voraus. Angebote zur Leseförderung umfassen Massnahmen zur Verbesserung der Lesefertigkeit und Lesefähigkeit<sup>33</sup>, Angebote zur Förderung der Lese-, Medien- und Informationskompetenz darüber hinaus Massnahmen zur Verbesserung der Fähigkeiten, Medien und die durch Medien vermittelten Inhalte den eigenen Zielen und Bedürfnissen entsprechend effektiv zu nutzen (Medienkompetenz) sowie den eigenen Informationsbedarf zu erkennen, die benötigten Informationen bzw. das benötigte Wissen zu ermitteln und zu beschaffen sowie die Informationen zu bewerten und effektiv zu nutzen (Informationskompetenz).<sup>34</sup> Eine «angemessene» Zugänglichkeit erfasst die Berücksichtigung gewisser öffentlicher Interessen (z.B. Gleichbehandlung von Personen), das Resultat selber (Wirksamkeit) und den Aufwand, dieses Resultat zu erreichen (Wirtschaftlichkeit). Die Zugäng-

<sup>32</sup> Gesetz über die Universität St.Gallen (sGS 217.1) und Gesetz über die Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen (sGS 216.0).

<sup>33</sup> Unter *Lesefertigkeit* versteht man, wie rasch und fehlerfrei gelesen wird. *Lesefähigkeit* meint, dass der Text verstanden wird (Lesesinnverständnis), Schlüsse daraus gezogen werden können, Faktenwissen abgefragt werden kann und das Verhalten und Denken beeinflusst wird.

<sup>34</sup> Eine Bibliothek kann beispielsweise Medienkompetenz vermitteln, indem sie eine Auswahl gängiger Medientypen zur Ausleihe anbietet sowie deren Abspiel- und Lesegeräte zur Verfügung stellt. Damit ermöglicht sie Interessierten den Umgang mit unterschiedlichen Datenträgern.

lichkeit wird sowohl räumlich als auch zeitlich beurteilt: Ob die Bevölkerung über einen angemessenen Zugang zu bibliothekarischen Grunddienstleistungen verfügt, bestimmt sich danach, ob der Zugang in angemessener räumlicher Nähe und unter zumutbaren zeitlichen Bedingungen zur Verfügung steht.<sup>35</sup>

Die bibliothekarische Grundversorgung der Schülerinnen und Schüler umfasst Angebote, die den Bildungsauftrag der Schulen unterstützen (Art. 3 Abs. 2). Die Grundversorgung ist soweit sicherzustellen, wie dies dem Bildungsauftrag der Schulen dient und für diesen erforderlich ist.

*Verordnungsrecht:* Die in Art. 3 E-BibIG allgemein beschriebene bibliothekarische Grundversorgung (das «Was» der Leistungserwartung des kantonalen Gesetzgebers) kann mittels Verordnungsrecht näher konkretisiert werden.<sup>36</sup> Dies gilt insbesondere für den Begriff der «angemessenen Zugänglichkeit». Derzeit ist aber keine Ausführungsbestimmung zu Art. 3 geplant. Eine solche kann sinnvoll werden, wenn erste Erfahrungen mit der Umsetzung des Grundversorgungsauftrags vorliegen (vgl. auch Art. 19 Bst. a E-BibIG).

Art. 4 legt die Sicherstellung der bibliothekarischen Grundversorgung als Aufgabe von Kanton und Gemeinden bzw. der Schulträger fest.<sup>37</sup> Er bezeichnet damit die Adressaten des Auftrags (das «Wer»). Die Grundversorgung der Bevölkerung ist im Verbund sicherzustellen: Kanton und Gemeinden stellen gemeinsam sicher, dass die Bevölkerung bibliothekarisch versorgt wird. Die Hauptverantwortung wird den Gemeinden zugewiesen: Sie tragen die Aufgabe primär oder zum grössten Teil, allein oder in Zusammenarbeit (Verbund) mit anderen Gemeinden (Abs. 1). Grundsätzlich sind damit die unter das Gemeindegesetz fallenden Gemeinden gemeint, die Hauptverantwortung liegt bei den politischen Gemeinden.<sup>38</sup> Der Kanton kann zusätzlich und damit ergänzend tätig werden. Abs. 1 weist Kanton und Gemeinden den Grundversorgungsauftrag in Form einer Pflichtaufgabe zu. In Verbindung mit Abs. 3 Abs. 1 E-BibIG («angemessene Zugänglichkeit») kommt ihnen ein Ermessensspielraum zu. Dieser bezieht sich nicht auf den Entscheid, ob eine Massnahme zu treffen ist (Entschliessungsermessen), sondern nur darauf, wie sie zu treffen ist. Es besteht die Wahl zwischen verschiedenen Massnahmen bzw. der näheren Ausgestaltung und dem Umfang einer Massnahme (Auswahlermessen). Der Erlass verpflichtet Kanton und Gemeinden dazu, Zugangsmöglichkeiten sicherzustellen.

Art. 4 Abs. 1 definiert gemeinsam mit Art. 3 E-BibIG die Leistungserwartungen im Hinblick auf die bibliothekarische Grundversorgung. Diese besteht aus dem Umfang (dem «Was») sowie den Adressaten (das «Wer») der Leistungserwartungen. Über das «Wie», d.h. über die Art und Weise der Erfüllung, ist gemäss dem in der Kantonsverfassung verankerten Grundsatz der Kongruenz oder Äquivalenz (Art. 26 Abs. 2 KV) nichts definiert. Es ist damit den Gemeinden überlassen, über die Art und Weise der Erfüllung ihrer Sicherstellungsaufgabe zu entscheiden und für deren

---

<sup>35</sup> Eine Richtschnur für eine angemessene bibliothekarische Grundversorgung der Bevölkerung oder der Schülerinnen oder Schüler der Volksschulen bilden die SAB-Richtlinien für Gemeindebibliotheken und für Schulbibliotheken. Vgl. Fussnote 2 und SAB-Richtlinien für Schulbibliotheken (SAB/CLP 2000).

<sup>36</sup> Vgl. Art. 73 Bst. b Ziff. 1 KV.

<sup>37</sup> Nach dem Konzept des Gewährleistungsstaates stellt der Staat die Erfüllung politisch gewollter öffentlicher Aufgaben sicher. Er gewährleistet, dass diese Aufgaben erledigt werden. Die Erledigung der Aufgaben kann auch durch Private, beispielsweise durch gemeinnützige Organisationen, erfolgen. Wesentliche Kriterien zur Entscheidung, in welcher Form die Aufgaben zu erfüllen sind, sind Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Dabei sind die verschiedenen (privaten und öffentlichen) Leistungsangebote prinzipiell als gleichberechtigt anzusehen.

<sup>38</sup> Nach Art. 1 Abs. 2 GG umfasst der Begriff der «Gemeinde» neben den politischen Gemeinden die Schulgemeinden, die Ortsgemeinden und die ortsbürgerlichen Korporationen sowie die örtlichen Korporationen. Neben den politischen Gemeinden dürfte v.a. auch den Schulgemeinden und den Ortsgemeinden eine gewisse Rolle bei der Sicherstellung der bibliothekarischen Grundversorgung der Bevölkerung zukommen.

Finanzierung zu sorgen.<sup>39</sup> Ihnen kommt dabei volle Gestaltungsfreiheit in Rechtsanwendung und Rechtsetzung zu. Die Gemeinden können die Aufgabe zum Beispiel mit einer eigenen Gemeindebibliothek wahrnehmen, sie können die Aufgabe – allein oder zusammen mit anderen Gemeinden – aber auch mit Leistungsvereinbarung an eine private Trägerinstitution übertragen. Denkbar wäre auch, dass Gemeinden ohne eigene Bibliotheksangebote auf der Grundlage einer Leistungsvereinbarung Abgeltungsbeiträge an Gemeinden leisten, in deren Einzugsgebiet sie sich befinden und die über ein entsprechendes Angebot verfügen.<sup>40</sup> Die Angebote müssen sich in angemessener räumlicher Nähe befinden bzw. unter zumutbaren zeitlichen Bedingungen und im gleichen Ausmass zugänglich sein wie der Bevölkerung der Standortgemeinde. Möglich wäre auch – analog zur Erfüllung anderer Grundversorgungsaufgaben (Wasser, Elektrizität usw.) die Errichtung von Zweckverbänden.

In dem Mass, wie Kanton und Gemeinden die Grundversorgung sicherstellen, sollen sie gemäss Kongruenzprinzip auch bezahlen und entscheiden. Der Kanton hat ergänzend zu den Gemeinden tätig zu werden. Er erfüllt diese Aufgabe über die Kantonsbibliothek, die ein breites Angebot an Medienerzeugnissen für die allgemeine, schulische, berufliche und kulturelle Bildung als Teil der bibliothekarischen Grundversorgung der Bevölkerung sammelt, erschliesst, bewahrt und vermittelt (vgl. Art. 8 Bst. a Ziff. 1 E-BibIG).

Art. 4 Abs. 2 legt die Zuständigkeiten für die bibliothekarische Grundversorgung der Schülerinnen und Schüler fest: Den Schulgemeinden kommt in Ergänzung zu Art. 25 VSG die Aufgabe zu, diese an den von ihnen getragenen öffentlichen Volksschulen zu sichern. Dem Kanton kommt neu die Aufgabe zu, die bibliothekarische Grundversorgung der Schülerinnen und Schüler der von ihm getragenen Mittelschulen und Berufsfachschulen sicherzustellen. Art. 4 Abs. 2 E-BibIG definiert in Verbindung mit Art. 3 E-BibIG die Leistungserwartungen des kantonalen Gesetzgebers (das «Was»). Analog zur bibliothekarischen Grundversorgung der Bevölkerung kommt den Schulträgern dabei volle Gestaltungsfreiheit in Rechtsanwendung und Rechtsetzung zu, was die Art und Weise der Erfüllung und die Finanzierung der Grundversorgung betrifft (das «Wie»):

- Die Schulgemeinden als Träger der *Volksschulen* können den Sicherstellungsauftrag für ihre Schülerinnen und Schüler erfüllen, indem sie beispielsweise selber eine Schulbibliothek führen oder mit der politischen Gemeinde zusammen als Einheitsgemeinde eine kombinierte Schul- und Gemeindebibliothek führen. Sie können die Aufgabe aber zum Beispiel auch durch Leistungsvereinbarung an eine von einer politischen Gemeinde oder Privaten getragene allgemeine öffentliche Bibliothek übertragen.
- Als Rahmengesetz überlässt es der Erlass dem Ermessen der *Mittelschulen* bzw. des Kantons als Träger, darüber zu entscheiden, auf welche Art und Weise die Mittelschulen den Sicherstellungsauftrag für ihre Schülerinnen und Schüler erfüllen. Der Erlass lässt offen, ob die Mittelschulen beispielsweise eigene Bibliotheken führen oder die Aufgabe durch Leistungsvereinbarung ganz oder teilweise anderen Institutionen übertragen (z.B. einer Gemeindebibliothek oder der Kantonsbibliothek). Die Mittelschulen sind heute allerdings durch die Mittelschulverordnung verpflichtet, eigene Schulbibliotheken zu unterhalten (Art. 15 MSV). Diese

<sup>39</sup> Der Grundsatz der Kongruenz oder Äquivalenz (Art. 26 Abs. 2 KV) besagt, dass Gemeinden, die allein oder zusammen Staatsaufgaben erfüllen, auch über die Art und Weise dieser Erfüllung entscheiden und für die Finanzierung verantwortlich sind. Der Grundsatz dient der Aufgabenentflechtung, ermöglicht dadurch einen wirksamen Wettbewerb zwischen den Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung und stärkt die Gemeindeautonomie.

<sup>40</sup> Beispielhaft ist hier etwa die Zusammenarbeit der St.Galler Freihandbibliothek mit Nachbargemeinden der Stadt St.Gallen, z.B. Gaiserwald, welche einen jährlichen Beitrag zahlt. Dafür stehen der Bevölkerung von Gaiserwald dieselben Leistungen zur Verfügung wie den Stadsanktgallern. Die Gaiserwalder zahlen denselben Mitgliederbeitrag. Die Schulen von Gaiserwald können Themenboxen und Medienkisten beziehen. Mit Gaiserwald wurde zudem ein Kurierdienst eingerichtet: Über den Onlinekatalog können die Mitglieder künftig Bücher, Hörbücher, CDs und DVDs direkt ins Dorf bestellen. Einmal wöchentlich bringt ein Kurier diese in die Schulbibliotheken nach Engelburg und in die Schule nach Abtwil, wo die Medien abgeholt und wieder zurückgebracht werden können.

haben die in Art. 3 Abs. 2 E-BiblG beschriebenen Leistungserwartungen zu erfüllen. Die Mittelschulverordnung definiert damit, auf welche Art und Weise die bibliothekarische Grundversorgung der Mittelschulen sichergestellt wird. Zur Sicherstellung der Grundversorgung haben die Mittelschulbibliotheken mit anderen Bibliotheken (wie zum Beispiel mit der Kantonsbibliothek) zusammenzuarbeiten. Würde Art. 15 MSV aufgehoben, könnten die Mittelschulen die Grundversorgungsaufgabe anstatt durch eigene Schülerbibliotheken durch andere Einrichtungen erbringen lassen.

- Die *Berufsfachschulen* sind heute weder durch das Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung (sGS 231.1; abgekürzt EG-BB) noch durch Verordnungsrecht verpflichtet, Schulbibliotheken zu führen. Gemäss geltendem Recht liegt es im Ermessen der Berufsfachschulen bzw. des Kantons als Träger, darüber zu entscheiden, ob und auf welche Art und Weise an den Schulen eine Bibliothek geführt wird. Mit der in Art. 4 Abs. 2 E-BiblG vorgeschlagenen Verpflichtung ist die bibliothekarische Grundversorgung von Gesetzes wegen sicherzustellen. Der Entscheid über die Art und Weise liegt jedoch nach wie vor bei den zuständigen Behörden. Die Berufsfachschulen können beispielsweise eigene Bibliotheken führen oder die Aufgabe durch Leistungsvereinbarung anderen Institutionen übertragen (z.B. der Gemeinde- oder Mittelschulbibliothek oder der Kantonsbibliothek).

*Verordnungsrecht:* Gemäss dem Kongruenzprinzip der Kantonsverfassung sollen die Adressaten des Grundversorgungsauftrags selber frei entscheiden können, auf welche Art und Weise sie den Auftrag erfüllen. Die Art und Weise der Erfüllung des Grundversorgungsauftrags ist deshalb nicht Gegenstand von ausführendem Verordnungsrecht. Bei den Volks- und Mittelschulen wird dies bereits in Spezialerlassen näher geregelt.<sup>41</sup> Die Sicherstellung des Grundversorgungsauftrags durch den Kanton zugunsten der Bevölkerung regelt der vorliegende Erlass in den Bestimmungen zur Kantonsbibliothek (Art. 7 und 8 E-BiblG).

*Art. 5* verpflichtet die vom Gesetz erfassten Bibliotheken und ihre Träger, im Interesse eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes und einer wirksamen Aufgabenerfüllung (vgl. Art. 26 und 30 KV; Art. 134 GG) bei der Sicherstellung der bibliothekarischen Grundversorgung zusammenzuarbeiten und ihre Angebote und Dienstleistungen zu koordinieren.

*Art. 6* beauftragt den Kanton, das Bibliothekswesen zu fördern. Abs. 1 legt die Förderbereiche fest (das «Was»), Abs. 2 die Fördermassnahmen bzw. das «Wie» der Förderung. Übergeordnete Richtschnur bilden die im Zweckartikel (Art. 1 E-BiblG) festgelegten Hauptzielsetzungen. Nach Abs. 1 Bst. a fördert der Kanton im Interesse eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes und einer wirksamen Aufgabenerfüllung die Zusammenarbeit der Bibliotheken sowie die Koordination ihrer Angebote und Dienstleistungen. Weiter soll der Kanton die Qualität der bibliothekarischen Angebote und Dienstleistungen und den Ausbildungsstand des Bibliothekspersonals (Bst. b) sowie die Lese-, Medien- und Informationskompetenz der Bevölkerung fördern (Bst. c). Nach Abs. 2 erfüllt er die Aufgaben insbesondere durch unterstützende Aufgaben der Kantonsbibliothek zu Gunsten der anderen Bibliotheken (vgl. im Einzelnen die Regelung in Art. 9 E-BiblG), durch die Bibliotheksstrategie (vgl. Art. 13 E-BiblG) und die Ausrichtung von Kantonsbeiträgen (vgl. Art. 14 ff. E-BiblG).

---

<sup>41</sup> Vgl. die Bemerkungen zu Art. 25 VSG und Art. 15 MSV in Ziff. 3.5.2.

## 7.2 Kantonsbibliothek (Art. 7 bis 12)

Der zweite Abschnitt regelt die Kantonsbibliothek. Er weist dem Kanton den Auftrag zur Führung der Kantonsbibliothek zu und bezeichnet deren Aufgaben. Er statuiert die Grundsätze, die für die Übernahme weiterer Aufgaben, die Benutzung, die Gebührenerhebung und die Kostenbeteiligung bei Unterstützung von Bibliotheken gelten.

*Art. 7* beauftragt den Kanton, in der Stadt St.Gallen die Kantonsbibliothek zu führen. Dazu verpflichtet ihn das Bibliotheksrecht (*Art. 1* in Verbindung mit *Art. 3 BiblV*) bereits heute, allerdings nur auf Verordnungsstufe. Die Bestimmung schafft neu eine formell-gesetzliche Grundlage für die Aufgaben der Kantonsbibliothek bzw. die mit diesen verbundenen wiederkehrenden Leistungen und Ausgaben.

*Art. 8* und *9* führen die Aufgaben der Kantonsbibliothek im Einzelnen auf: *Art. 8* regelt die allgemeinen Aufgaben (den bibliothekarischen Kernauftrag), *Art. 9* die unterstützenden Aufgaben. Die beschriebenen Aufgaben nimmt die Kantonsbibliothek weitgehend schon heute wahr. Die Begrifflichkeiten der Umschreibung in der Bibliotheksverordnung (*Art. 3 BiblV*) werden aktualisiert, teilweise differenziert und den heutigen Bedürfnissen angepasst. Der bisherige Aufgabenkreis wird nur leicht erweitert.

Die allgemeinen Aufgaben der Kantonsbibliothek nach *Art. 8 E-BibIG* umfassen folgende Bereiche:

- Sammeln, Erschliessen, Bewahren und Vermitteln eines breiten Angebots an Medienerzeugnissen für die allgemeine, schulische, berufliche und kulturelle Bildung als Teil der Grundversorgung der Bevölkerung (*Bst. a Ziff. 1*) sowie für die wissenschaftliche Bildung (*Ziff. 2*)<sup>42</sup>: Das Angebot der Kantonsbibliothek umfasst Darstellungen in Schrift, Bild und Ton zu sämtlichen Wissensgebieten, die auf Papier, elektronischen Datenträgern und anderen Trägern veröffentlicht wurden oder in einem elektronischen Netzwerk öffentlich zugänglich gemacht sind. Sie fördert damit die Aus- und Weiterbildung der Bevölkerung. Neu wird ein expliziter Bezug zur Grundversorgung der Bevölkerung hergestellt und auf diese Weise deutlich gemacht, dass die Kantonsbibliothek ergänzend zu den Gemeinden für die bibliothekarische Grundversorgung der Bevölkerung zuständig ist. Darüber hinaus ergänzt sie das Angebot der wissenschaftlichen Bibliotheken im Kanton.
- *Bst. a Ziff. 3* beschreibt die zentralen Aufgaben der Kantonsbibliothek, als «Landesbibliothek» das Schrifttum über den Kanton St.Gallen und die Publikationen seiner Einwohnerinnen und Einwohner sowie der st.gallischen Verlage (die sogenannten «Sangallensien») möglichst vollständig zu sammeln, zu erschliessen, zu bewahren und zu vermitteln. Zu diesem Zweck pflegt die Kantonsbibliothek eine umfangreiche Sangallensiensammlung.<sup>43</sup> Der Sammelauftrag wird neu durch eine Ablieferungspflicht für alle Medienerzeugnisse aus dem Kanton St.Gallen sichergestellt (vgl. *Art. 20 bis 23 E-BibIG*).
- Sammeln, Erschliessen, Bewahren und Vermitteln von Beständen, die von besonderer Bedeutung für das kulturelle Erbes des Kantons sind (*Bst. a Ziff. 4*): Die Kantonsbibliothek sichert wesentliche Teile des kulturellen Erbes und macht sie für alle zugänglich. Dazu gehören bei-

<sup>42</sup> Vgl. bisher *Art. 3 Bst. a BiblV*.

<sup>43</sup> Vgl. bisher *Art. 3 Bst. b BiblV*. Zur Sangallensiensammlung gehören neben Monographien auch Zeitungen, Zeitschriften, Geschäftsberichte, amtliche Druckschriften usw. Ein wichtiger Bestandteil ist die sogenannte «graue Literatur» – Publikationen, die ausserhalb des Buchhandels erscheinen. Dazu gehören beispielsweise Vereinsschriften oder im Eigenverlag herausgegebene Werke. Der Sammelauftrag umfasst aber auch Ton- und Filmaufnahmen von St.Galler Künstlerinnen und Künstlern.

spielsweise der kostbare Altbestand der 1536 gegründeten Vadianischen Bibliothek sowie zahlreiche Nachlässe und Sammlungen zum Kanton St.Gallen.<sup>44</sup>

- Unterstützung von lebenslangem Lernen und wissenschaftlichem Arbeiten: Insbesondere in den geistes- und kulturwissenschaftlichen Kernbereichen der Kantonsbibliothek und mit dem St.Galler Zentrum für das Buch (Bst. b) durch Beratung, Vermittlung von Medienkompetenz (indem sie etwa eine Auswahl gängiger Medientypen zur Ausleihe anbietet sowie deren Abspiel- und Lesegeräte zur Verfügung stellt) oder Recherche-Dienstleistungen.
- Bereitstellen von Arbeitsplätzen (Bst. c): Die Kantonsbibliothek verfügt über Arbeitsplätze zum Lesen und Arbeiten (Lernen, Studieren, Recherchieren usw.) in der Kantonsbibliothek (Leseaal mit umfangreichen Nachschlagewerken zu den einzelnen Fachgebieten sowie Arbeitsplätze für Katalogabfragen und mit Internetanschluss).
- Zusammenarbeit mit anderen Bibliotheken (Bst. d): Der Kantonsbibliothek kommt die Aufgabe zu, mit den Bibliotheken im Kanton sowie den grösseren Bibliotheken in der Schweiz (andere Kantonsbibliotheken, Universitätsbibliotheken) und im Ausland zusammenzuarbeiten. Zudem vertritt sie das st.gallische Bibliothekswesen in Fachverbänden (z.B. im Fachverband «Bibliotheken Information Schweiz (BIS)»<sup>45</sup>, Fachkommissionen (z.B. in der eidgenössischen Kommission der Nationalbibliothek<sup>46</sup>) und an Fachkongressen.

Nach Art. 9 ist die Kantonsbibliothek beauftragt, die vom Gesetz erfassten Bibliotheken in den von Art. 6 Abs. 1 E-BibIG bezeichneten Förderbereichen zu unterstützen. Sie unterstützt bei der Zusammenarbeit und Koordination, bei der Verbesserung der Qualität der bibliothekarischen Angebote und Dienstleistungen und des Ausbildungsstandes des Bibliothekspersonals und bei den Anstrengungen der Bibliotheken zur Verbesserung der Lese-, Medien- und Informationskompetenz der Bevölkerung. Dafür stehen ihr nach Abs. 1 insbesondere folgende Mittel zur Verfügung:

- die Erbringung elektronischer und weiterer zentraler Dienstleistungen (Bst. a), indem sie wie bereits heute Koordinations- und Kooperationsprojekte (Bibliotheksverbund St.Gallen-Appenzell, Digitale Bibliothek Ostschweiz) und übergreifende Infrastruktur- bzw. Koordinationsleistungen wie die Führung des St.Galler Bibliotheksnetzes oder die Organisation der Ostschweizerischen Autorenlesungen lanciert und erbringt.<sup>47</sup>
- die Bereitstellung bibliothekarischer Weiterbildungsangebote (Bst. b): Eine adäquate Aus- und Weiterbildung trägt wesentlich zur Professionalisierung der Bibliotheken und zur Verbesserung der Qualität ihrer Angebote und Dienstleistungen bei. Wie bereits heute (und gemäss bestehendem Bibliotheksrecht<sup>48</sup>) soll die Kantonsbibliothek auch in Zukunft Aus- und Weiterbildungskurse für das Bibliothekspersonal insbesondere der allgemeinen öffentlichen Bibliotheken und der Schulbibliotheken entwickeln und anbieten.

---

<sup>44</sup> Vgl. Vereinbarung zwischen dem Kanton St.Gallen und der Ortsbürgergemeinde St.Gallen vom 20. Dezember 1978 (Vadianische Sammlung).

<sup>45</sup> BIS ist ein nationaler Fachverband im Bereich Bibliotheks- und Informationswesen. Er dient als Orientierungsstelle für seine Mitglieder und Interessierte aus Politik, Öffentlichkeit und Wirtschaft. Er steht Institutionen und Fachpersonal sowie weiteren Mitarbeitenden aus Bibliotheken und Informationsdiensten als Informations- und Vernetzungszentrale zur Verfügung.

<sup>46</sup> Die Kommission der Nationalbibliothek ist eine ausserparlamentarische Kommission des Bundes. Sie verfolgt die Entwicklung des Bibliothekswesens, fördert die Zusammenarbeit im Bibliothekswesen und bearbeitet Fragen der gesamtschweizerischen Politik auf dem Gebiet der wissenschaftlichen Information und Dokumentation.

<sup>47</sup> Vgl. bisher Art. 3 Bst. c und e BibIV.

<sup>48</sup> Vgl. bisher Art. 3 Bst. d BibIV.

- das Anbieten von Beratungen über den wirtschaftlichen Mitteleinsatz und die wirksame Aufgabenerfüllung sowie über die Vermittlung von Lese-, Medien- und Informationskompetenz (Bst. c Ziff. 1 und 2) durch die bestehende Fachstelle Bibliotheken in der Kantonsbibliothek.<sup>49</sup>

Die Kantonsbibliothek übt diesen Auftrag bereits heute aus. Art. 9 Abs. 1 E-BibIG fasst die weitgehend bestehenden Unterstützungsaufgaben in einem eigenen Artikel zusammen, konkretisiert sie im Hinblick auf die Förderrolle des Kantons und die mit dem vorgeschlagenen Erlass verfolgten Hauptzielsetzungen und bringt so die besondere Rolle der Kantonsbibliothek gegenüber den anderen Bibliotheken im Kanton zum Ausdruck.

Art. 9 Abs. 2 ermächtigt das zuständige Departement (Departement des Innern), von den Trägerschaften der unterstützten Bibliotheken eine angemessene Kostenbeteiligung zu verlangen. Eine solche kann beispielsweise bei besonderen Unterstützungsleistungen angebracht sein.

Nach Art. 10 soll die Kantonsbibliothek weitere bibliothekarische Aufgaben übernehmen können. Sie soll zum Beispiel weiterhin bibliothekarische Angebote für die Staatsverwaltung und für staatliche Betriebe erbringen, wie das Angebot eJournalsSG, in dessen Rahmen die Kantonsbibliothek den Spitälern gegen Entschädigung elektronische Zeitschriften und Datenbanken bereitstellt. Die Bestimmung erlaubt der Kantonsbibliothek aber auch, bibliothekarische Aufgaben von Stellen ausserhalb der Staatsverwaltung, etwa von Gemeinden, Privaten oder anderen Kantonen, zu übernehmen. Ein Beispiel dafür ist die erfolgreiche Zusammenarbeit mit den Bibliotheksverbänden der Kantone Aargau und Graubünden, welche den Bibliotheksserver der Kantonsbibliothek Vadiana mitbenutzen. Die Bestimmung verpflichtet die Kantonsbibliothek als Leistungserbringerin zugleich, diese weiteren Aufgaben nur gegen Entschädigung der entstehenden Kosten seitens der leistungsbeziehenden Institution zu übernehmen. Dafür schliesst das zuständige Departement (Departement des Innern) mit der leistungsbeziehenden Institution eine Leistungsvereinbarung ab

Art. 11 regelt die Benutzung der Kantonsbibliothek und hält analog zum heute geltenden Recht (vgl. Art. 4 BibIV) fest, dass es sich um eine für die Allgemeinheit zugängliche Bibliothek handelt. Ihr Nutzungsangebot steht der Allgemeinheit und nicht nur einer bestimmten Gruppe von Nutzerinnen und Nutzern zur Verfügung. Das zuständige Departement erlässt eine Benutzungsordnung, welche die Benutzung der bibliothekarischen Angebote bzw. das Verhältnis zwischen der Kantonsbibliothek und deren Benutzerinnen und Benutzern regelt (Öffnungszeiten, Bibliotheksbenutzung, Ausleihe, Rechtsschutz usw.).

Art. 12 regelt die Erhebung von Gebühren für die Benutzung der Kantonsbibliothek. Die Bestimmung räumt dem zuständigen Departement (Departement des Innern) den notwendigen Spielraum ein beim Entscheid, für welche Leistungen in Zukunft in welcher Höhe Gebühren erhoben werden. Gleichzeitig schliesst sie eine durchgehend gebührenfreie Benutzung der Kantonsbibliothek aus. Auf der Grundlage der Bestimmung soll im Grundsatz die bisherige Praxis weitergeführt werden. Gemäss geltendem Gebührentarif ist die Grundbenutzung der Kantonsbibliothek (Einschreibung, Benutzerausweis, Benutzung Lesesaal, Benutzung Abfragegeräte und öffentliche Internetstationen, Ausleihe usw.) gebührenfrei. Für besondere Dienstleistungen (Dokumentenbeschaffung über Fernleihe, Fotokopien, Reproduktionen, Papiausdrucke, Versand von Dokumenten, Mahnungen, Recherchen usw.) werden Gebühren verlangt.<sup>50</sup> Auch in Zukunft soll der Gebührentarif der Kantonsbibliothek so ausgestaltet sein, dass sie am wissenschaftlichen Biblio-

<sup>49</sup> Vgl. bisher Art. 3 Bst. d BibIV.

<sup>50</sup> Die geltende Bibliotheksverordnung sieht vor, dass für die Benutzung der Kantonsbibliothek angemessene Gebühren verlangt werden und das zuständige Departement einen Gebührentarif erlässt (Art. 4 Abs. 2 und 3 BibIV). In der Praxis wurde diese Bestimmung so ausgelegt, dass sie Spielraum lässt für eine gebührenfreie Grundbenutzung der Kantonsbibliothek und für Gebühren für besondere Dienstleistungen.

thekswesen der Schweiz teilnehmen kann. Dieses zeichnet sich heute dadurch aus, dass keine Grundgebühr für die Benutzung von Bibliotheken erhoben wird.

### 7.3 Fördermassnahmen (Art. 13 bis 19)

Der dritte Abschnitt regelt die Bibliotheksstrategie, die Ausrichtung von Kantonsbeiträgen zur Unterstützung des Bibliothekswesens, die Finanzierung der Beiträge sowie die Berichterstattung. Er konkretisiert die in Art. 6 Abs. 2 E-BibIG festgehaltenen Fördermassnahmen. Davon ausgenommen sind die unterstützenden Aufgaben der Kantonsbibliothek, die im zweiten Abschnitt zur Kantonsbibliothek geregelt sind (vgl. Art. 9 E-BibIG).

*Art. 13* regelt die Erarbeitung und Genehmigung der Bibliotheksstrategie und entsprechender Massnahmen- und Projektvorschlägen. Abs. 1 beauftragt die für das Bibliothekswesen im Kanton zuständigen Departemente (das Departement des Innern und das Bildungsdepartement) zur Förderung des Bibliothekswesens nach Art. 6 Abs. 1 E-BibIG gemeinsam eine Bibliotheksstrategie in Form strategischer Leitlinien sowie konkrete Massnahmen- und Projektvorschläge für deren Umsetzung zu erarbeiten. Die Bibliotheksstrategie ist von der Regierung zu genehmigen (Abs. 2), was ihr die notwendige Verbindlichkeit und Abstützung verleiht. Bibliotheksstrategie sowie Massnahmen- und Projektvorschläge haben sich dabei spezifisch auf die in Art. 6 Abs. 1 E-BibIG bezeichneten Förderbereiche zu beziehen (z.B. Förderung der Zusammenarbeit und Koordination). Die Bibliotheksstrategie erstreckt sich dabei auf alle vom Gesetz erfassten Bibliotheken (vgl. Art. 2 E-BibIG).

Durch den nach Art. 13 Abs. 3 vorgesehenen Einbezug der betroffenen Bibliotheken und ihrer Trägerschaften soll sichergestellt werden, dass die Bibliotheksstrategie und die Massnahmen- und Projektvorschläge des Kantons, insbesondere in Bezug auf die Förderung der Zusammenarbeit und Koordination der Bibliotheken, von den verantwortlichen Akteurinnen und Akteure des Bibliothekswesens mitgetragen werden und adäquat verankert sind.

Die Bibliotheksstrategie tangiert nicht die Autonomie der Hochschulen bezüglich Führung ihrer Bibliotheken oder ihrer nationalen oder internationalen Zusammenarbeit mit anderen Hochschulbibliotheken. Die Strategie fokussiert vielmehr im Interesse eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes und einer wirksamen Aufgabenerfüllung wünschbare Synergieeffekte bei den mit Kantonsgeldern finanzierten Bibliotheken. Auf ihrer Grundlage sollen Synergiepotenziale im st.gallischen Bibliothekswesen (auch unter den wissenschaftlichen Bibliotheken) aufgezeigt und sinnvolle Zusammenarbeitsmassnahmen gefördert werden. Zwar arbeiten die Hochschulbibliotheken durchaus auf freiwilliger Basis mit anderen Bibliotheken im Kanton zusammen, aber die Zusammenarbeit ist ad hoc beziehungsweise punktuell. Die Synergiepotenziale, welche die zunehmende Technologisierung bietet, werden nicht systematisch ausgeschöpft.<sup>51</sup> Durch die gemeinsame Erarbeitung der Strategie durch die beiden zuständigen Departemente (Departement des Innern und Bildungsdepartement), deren Genehmigung durch die Regierung und den vorgesehenen Einbezug der betroffenen Bibliotheken und ihrer Trägerschaften in die Ausarbeitung der Strategie ist sichergestellt, dass die Interessen der Hochschulen angemessen berücksichtigt werden.

---

<sup>51</sup> So wäre im Rahmen der Bibliotheksstrategie beispielsweise zu klären, was für Zusammenarbeitsmöglichkeiten es im Hinblick auf die beiden im Kanton betriebenen wissenschaftlichen Verbände gibt (IDS der Universitätsbibliothek und SGBN der Kantonsbibliothek). Die technische Administration der Verbunddatenbanken von Kantonsbibliothek und Universitätsbibliothek ist bereits erfolgreich zusammengeführt worden. Zu prüfen sind weitere Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen beiden Verbänden.

Den unterschiedlichen Bedürfnissen von wissenschaftlichen Bibliotheken und allgemein zugänglichen Bibliotheken kann mit Teilstrategien für unterschiedliche Bibliothekstypen innerhalb einer Gesamtstrategie Rechnung getragen werden. So sind für jeden Bibliothekstyp bzw. Teilbereich adäquate Lösungen möglich.

Art. 14 regelt, was für Beiträge der Kanton zur Förderung des Bibliothekswesens ausrichten kann. Die Beiträge zielen im Sinn des Zweckartikels (Art. 1 E-BibIG) insbesondere darauf ab, ein zeitgemässes, leistungsfähiges und wirtschaftliches Bibliothekswesen zu fördern und die Qualität und das Netzwerk der bibliothekarische Grundversorgung zu unterstützen.

Der Kanton kann Beiträge zur Förderung des Bibliothekswesens nach Art. 6 Abs. 1 E-BibIG ausrichten, namentlich für Zusammenarbeits- und Kooperationsmassnahmen und -projekte, für Massnahmen und Projekte zur Verbesserung der Qualität der bibliothekarischen Angebote und Dienstleistungen und des Ausbildungsstandes des Bibliothekspersonals sowie für Angebote zur Stärkung der Lese-, Medien- und Informationskompetenz der Bevölkerung. Art. 14 formuliert die Grundlage für eine Ermessenssubvention («der Kanton kann Beiträge ausrichten»). Es soll damit im Ermessen der Behörden liegen, unter Berücksichtigung der Bibliotheksstrategie zu entscheiden, ob ein Vorhaben unterstützenswert ist. Die Bestimmung schafft keine gesetzliche Verpflichtung zur Ausrichtung von Beiträgen und keinen Rechtsanspruch auf Beiträge. Gemäss ihrem Wortlaut sind sowohl einmalige Projektbeiträge als auch wiederkehrende Beiträge möglich:

- Der Kanton kann nach Art. 14 somit zum einen Projekte mit einmaligen Beiträgen unterstützen, die im Sinn von Art. 6 Abs. 1 E-BibIG die Zusammenarbeit und Koordination der Bibliotheken fördern (z.B. die Einführung gemeinsamer Bibliotheksausweise), die Qualität der bibliothekarischen Angebote und Dienstleistungen verbessern (z.B. die Einführung eines Zertifizierungssystems) oder die Lesekompetenz stärken (z.B. gemeinsame Leseförderungsaktionen).
- Zum anderen kann der Kanton wiederkehrende Beiträge an Bibliotheken ausrichten, die für andere Bibliotheken regelmässig Angebote und Dienstleistungen im Sinn von Art. 6 Abs. 1 E-BibIG erbringen. Der Kanton kann damit die Erfüllung kantonaler Förderaufgaben bzw. die Erbringung kantonaler Leistungen im Sinn von Art. 6 Abs. 1 Bst. a bis c E-BibIG und der Bibliotheksstrategie (vgl. Erläuterungen zu Art. 15 E-BibIG) durch andere Bibliotheken als die Kantonsbibliothek mit wiederkehrenden Beiträgen abgelden. Dies kann beispielsweise zutreffen, wenn grössere Gemeindebibliotheken anstelle der Kantonsbibliothek andere kleinere Gemeinde- und Schulbibliotheken in einer Region in Sachen Verbesserung der Qualität der Bibliotheksleistungen oder der Angebote zur Förderung der Lese-, Medien- und Informationskompetenz der Bevölkerung beraten (Förderaufgabe nach Bst. b und c), bibliothekarischen Ausbildungsplätze bereitstellen oder andere Leistungen in der bibliothekarischen Aus- und Weiterbildung erfüllen (Förderaufgabe nach Bst. b), Katalogdienstleistungen im gemeinsamen Verbundkatalog oder die Administration von gemeinsamen Bibliotheksausweisen erbringen sowie besondere Zusammenarbeitsangebote wie beispielsweise einen gemeinsamen Leihverkehr vermitteln (Fördermassnahme nach Bst. a).

Von den Beiträgen können sämtliche dem Entwurf unterstellten Bibliotheken profitieren (vgl. Art. 2 E-BibIG), namentlich beispielsweise die allgemein zugänglichen Bibliotheken in den Gemeinden, die Volksschulbibliotheken oder die vom Kanton getragenen Hochschulbibliotheken.

Art. 14 stellt keine Grundlage für die Ausrichtung von wiederkehrenden finanziellen Beiträgen an den ordentlichen Betrieb von Bibliotheken, insbesondere von Gemeindebibliotheken, dar. In diesem Sinn sind auch keine einmaligen oder wiederkehrenden Beiträge an Leistungen von Bibliotheken möglich, welche diese im Rahmen des Grundversorgungsauftrags der Gemeinden für eine oder mehrere Gemeinden zusammen erbringen. Im Unterschied zur Bibliotheksinitiative

sieht der Gegenvorschlag damit keine wiederkehrenden Betriebsbeiträge vor. Dafür unterstützt der Kanton die Bibliotheken (und deren Betrieb) indirekt über die unterstützenden Aufgaben der Kantonsbibliothek nach Art. 9 E-BibIG, hier insbesondere über die Erbringung elektronischer Dienstleistungen und weiterer zentraler Angebote. Daneben kann er – wie oben beschrieben – Beiträge zur Unterstützung des Bibliothekswesens nach Art. 6 Abs. 1 E-BibIG ausrichten.

In Abweichung zur heutigen Praxis sieht der Erlassentwurf keine Ausrichtung von einmaligen Beiträgen an die Einrichtung und Ausstattung von allgemein zugänglichen Bibliotheken im Fall von Errichtungen (Neugründungen, Neubauten usw.) und Erneuerungen vor.<sup>52</sup> Dieser Verzicht ist im Sinn einer konsequenten Aufgabenteilung bzw. einer weiteren Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden sachgerecht. Die Praxis der vergangenen fünf Jahre zeigt darüber hinaus, dass die Wirksamkeit der Beiträge beschränkt ist. Bei Investitionskosten der Gemeinden von durchschnittlich einer Million Franken pro Jahr betrug der kantonale Beitrag pro Jahr durchschnittlich rund 85'000 Franken.

Der Erlass schränkt die gemäss geltendem Bibliotheks- und Kulturförderrecht (und den dortigen allgemeinen Begrifflichkeiten) möglichen Beitragsarten ein und fokussiert diese. In Zukunft werden Beiträge an das Bibliothekswesen aufgrund des Bibliotheksgesetzes und nicht mehr auf Grundlage des Kulturförderungsgesetzes gesprochen. Ausgenommen sind Beiträge an die Bewahrung, Erschliessung und Vermittlung von Beständen, die zum kulturellen Erbe des Kantons gehören, die sich auch in Zukunft nach den Bestimmungen des Kulturförderungsgesetzes richten sollen.<sup>53</sup>

Die Zuständigkeiten für die Beitragsvergabe richten sich nach den bestehenden Zuständigkeiten für die Zusicherung und Ausrichtung von Staatsbeiträgen gemäss Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1; abgekürzt StVG)<sup>54</sup> und Finanzhaushaltsverordnung (sGS 831.1; abgekürzt FHV)<sup>55</sup>, nach den Zuständigkeiten für den Beschluss des Voranschlags<sup>56</sup> sowie für den Lotteriefonds. Insbesondere abhängig von der Beitragshöhe ist entweder die Regierung oder das zuständige Departement bzw. eine von diesem ermächtigte Dienststelle zur Zusicherung und Ausrichtung von Staatsbeiträgen ermächtigt. Der Kantonsrat beschliesst über den Voranschlag oder über einen Nachtragskredit die Finanzierung der Beiträge sowie mittels Kantonsratsbeschluss Beiträge aus dem Lotteriefonds.

*Art. 15* bezeichnet die Voraussetzungen für die Ausrichtung eines Kantonsbeitrags. Diese haben erstens zur Umsetzung der Bibliotheksstrategie beizutragen (Abs. 1). Damit wird eine zielgerichtete, koordinierte, klaren Prioritäten folgende, auf die Entwicklung des st.gallischen Bibliotheksnetzes als Ganzes ausgerichtete und nachhaltige und mit den Bibliotheksträgern abgestimmte Förderpolitik sichergestellt. Die Ausrichtung von Kantonsbeiträgen kann zweitens abhängig gemacht werden vom Einhalten von Standards zu den bibliothekarischen Angeboten (Abs. 2 Bst. a). Durch die Verknüpfung von Kantonsbeiträgen mit der Einhaltung von Qualitätsstandards wird auch eine Forderung der Bibliotheksinitiative umgesetzt. Denkbar wäre beispielsweise die Auflage, bestimmte SAB-Richtlinien einzuhalten. Auf diese Weise kann der Kanton einen Anreiz zur

---

<sup>52</sup> Der Kanton hat beispielsweise im Sommer 2011 für die neue Stadtbibliothek Rapperswil-Jona einen Lotteriefondsbeitrag von maximal Fr. 190'000.– für bibliotheksspezifische Anschaffungen wie RFID-Anlage und mobiles Bibliotheksmaterial gesprochen (vgl. L.11.1.02 des Kantonsratsbeschlusses über Beiträge aus dem Lotteriefonds 2011 [I] vom 3. Mai 2011). Im Winter 2011 hat er die neue Stadtbibliothek und Ludothek Gossau mit einem Lotteriefondsbeitrag von Fr. 100'000.– unterstützt sowie die Erweiterung der regionalen Bibliothek Reburg Altstätten mit einem Lotteriefondsbeitrag von Fr. 25'000.– gefördert (vgl. L.11.2.04 und L.11.2.07 des Kantonsratsbeschlusses über Beiträge aus dem Lotteriefonds 2011 (II) vom 18. Oktober 2011).

<sup>53</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. b (Beiträge an Erhaltung und Pflege schützenswerter Kulturgüter) und Bst. d (Erforschung von Geschichte und Kultur) KFG. Beispiel: Beiträge an die Stiftsbibliothek St.Gallen oder die Textilbibliothek St.Gallen.

<sup>54</sup> Vgl. Art. 66 Abs. 3 StVG.

<sup>55</sup> Vgl. Art. 40 Abs. 1 und Art. 45 FHV.

<sup>56</sup> Vgl. Art. 65 Bst. f KV, Art. 52 Abs. 1 und Art. 65 Bst. a StVG.

Verbesserung der Qualität setzen. Gemäss dem Grundsatz der Subsidiarität können Beiträge ferner von Leistungen der Trägerschaften beteiligter Bibliotheken und Dritter abhängig gemacht werden. In jedem Fall haben die Träger des Vorhabens angemessene (finanzielle oder anderweitige) Eigenleistungen zu erbringen.

*Art. 16* regelt die Form der Ausrichtung eines Kantonsbeitrags. Diese erfolgt entweder durch Verfügung oder durch Leistungsvereinbarung. Die Leistungsvereinbarung regelt namentlich die Rechte und Pflichten der Parteien, die Rahmenbedingungen der Leistungserbringung, das Leistungsangebot, die Form und Höhe der Leistungsabgeltung, die Art der Qualitätssicherung und das Controlling.

*Art. 17* definiert Grundsätze für die Bestimmung der Beitragshöhe. Relevant dafür ist insbesondere die Bedeutung des Beitrags für die Umsetzung der Bibliotheksstrategie (Abs. 1). In der Regel beläuft sich der Kantonsbeitrag auf höchstens zwei Drittel der Gesamtkosten (Abs. 2). Bei hohen Gesamtkosten und gleichzeitig grosser Bedeutung für die Bibliotheksstrategie kann ein vergleichsweise hoher Kantonsbeitrag angemessen sein, um die Gesamtfinanzierung sicherzustellen. Im Vergleich zu heute hat der Kanton damit grundsätzlich die Möglichkeit, einen höheren Anteil an den Gesamtkosten zu übernehmen.<sup>57</sup> Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass dem Kanton – im Unterschied zur Sicherstellung der bibliothekarischen Grundversorgung durch die Gemeinden – die Hauptverantwortung für Fördermassnahmen nach Art. 6 Abs. 1 E-BibIG zukommt. Dies gilt insbesondere für das Bibliotheksnetz im Kanton bzw. die Förderung der Zusammenarbeit und Koordination.

*Art. 18* definiert die Finanzierung der Kantonsbeiträge. Diese können, analog zum geltenden Kulturförderungsrecht (vgl. Art. 2 Abs. 2 KFG), sowohl aus Mitteln des allgemeinen Staatshaushalts als auch aus Mitteln des Lotteriefonds finanziert werden. Da bei den vorgesehenen Beiträgen keine gesetzliche Verpflichtung zur Ausrichtung vorgesehen ist und die Förderbeiträge des Kantons auch für gemeinnützige Zwecke eingesetzt werden, kann der Lotteriefonds als Finanzierungsquelle herangezogen werden.<sup>58</sup>

*Art. 19* beauftragt die zuständigen Departemente (Departement des Innern und Bildungsdepartement), der Regierung gemeinsam periodisch Bericht zu erstatten über die bibliothekarische Grundversorgung nach Art. 3 E-BibIG und die Umsetzung der Bibliotheksstrategie. Zudem haben die zuständigen Departemente periodisch einen Wirkungsbericht über die Massnahmen und Projekte zur Förderung des Bibliothekswesens zuhanden der Regierung zu erstellen.

## 7.4 Ablieferungspflicht (Art. 20 bis 23)

Der fünfte Abschnitt regelt die Pflicht, Medienerzeugnissen mit Bezug zum Kanton St.Gallen der Kantonsbibliothek abzuliefern (Pflichtexemplarrecht). Er normiert den Grundsatz der Ablieferungspflicht, bestimmt deren Adressaten und regelt die Form der Ablieferung, die Entschädigungspflicht und die Grundzüge des Ablieferungsverfahrens. Zudem ermächtigt er die Regierung verschiedene Aspekte der Ablieferungspflicht durch Erlass von Ordnungsbestimmungen zu regeln.

<sup>57</sup> Gemäss Art. 7 Bst. 3 KFG beträgt ein Staatsbeitrag in der Regel nicht mehr als die Hälfte der Gesamtkosten.

<sup>58</sup> Gemäss Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (SR 935.51; abgekürzt BLG) dürfen die Erträge des Lotteriefonds «in allen Fällen» nicht zur Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen des Kantons verwendet werden. Der Verwendungszweck der Lotteriefondsmittel ist auf die Unterstützung «gemeinnütziger und wohltätiger» Zwecke beschränkt (Art. 5 Abs. 1 BLG).

Art. 20 führt im Kanton St.Gallen zugunsten der Kantonsbibliothek ein Pflichtexemplarrecht ein. Ein Pflichtexemplar ist ein Exemplar einer Publikation bzw. eines Medienerzeugnisses, das auf Grund eines Gesetzes oder einer anderen öffentlich-rechtlichen Vorschrift an bestimmte Bibliotheken abgegeben werden muss. Zweck des Pflichtexemplarrechtes ist heute vorrangig die möglichst vollständige Sammlung und Archivierung aller Veröffentlichungen eines Landes oder einer Region als Zeugnis des kulturellen Schaffens, ihre bibliographische Dokumentation und Zugänglichmachung für die Allgemeinheit. Die Ablieferungspflicht gilt für sämtliche st.gallische Publikationen bzw. für Medienerzeugnisse im Sinn von Art. 3 Abs. 3 E-BiblG, die einen Bezug zum Kanton St.Gallen aufweisen (Abs. 1). Sie erfasst damit sowohl körperliche als auch unkörperliche Medienerzeugnisse.<sup>59</sup> Die Kantonsbibliothek kann mit anderen Bibliotheken vereinbaren, dass diese für bestimmte Kategorien von Medienerzeugnisse mit Bezug zum Kanton St.Gallen das Pflichtexemplarrecht an Stelle der Kantonsbibliothek wahrnehmen und den entsprechenden Sammelauftrag sicherstellen (z.B. mit der Universitätsbibliothek in Bezug auf die Dissertationen der Universität).

Die Ablieferungspflicht stellt sicher, dass die Kantonsbibliothek einen wesentlichen Teil ihres Auftrags erfüllen kann: das Sammeln von Publikationen mit Bezug zum Kanton St.Gallen (sogenannte «Sangallensien»; vgl. Art. 8 Bst. a Ziff. 3 E-BiblG<sup>60</sup>). Die Ablieferungspflicht dient dem Interesse des Staates, sein kulturelles Erbe zu bewahren und zu überliefern (Art. 11 Bst. b KV). Der Sammelauftrag der Kantonsbibliothek trägt wesentlich zur Wahrung dieses Interesses bei. Bis anhin sammelt die Kantonsbibliothek auf der Grundlage von Vereinbarungen mit den betroffenen Verlegern und Herstellern. Sie ist zudem auf die Mithilfe derjenigen angewiesen, die Medienwerke veröffentlichen. Ohne deren Hinweise auf Neuerscheinungen bzw. neue Veröffentlichungen hat sie nur eine beschränkte Kenntnis über die im Kanton St.Gallen veröffentlichten Medienerzeugnisse. Insbesondere bei der sogenannten «grauen Literatur» (Vereinsschriften oder im Eigenverlag herausgegebene Werke) kann die Erfüllung des Sammelauftrags nicht bzw. nur ungenügend sichergestellt werden. Diese Tendenz wird sich noch verstärken, da heute immer mehr Informationen nicht mehr in körperlicher Form, beispielsweise auf Papier gedruckt, sondern in elektronischen Netzwerken wie dem Internet veröffentlicht werden. Deshalb statuiert das neue Bibliotheksgesetz eine Pflichtabgabe. Eine solche kennt der Grossteil der Staaten mit gesetzlich abgestützten Bibliotheksverhältnissen.<sup>61</sup> In der Schweiz kennen die Westschweizer Kantone Waadt, Genf und Freiburg die Pflichtabgabe (das sogenannte «dépôt légal»<sup>62</sup>).

Abs. 2 definiert konkret, wer zur Ablieferung verpflichtet ist. Er knüpft die Ablieferungspflicht dabei an die Person des Verlegers oder der Verlegerin bzw. des Urhebers oder der Urheberin des Medienerzeugnisses mit Sitz, Wohnsitz oder Betriebsstätte im Kanton St.Gallen. Verleger ist nach Art. 380 des schweizerischen Obligationenrechts (SR 220; abgekürzt OR), wer ein Werk vervielfältigt oder in Vertrieb setzt, d.h. es in den Verkauf bzw. Buchhandel bringt. Da die Ablieferungspflicht aber auch Publikationen erfassen soll, die nicht in den kommerziellen Vertrieb gehen bzw. ausserhalb des Buchhandels erscheinen (so genannte «graue Literatur» wie z.B. Publikationen von Vereinen, die wichtige gesellschaftliche Interessen vertreten), wird die Ablieferungspflicht ergänzend an die Urheberin oder Urheber des Medienerzeugnisses geknüpft. Urheberin oder

---

<sup>59</sup> Medienerzeugnisse sind gemäss Art. 3 Abs. 3 E-BiblG Darstellungen, die veröffentlicht bzw. öffentlich zugänglich gemacht sind.

<sup>60</sup> Vgl. insbesondere auch die Bemerkungen zu Art. 8 Bst. a Ziff. 3 E-BiblG und zum Sammelauftrag der Kantonsbibliothek und dessen Erfüllung in Ziff. 7.2.

<sup>61</sup> Vgl. insbesondere das Pflichtexemplarrecht der Deutschen Nationalbibliothek und die entsprechenden Regelungen der deutschen Bundesländer zugunsten ihrer Landesbibliotheken.

<sup>62</sup> Vgl. zur Freiburger Pflichtabgabe das Gesetz über den Schutz der Kulturgüter des Kantons Freiburg vom 7. November 1991 (SGF 482.1).

Urheber ist jede natürliche oder juristische Person, die ein Medienerzeugnis im Sinn von Art. 3 Abs. 3 E-BibIG geschaffen hat.<sup>63</sup>

Für Unterlagen öffentlicher Organe gelten nach Art. 20 Abs. 3 die besonderen Bestimmungen des Gesetzes über Aktenführung und Archivierung (sGS 147.1; abgekürzt GAA).

Art. 21 regelt die Form und die Entschädigung der Ablieferung. Medienerzeugnisse in körperlicher Form sind in einfacher Ausfertigung abzuliefern (Abs. 1 Satz 1). Da die Ablieferungspflicht in ihrem Fall eine formelle Enteignung der sachenrechtlichen Eigentumsrechte am Medienerzeugnis als bewegliche körperliche Sache (Art. 713 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, ZGB; SR 210) darstellt, muss diese voll entschädigt werden (Abs. 1 Satz 2). Nur so ist sie mit der Eigentumsgarantie von Art. 26 BV vereinbar. Die Ablieferung hat daher gegen Bezahlung des Verkehrswertes, also des Marktpreises des körperlichen Medienerzeugnisses zu erfolgen. Dem Ablieferungspflichtigen sind überdies alle weiteren, nicht durch die Vergütung des Verkehrswertes abgegoltene Nachteile zu entschädigen, insbesondere auch allfällige Versandkosten zu ersetzen. Da die Kantonsbibliothek die Produzenten und Hersteller von körperlichen Medienerzeugnissen bereits heute grossmehrheitlich entschädigt, ist kein oder nur ein geringer Mehraufwand zu erwarten.

Für unkörperliche Medienerzeugnisse ist eine unentgeltliche Ablieferungspflicht vorgesehen (Art. 21 Abs. 2). Im Unterschied zur Ablieferungspflicht für körperliche Medienerzeugnisse ist diejenige für unkörperliche Medienerzeugnisse mangels Eingriff ins sachenrechtliche Eigentum<sup>64</sup> bzw. mangels besonderer Intensität des Eingriffs in das urheberrechtliche Vervielfältigungs- und Verbreitungsrecht<sup>65</sup> nicht als formelle bzw. materielle Enteignung, sondern als entschädigungslos zu dulden öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung zu qualifizieren.

Da unkörperliche Medienerzeugnisse nicht direkt abgeliefert werden können, muss die zur Ablieferung verpflichtete Person zunächst ein ablieferungsfähiges Exemplar herstellen, namentlich durch elektronische Vervielfältigung. Art. 21 Abs. 2 sieht ausdrücklich eine solche Pflicht vor («Ablieferung in einer zur digitalen Abgabe geeigneten Form»). Die Pflicht zur Herstellung eines ablieferungsfähigen Exemplars stellt ebenso wie die Pflicht zur Ablieferung einen Eingriff ins Vervielfältigungs- und Verbreitungsrecht des Urheberrechtsinhabers dar (Art. 10 Abs. 2 Bst. a und b URG), kann aber aufgrund der mangelnden Intensität des Eingriffs ebenso wie die entsprechende Ablieferungspflicht entschädigungslos vorgenommen werden.

Art. 22 regelt, bis wann die Ablieferung zu erfolgen bzw. der Ablieferungspflichtige seiner Ablieferungspflicht nachzukommen hat.

---

<sup>63</sup> Der Urheberbegriff von Art. 20 Abs. 2 E-BibIG ist damit verschieden vom Urheberbegriff des Bundesgesetzes über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte Urheberrechtsgesetz, URG; SR; 231.1) und geht in doppelter Hinsicht über diesen hinaus. Art. 6 URG bezeichnet als Urheber oder Urheberin natürliche Personen, die ein Werk im Sinn von Art. 2 URG (geistige Schöpfung der Literatur und Kunst, die individuellen Charakter hat) geschaffen haben. Urheberin oder Urheber nach Art. 20 Abs. 1 BibIG sind nicht nur natürliche sondern auch juristische Personen, die ein Medienerzeugnis geschaffen haben. Der Begriff des Medienerzeugnisses geht zudem über geistige Schöpfungen der Literatur und Kunst, die individuellen Charakter haben, hinaus und erfasst ganz allgemein Darstellungen, die veröffentlicht bzw. öffentlich zugänglich gemacht werden.

<sup>64</sup> Bei Medienerzeugnissen in unkörperlicher Form greift das sachenrechtliche Eigentum nach Art. 173 ZGB mangels beweglicher körperlicher Sache nicht.

<sup>65</sup> Der Eingriff besteht darin, dass dem Rechteinhaber die Möglichkeit entzogen wird, über die Vervielfältigung und Verbreitung des betreffenden Werkes zu bestimmen, wenn auch nur mit Bezug auf ein einziges Exemplar. Vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a (Vervielfältigungsrecht) bzw. Art. 10 Abs. 1 Bst. b URG.

Art. 23 ermächtigt die Regierung, verschiedene Aspekte der Ablieferungspflicht mittels Verordnungsbestimmung zu regeln:

- In Bst. a wird die Regierung beauftragt, zu regeln, bei welchen Kategorien von Medienerzeugnissen, für deren Sammlung, Erschliessung, Bewahrung und Vermittlung kein öffentliches Interesse besteht, die Ablieferungspflicht eingeschränkt werden kann. Ein solcher Verzicht auf Ablieferung ist beispielsweise vorzunehmen bei Medienerzeugnissen, die nur in einer sehr geringen Auflage erscheinen, bei Werken der bildenden Kunst, bei Spielen oder bei sogenannten Akzidenzen (Gelegenheitsdrucksachen wie beispielsweise Prospekte, Broschüren, Flugblätter, Visitenkarten, Trauer- und Familiendrucksachen, Eintrittskarten, Fahrpläne, Briefe, Einladungen und Formulare), die lediglich gewerblichen, geschäftlichen oder innerbetrieblichen Zwecken, der Verkehrsabwicklung oder dem privaten, häuslichen oder geselligen Leben dienen. Bei Medienerzeugnissen in unkörperlicher Form ist nebst Akzidenzen beispielsweise auf lediglich privaten Zwecken dienende Websites, netzbasierte Kommunikations-, Diskussions- oder Informationsinstrumente oder auf Netzpublikationen zu verzichten, die nur einer privaten Nutzergruppe zugänglich sind.
- Bst. b ermächtigt die Regierung, die Beschaffenheit der ablieferungspflichtigen Medienerzeugnisse (Ausgabe, unbenutzter Zustand, marktübliche Ausstattung usw.) zu regeln.
- Nach Bst. c und d ist die Regierung beauftragt, die konkrete Umsetzung der Ablieferungspflicht (Ablieferungsverfahren) sowie Verfahren und Folgen zu regeln, wenn der Ablieferungspflichtige seiner Ablieferungspflicht nicht nachkommt (Säumnis). Letzteres ist insbesondere notwendig, weil das gemäss dem kantonalen Enteignungsgesetz (sGS 735.1) vorgesehene Enteignungsverfahren auf die Enteignung von Grundeigentum, Nachbarrechten und persönlichen Rechten an Grundstücken ausgerichtet ist und für die hier u.a. in Frage stehende Enteignung von Rechten an körperlichen Medienerzeugnissen nicht anwendbar ist. Zu regeln ist insbesondere, welche Behörde zum Erlass einer Verfügung befugt ist, wenn ein zur Abgabe Verpflichteter der Ablieferungspflicht nicht nachkommt. Gegenstand der Verfügung wären etwa die Einforderung der Erfüllung der Ablieferungspflicht sowie die Bestimmung der Beschaffenheit des ablieferungspflichtigen Exemplars sowie die Höhe der Entschädigung für die Ablieferung im Fall der Ablieferung eines körperlichen Medienerzeugnisses.

## 7.5 Schlussbestimmungen (Art. 24 bis 27)

Der sechste Abschnitt normiert zuhanden von Kanton und Stadt St.Gallen den Auftrag zur Errichtung und Führung einer gemeinsamen Kantons- und Stadtbibliothek, bezeichnet deren Aufgaben und legt die für die neue gemeinsame Bibliothek geltende Kostenteilung zwischen Kanton und Stadt fest. Zudem regelt er zuhanden der Regierung den Auftrag zur Ausarbeitung einer Kantonsratsvorlage zur gemeinsamen Bibliothek und den Vollzugsbeginn des Erlasses.

Art. 24 regelt in generell-abstrakter Form den Auftrag zur Errichtung und Führung einer Kantons- und Stadtbibliothek. Abs. 1 verpflichtet Kanton und Stadt St.Gallen gesetzlich, an «zentralem Standort» in der Stadt St.Gallen gemeinsam eine allgemein zugängliche Kantons- und Stadtbibliothek zu errichten und zu führen. Sie sind damit gemeinsam Träger der neuen Bibliothek. Abs. 1 nimmt eine wesentliche Forderung der Bibliotheksinitiative auf. Im Unterschied zur Initiative sieht er aber eine gemeinsame Trägerschaft von Kanton und Stadt vor und nicht eine Trägerschaft des Kantons mit Finanzierungsbeteiligung der Stadt. Die neue Bibliothek soll eine Verbundaufgabe von Kanton und Stadt sein. In dem Mass, wie die neue Kantons- und Stadtbibliothek kommunale und kantonale Aufgaben wahrnimmt, sollen Kanton und Stadt gemäss dem Kongruenzprinzip der Kantonsverfassung (Art. 26 Abs. 2 KV) auch entscheiden und bezahlen.

Es wird Sache des Kantonsrates sein, die Umsetzung der gesetzlichen Verpflichtung zusammen mit der Regierung (vgl. dazu Art. 26 E-BibIG) an die Hand zu nehmen und im Rahmen der Bestimmungen von Art. 24 und 25 E-BibIG ein konkretes Verwaltungs- und Bauprojekt über Errichtung, Trägerschaft, Organisation und Finanzierung sowie – unter Vorbehalt des Finanzreferendums – die damit verbundenen Ausgaben zu beschliessen. Das Projekt und die damit für die Stadt verbundenen Ausgaben bedürfen gleichzeitig auch der von der städtischen Gemeindeordnung (sRS 111.1) vorgesehenen Zustimmung der Organe der Stadt St.Gallen.

Art. 24 Abs. 2 ermächtigt Kanton und Stadt St.Gallen, die neue Bibliothek gemeinsam auf öffentlich-rechtlicher Grundlage zu errichten. Die Errichtung der Bibliothek kann damit mittels rechtsetzender, öffentlich-rechtlicher Vereinbarung als gemeinsame selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt oder öffentlich-rechtliche Stiftung erfolgen. Grundsätzlich möglich bleibt auch die gemeinsame Errichtung auf privatrechtlicher Grundlage. Die Bestimmung ist notwendig, weil das kantonale Recht derzeit nicht vorsieht, dass Kanton und Gemeinden gemeinsam mittels Vereinbarung eine öffentlich-rechtliche Organisationsform errichten. Gemäss geltendem Recht wäre lediglich eine durch ein kantonales Gesetz errichtete öffentlich-rechtliche Anstalt möglich. Da eine partnerschaftliche Errichtung der neuen Bibliothek die gemeinsame Trägerschaft von Kanton und Stadt auf die adäquateste Weise zum Ausdruck bringt, wird mit Abs. 2 eine gesetzliche Grundlage für deren öffentlich-rechtliche Ausgestaltung geschaffen.

Art. 24 Abs. 3 bestimmt die neue gemeinsame Bibliothek von Kanton und Stadt St.Gallen zur Rechtsnachfolgerin der Kantonsbibliothek.

Art. 25 bezeichnet die Aufgaben der neuen Kantons- und Stadtbibliothek und regelt die Kostenteilung zwischen Kanton und Stadt St.Gallen in allgemeiner Form. Im Sinn einer «Publikumsbibliothek» für die ganze Bevölkerung<sup>66</sup> und einer Landesbibliothek stellt die neue Kantons- und Stadtbibliothek die bibliothekarische Grundversorgung der Stadt St.Gallen nach Art. 3 E-BibIG sicher und erfüllt gleichzeitig die der Kantonsbibliothek nach Art. 8, 9 und 10 E-BibIG übertragenen Aufgaben (Abs. 1 Bst. a und b). Sie erfüllt damit sowohl kommunale als auch kantonale Bibliotheksaufgaben. Das Profil der neuen Kantons- und Stadtbibliothek entspricht damit in wesentlichen Teilen dem Profil der von der Bibliotheksinitiative geforderten Publikumsbibliothek. Aufgabe der Kantons- und Stadtbibliothek wird es sein, die bibliothekarische Grundversorgung der Stadt St.Gallen sicherzustellen, welche die angemessene Zugänglichkeit eines multimedialen Angebots von Medienerzeugnissen (Bücher, Zeitschriften, Zeitungen, CDs, neue Bibliotheksmedien wie eBooks, ePapers, eAudios, eMusic, eVideos sowie elektronische Zeitschriften, Nachschlagewerke und Datenbanken usw.) für die allgemeine, schulische, berufliche und kulturelle Bildung sowie die Freizeitgestaltung und von Angeboten für die Leseförderung umfasst. Dieses Angebot wird durch den Auftrag ergänzt, für den ganzen Kanton Medien zu allen Wissensgebieten (als Teil der bibliothekarischen Grundversorgung der Bevölkerung) und für die wissenschaftliche Bildung zu sammeln, zu erschliessen, zu bewahren und zu vermitteln («breites, multimediales Angebot für die ganze Bevölkerung»).

Die neue Kantons- und Stadtbibliothek deckt damit neben der Universitätsbibliothek den Bedarf an allgemein wissenschaftlichen Informationen ab. Gleichzeitig gewinnt sie bereits Kinder und Jugendliche und vermittelt der breiten Bevölkerung Unterhaltung, Bildung und Wissenschaft. Als moderne Bibliothek ist sie aber auch Arbeits- und Aufenthaltsort sowie Bildungszentrum: Sie stellt Studien- und Leseplätze bereit und unterstützt lebenslanges Lernen und wissenschaftliches Arbeiten. Darüber hinaus kommt der neuen Bibliothek als Landes- bzw. Kantonsbibliothek die Auf-

<sup>66</sup> Der Begriff der «Publikumsbibliothek» ist an das Konzept der angelsächsischen «Public Library» angelehnt. Die «Public Library» spannt bezüglich ihres Medienangebots den Bogen von der Unterhaltung bis zur Wissenschaft. Sie führt bereits Kinder und Jugendliche in die Institution Bibliothek ein, hebt institutionelle Schranken zwischen Unterhaltung, Bildung und Wissenschaft auf und leitet von einem Bereich in den anderen über.

gabe zu, st.gallische Publikationen zu sammeln und zu vermitteln sowie zum kulturellen Erbe gehörende Bestände zu sichern und zu vermitteln.

Hinsichtlich Kostenteilung wird an der bestehenden Aufgabenteilung festgehalten: Die Stadt finanziert die mit der bibliothekarischen Grundversorgung der städtischen Bevölkerung anfallenden Kosten (Abs. 2), der Kanton die Kosten, die mit den Aufgaben anfallen, welche die gemeinsame Bibliothek in ihrer Funktion als Kantonsbibliothek erfüllt (Abs. 3). Mit Kosten sind sowohl die Kosten für den Erwerb, die Erneuerung und den Umbau als auch die Kosten für den Betrieb gemeint.

Art. 25 E-BibIG definiert in Verbindung mit Art. 24 E-BibIG die Leistungserwartung im Hinblick auf Errichtung und Führung der Kantons- und Stadtbibliothek und deren Aufgaben (das «Was»). Über das «Wie», d.h. über die Art und Weise der Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben und deren Finanzierung, haben dann Regierung und Kantonsrat im Rahmen ihrer verfassungsmässigen und gesetzlichen Zuständigkeiten – unter Vorbehalt des Finanzreferendums – zu entscheiden. Die konkrete Ausgestaltung der neuen Bibliothek wird dem Kantonsrat und den Stimmberechtigten in einer separaten Vorlage zugeleitet. Eine massgebliche Änderung des in Art. 27 E-BibIG definierten Aufgabenkatalogs der Kantons- und Stadtbibliothek oder des Kostenteilers hätte allerdings zwingend eine Änderung des vorliegenden Erlasses zur Folge.

Art. 26 konkretisiert die Umsetzung des Auftrags von Art. 24 E-BibIG, indem die Regierung verpflichtet wird, innert angemessener Frist nach Vollzugsbeginn des Erlasses im Einvernehmen mit dem Stadtrat der Stadt St.Gallen zuhanden des Kantonsrates eine konkrete Vorlage zur neuen Kantons- und Stadtbibliothek auszuarbeiten (Abs. 1). Parallel dazu wird der Stadtrat eine auf die städtische Perspektive adaptierte Vorlage über die Errichtung, Trägerschaft, Organisation und Finanzierung der gemeinsamen Bibliothek an das Stadtparlament ausarbeiten. Die Regierung strebt an, die Vorlage innert fünf Jahren ab Vollzugsbeginn des Erlasses dem Kantonsrat zuzuleiten. Dieses Ziel ist angesichts der kantonalen Planungsprozesse realistisch und erreichbar, wenn die Zusammenarbeit unter den beteiligten Partnern optimal läuft. Die Regierung wird darüber hinaus verpflichtet, in ihrer Vorlage zugleich die mit der Errichtung und Führung der Kantons- und Stadtbibliothek notwendigen Änderungen dieses Erlasses vorzunehmen (Abs. 2). Änderungen dürften dazumal insbesondere der Abschnitt über die Kantonsbibliothek (Ziff. II) und die Schlussbestimmungen (Ziff. VI.) erfahren, deren wesentliche Regelungspunkte in einen neuen zweiten Abschnitt mit der Bezeichnung «Kantons- und Stadtbibliothek» zu integrieren wären. Je nach rechtlicher Ausgestaltung der Trägerschaftsform ist auch eine Änderung des Geltungsbereichs angezeigt.

Art. 27 legt den Vollzugsbeginn des vorliegenden Erlasses fest.

## **8 Erledigung politischer Vorstösse**

Mit dem vorliegenden Bericht zur Einheitsinitiative und der Botschaft zum Bibliotheksgesetz an den Kantonsrat soll das Postulat 43.04.20 «Koordination des kantonalen Bibliothekswesens» erledigt werden.

In der Septembersession 2004 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.04.20 «Koordination des kantonalen Bibliothekswesens» gut. Die Regierung wurde eingeladen, dem Kantonsrat in Ergänzung und mit Blick auf die Umsetzung des neuen Konzeptes für die Kantonsbibliothek Bericht über die Koordination des kantonalen Bibliothekswesens zu erstatten, insbesondere in den Bereichen Organisation, Beschaffung und Aufgabenteilung, und darin auszuführen, ob und wie sie den Koordinationsbedarf durch Erlass entsprechender Verordnungsbestimmungen regelt.

Diese Vorlage erstattet in Ziff. 2 und 3 Bericht über die Koordination des kantonalen Bibliothekswesens (vgl. insbesondere Ziff. 3.3) und den Koordinationsbedarf (vgl. insbesondere Ziff. 2.2 und

3.6.2) und erläutert in Ziff. 6 und 7, wie die Regierung den Koordinationsbedarf durch Erlass eines formellen Gesetzes regeln möchte (vgl. insbesondere Ziff. 6.3, 7.1, 7,3). Bei Annahme des neuen Bibliotheksgesetzes wird es dann Aufgabe der Bibliotheksstrategie sein, mögliche Kooperations- und Zusammenarbeitsbereiche und Synergiepotenziale aufzuzeigen.

## **9      Finanzielle Auswirkungen**

Der vorliegende Erlass hat keine direkten, fix bestimmten unmittelbaren Kostenfolgen. Es ist jedoch aufgrund des vorgesehenen Auftrags an den Kanton, das Bibliothekswesen zu fördern, und mit Blick auf den an Kanton und Stadt St.Gallen gerichteten Auftrag, eine gemeinsame Kantons- und Stadtbibliothek zu errichten und zu führen, mit mittelbaren Kostenfolgen zu rechnen.

### **9.1     Fördermassnahmen**

Das Gesetz verpflichtet nicht zur Finanzierung bestimmter Beiträge, ermächtigt den Kanton aber zur Beitragsausrichtung. Zudem beauftragt das Gesetz die Kantonsbibliothek, andere Bibliotheken in bestimmten Förderbereichen zu unterstützen:

- Derzeit wird davon ausgegangen, dass für die kantonalen Beitragsleistungen jährlich rund 300'000 bis 350'000 Franken Mehrkosten ausgelöst werden. Bei diesem Betrag handelt es sich um einen Rahmenkredit zur Förderung des Bibliothekswesens, das heisst für die Ausrichtung von Projektbeiträgen bzw. die Abgeltung von kantonalen Leistungen entlang der Bibliotheksstrategie.

Zugleich sind durch die Streichung von Lotteriefonds-Beiträgen an die Errichtung und Ausstattung von Bibliotheken Einsparungen gegenüber heute vorgesehen. In den vergangenen fünf Jahren sind Beiträge in der Gesamtsumme von Fr. 438'000.– aus dem Lotteriefonds an neue Bibliotheken, Bibliotheksumbauten oder -erweiterungen ausgerichtet worden, was pro Jahr einem Beitrag von rund 85'000 Franken entspricht. Damit folgen aus der Neuregelung der kantonalen Beiträge zur Förderung des Bibliothekswesens geschätzte mittelbare Mehrkosten von 215'000 bis 265'000 Franken pro Jahr.

- Für die unterstützenden Aufgaben der Kantonsbibliothek bzw. von deren Fachstelle Bibliotheken zur Koordination des Bibliothekswesens wird derzeit mit zusätzlichen Mitteln von jährlich rund 80'000 Franken gerechnet.

Damit folgen aus der Neuregelung der kantonalen Förderauftrags zugunsten der Bibliotheken geschätzte mittelbare Mehrkosten von 295'000 bis 345'000 Franken pro Jahr. Direkte Kostenfolgen sind mit der neugeregelten Bibliotheksförderung keine verbunden. Der Kantonsrat kann im Rahmen des gesetzlichen Förderauftrags mit Beschluss über den Voranschlag bzw. Kantonsratsbeschluss über Beiträge aus dem Lotteriefonds frei über die Mittel entscheiden, die für die Förderung des Bibliothekswesens eingesetzt werden.

### **9.2     Auftrag zur gemeinsamen Kantons- und Stadtbibliothek**

#### **9.2.1   Investitionskosten**

Der vorliegende Erlass beauftragt Kanton und Stadt St.Gallen mit der Errichtung und Führung einer gemeinsamen Kantons- und Stadtbibliothek und legt deren Aufgaben in allgemeiner Form fest. In der Ausgestaltung dieser Verpflichtung sind Kanton und Stadt frei. Aufgrund der heutigen Situation der Kantonsbibliothek Vadiana ist jedoch davon auszugehen, dass für die Umsetzung ein neues Bibliotheksgebäude erforderlich ist. Ebenso dürfte die Verpflichtung Mehrkosten bei den bereits heute der Kantonsbibliothek übertragenen Aufgaben zur Folge haben.

Das Baudepartement und das Departement des Innern haben verschiedene Szenarien analysiert. Sie zeigen: Die Raum- und Standortprobleme der Kantons- und der städtischen Freihandbibliothek können am besten mit einem Umzug in die dafür erworbene Liegenschaft Hauptpost gelöst werden. Raumprogramm und Machbarkeitsabklärungen zeigen, dass neben einer neuen Kantons- und Stadtbibliothek Raum für weitere attraktive Nutzungen bleibt. Die konkrete Ausgestaltung einer gemeinsamen Bibliothek (Errichtung, Trägerschaft, Organisation und Finanzierung) wird dem Kantonsrat und den Stimmberechtigten in einer separaten Vorlage zugeleitet. Derzeit wird in einer ersten Grobkostenschätzung der Investitionen bei einer Realisierung der gemeinsamen Bibliothek gemäss Grobkonzept in der dafür erworbenen Liegenschaft Hauptpost mit Investitionskosten von rund 70 Mio. Franken gerechnet. Darin eingerechnet sind der Erwerb, die Erneuerung und der Umbau der Liegenschaft. Die Stadt St.Gallen soll sich daran gemäss der zwischen Regierung und Stadtrat abgeschlossenen Grundsatzvereinbarung wesentlich, gemäss heutiger Grobkostenschätzung mit rund einem Drittel der Investitionskosten beteiligen. Dem neuen Betrieb der gemeinsamen Bibliothek wird eine mehrjährige Planungs-, Entscheidungs- und Umbauphase vorausgehen, weshalb kaum detaillierte Prognosen für die Betriebskosten der gemeinsamen Bibliothek möglich sind. Dies umso mehr, als sich die Bibliotheken in einem sich technologisch rasch verändernden Umfeld bewegen. Gemäss heutigen Erfahrungswerten und Konzeptberechnungen wird davon ausgegangen, dass sich Synergieeffekte und intensivere Nutzung ausgleichen. Deshalb wird bei den finanziellen Auswirkungen vor allem der Nachholbedarf ins Gewicht fallen.

### **9.2.2 Betriebskosten**

Die Betriebskosten des Teils Kantonsbibliothek dürften sich im Vergleich zur heutigen Kantonsbibliothek (Aufwandüberschuss von rund 4,4 Mio. Franken) auf rund 5 Mio. Franken pro Jahr erhöhen. Darin eingerechnet sind der Ausbau der Fachstelle Bibliotheken sowie weitere notwendige personelle Ressourcen im Bereich der historischen Bestände und die leichte Erhöhung des Medienkredits in Zusammenhang mit der intensiveren Nutzung. Deutlicher erhöhen dürften sich die Betriebsaufwände für die Stadt St.Gallen, die gemäss heutiger Grobkostenschätzung rund einen Drittel der Betriebskosten tragen wird und einen deutlich stärkeren betrieblichen Nachholbedarf aufweist als die Kantonsbibliothek. Über diese Kredite sowie über die Kostenteilung im Detail wird der Kantonsrat – unter Vorbehalt des Finanzreferendums – in einer separaten Vorlage entscheiden können.

## **9.3 Entschädigung der Pflichtablieferung**

Keine zusätzlichen Kosten entstehen aufgrund der Pflichtablieferung: Jährlich werden rund 40'000 Franken für den Ankauf von Medien in diesem Bereich aufgewendet. Dieser Betrag dürfte sich aufgrund der Pflichtexemplar-Regelung nicht wesentlich verändern.

## **10 Verfahren und Referendum**

Lehnt der Kantonsrat – wie von der Regierung beantragt – die Einheitsinitiative «für zeitgemässe Bibliotheken im Kanton St.Gallen (Bibliotheksinitiative)» ab und unterbreitet er dem Volk einen Gegenvorschlag, hat das Volk gleichzeitig über die Initiative und den Gegenvorschlag abzustimmen, es sei denn, das Initiativkomitee zieht die Initiative zurück. In diesem Fall bleibt der Gegenvorschlag (Bibliotheksgesetz).

Dem obligatorischen Finanzreferendum unterstehen nach Art. 6 RIG Gesetze und Beschlüsse des Kantonsrates, die zulasten des Staates für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von mehr als 15 Mio. Franken oder eine während wenigstens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von mehr als 1,5 Mio. Franken zur Folge haben. Gemäss den Aus-

fürungen in Ziff. 9 hat der Gegenvorschlag keine dem obligatorischen Finanzreferendum unterstehenden direkten bzw. unmittelbaren neuen Ausgaben zur Folge. Als rechtsetzender Erlass unterliegt er aber dem fakultativen Gesetzesreferendum (nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV und Art. 5 RIG).

## **11 Anträge**

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren:

1. die Einheitsinitiative «Volksinitiative für zeitgemässe Bibliotheken im Kanton St.Gallen (Bibliotheksinitiative)» gemäss Entwurf des Kantonsratsbeschlusses abzulehnen;
2. auf das Bibliotheksgesetz als Gegenvorschlag zur «Volksinitiative für zeitgemässe Bibliotheken im Kanton St.Gallen (Bibliotheksinitiative)» einzutreten.

Im Namen der Regierung

Martin Gehrer  
Präsident

Canisius Braun  
Staatssekretär

## Anhang I

### Bibliotheken im Kanton gemäss Bibliotheksplan 2010

Mit Bezug zu den Bibliothekskategorien des Bibliotheksplans 2010, die sich an der Grösse der Gemeinden orientieren, ergibt sich für den Kanton St.Gallen das folgende Bild:

Erwartete Leistungsstufe nach Gemeindegrösse	Total Gemeinden dieser Grösse	davon mit Gemeindebibliothek	davon ohne Gemeindebibliothek	Bemerkungen
<b>Vorstufe</b> Ausleihstelle, Bibliobar, Lesecke bis 2'500 Einw. bis 3'750 Medien	26	6	20	in der Regel faktisch kombinierte Schul- und Gemeindebibliotheken (Erfüllung von Art. 25 VSG)
<b>Stufe 1</b> Gemeindebibliothek oder Schul- und Gemeindebibliothek 2'500-5'000 Einw. 3'750-7'500 Medien	31	18	13	in der Regel faktisch kombinierte Schul-/Gemeindebibliotheken (vgl. Vorstufe)
<b>Stufe 2</b> Gemeindebibliothek 5'000-10'000 Einw. 7'500-15'000 Medien	21	14	7	in der Regel faktisch kombinierte Schul-/Gemeindebibliotheken (vgl. Vorstufe)
<b>Stufe 3</b> Stadtbibliothek ab 10'000 Einw. ab 15'000 Medien	2	2	0	Uzwil, Gossau, je kombinierte Schul-/Gemeindebibliotheken (im Bibliotheksplan nicht vorgesehen)
<b>Stufe 4</b> Regionalbibliothek ab 10'000 Einw. ab 15'000 Medien Ort mit Zentrumsfunktion	5	5	0	in St.Gallen und Rapperswil-Jona reine Gemeindebibliotheken, in Altstätten, Buchs, Wil kombinierte Schul-/ Gemeindebibliotheken (im Bibliotheksplan nicht vorgesehen)

Tabelle: Bibliotheken im Kanton St.Gallen nach den Kategorien des Bibliotheksplans 2010

## Anhang II

### Bibliothekenstatistik 2010 des Kantons St.Gallen

Die Bibliothekenstatistik 2010 des Kantons St.Gallen weist für die st.gallischen Bibliotheken insgesamt die folgenden Zahlen aus:<sup>67</sup>

	2010	2009	2008	2007	Soll-Werte nach SAB-Richtlinien
Anzahl Gemeindebibliotheken	45	45	45	45	59 <sup>68</sup>
Einwohnerzahl des Kantons	478'907	474'676	465'937	461'810	478'907
Aktive Benutzerinnen und Benutzer	59'523	59'091	58'528	66'083	69'000 - 115'000
Betriebskosten (Aufwand kommunaler oder privater Trägerschaften) (in Fr.)	5'471'654	5'077'594	4'726'857	4'709'262	14'367'210
Gesamtes Medienangebot	535'047	511'076	500'317	480'881	718'360
– davon Druckschriften	442'970	428'238	421'933	411'720	
– davon audiovisuelle Medien	89'726	80'443	76'606	67'334	
– davon andere Medien (Landkarten usw.)	2'351	2'395	1'778	1'827	
Neuanschaffungen	50'679	51'546	51'473	47'031	min. 72'000
– davon Druckschriften	38'481	39'654			
– davon audiovisuelle Medien	11'997	11'657	11'854	12'134	
– davon andere Medien	201	152	199	157	
Ausleihen insgesamt	2'009'185	1'969'382	1'952'830	1'879'506	2'514'260 (Ø Umsatz = 3,5)
Marktdurchdringung (in Prozent)	12.4	12.4	12.6	14.2	15-25

Tabelle: Bibliothekenstatistik zu den st.gallischen Gemeindebibliotheken

<sup>67</sup> Verschiedene Bibliotheken können ihre Bestände und Ausleihzahlen nicht differenzieren. Deshalb weichen einige Teilsummen geringfügig von den Gesamtsummen ab.

<sup>68</sup> Gemeinden mit über 2'500 Einwohnerinnen und Einwohnern.

## **Kantonsratsbeschluss über die Einheitsinitiative «Volksinitiative für zeitgemässe Bibliotheken im Kanton St.Gallen (Bibliotheksinitiative)»**

Entwurf der Regierung vom 3. Juli 2012

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat vom Bericht der Regierung vom 3. Juli 2012<sup>1</sup> Kenntnis genommen und

erlässt

gestützt auf Art. 53septies in Verbindung mit Art. 44 Abs. 1 sowie Art. 53ter und 53quater des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967<sup>2</sup>

als Beschluss:

1. Die Einheitsinitiative «Volksinitiative für zeitgemässe Bibliotheken im Kanton St.Gallen (Bibliotheksinitiative)» wird abgelehnt.<sup>3</sup>
2. Dem Volk wird ein Gegenvorschlag in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs unterbreitet.

---

<sup>1</sup> ABI 2012, ●●

<sup>2</sup> sGS 451.1.

<sup>3</sup> ABI 2012, 619.

## Bibliotheksgesetz

Entwurf der Regierung vom 3. Juli 2012

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 3. Juli 2012<sup>4</sup> Kenntnis genommen und erlässt

in Ausführung von Art. 10 und 11 der Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2001<sup>5</sup> als Gesetz:

### I. Allgemeine Bestimmungen

#### *Zweck*

*Art. 1.* Dieser Erlass dient insbesondere:

- a) der Sicherstellung der bibliothekarischen Grundversorgung;
- b) der Förderung eines zeitgemässen, leistungsfähigen und wirtschaftlichen Bibliothekswesens.

#### *Geltungsbereich*

*Art. 2.* Dieser Erlass gilt für die:

- a) allgemein zugänglichen Bibliotheken von:
  1. Kanton und Gemeinden;
  2. weiteren öffentlich-rechtlichen Körperschaften des kantonalen Rechts;
  3. privaten Trägern, die Beiträge von Kanton und Gemeinden erhalten;
- b) Bibliotheken an Volksschulen, Mittelschulen und Berufsfachschulen;
- c) Bibliothek der Universität St.Gallen;
- d) Bibliothek der Pädagogischen Hochschule des Kantons St.Gallen.

#### *Bibliothekarische Grundversorgung a) Gegenstand*

*Art. 3.* Die bibliothekarische Grundversorgung der Bevölkerung umfasst die angemessene Zugänglichkeit von Medienerzeugnissen für die allgemeine, schulische, berufliche und kulturelle Bildung sowie die Freizeitgestaltung und von Angeboten für die Leseförderung.

---

<sup>4</sup> ABI 2012, ●●

<sup>5</sup> sGS 111.1.

Die bibliothekarische Grundversorgung der Schülerinnen und Schüler umfasst die angemessene Zugänglichkeit von Medienerzeugnissen zur Unterstützung des Bildungsauftrags der Volks-, Mittel- und Berufsfachschulen sowie von Angeboten zur Förderung der Lese-, Medien- und Informationskompetenz.

Medienerzeugnisse sind Darstellungen in Schrift, Bild und Ton, die:

- a) auf Papier, elektronischen Datenträgern und anderen Trägern veröffentlicht werden (Medienerzeugnis in körperlicher Form);
- b) in einem elektronischen Netzwerk öffentlich zugänglich gemacht werden (Medienerzeugnis in unkörperlicher Form).

#### *b) Zuständigkeit*

*Art. 4.* Kanton und Gemeinden stellen im Verbund die bibliothekarische Grundversorgung der Bevölkerung sicher. Die Gemeinden tragen die Hauptverantwortung.

Die Träger der Volks-, Mittel- und Berufsfachschulen stellen die bibliothekarische Grundversorgung ihrer Schülerinnen und Schüler sicher.<sup>6</sup>

#### *c) Zusammenarbeit*

*Art. 5.* Die Bibliotheken arbeiten im Rahmen der verfügbaren Mittel bei der Sicherstellung der bibliothekarischen Grundversorgung zusammen und koordinieren ihre Angebote und Dienstleistungen.

#### *Förderung des Bibliothekswesens*

*Art. 6.* Der Kanton fördert:

- a) die Zusammenarbeit von Bibliotheken sowie die Koordination ihrer Angebote und Dienstleistungen;
- b) die Qualität der bibliothekarischen Angebote und Dienstleistungen und den Ausbildungsstand des Bibliothekspersonals;
- c) die Lese-, Medien- und Informationskompetenz der Bevölkerung.

Er erfüllt diese Aufgaben insbesondere durch:

1. die unterstützenden Aufgaben der Kantonsbibliothek zu Gunsten der anderen Bibliotheken;
2. die Bibliotheksstrategie;
3. die Ausrichtung von Kantonsbeiträgen.

## **II. Kantonsbibliothek**

### *Trägerschaft*

*Art. 7.* Der Kanton führt in der Stadt St.Gallen die Kantonsbibliothek.

---

<sup>6</sup> Art. 25 des Volksschulgesetzes, sGS 231.1; Art. 4 des Mittelschulgesetzes, sGS 215.1; Art. 9 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung, sGS 231.1.

### *Allgemeine Aufgaben*

Art. 8. Die Kantonsbibliothek:

- a) sammelt, erschliesst, bewahrt und vermittelt:
  - 1. ein breites Angebot an Medienerzeugnissen für die allgemeine, schulische, berufliche und kulturelle Bildung als Teil der bibliothekarischen Grundversorgung der Bevölkerung;
  - 2. Medienerzeugnisse für die wissenschaftliche Bildung;
  - 3. Medienerzeugnisse mit Bezug zum Kanton St.Gallen;
  - 4. Bestände, die von besonderer Bedeutung für das kulturelle Erbe des Kantons sind;
- b) unterstützt lebenslanges Lernen und wissenschaftliches Arbeiten;
- c) stellt Arbeitsplätze bereit;
- d) arbeitet mit anderen Bibliotheken zusammen.

### *Unterstützende Aufgaben*

Art. 9. Die Kantonsbibliothek unterstützt Bibliotheken, indem sie insbesondere:

- a) elektronische und weitere zentrale Dienstleistungen erbringt;
- b) bibliothekarische Aus- und Weiterbildungsangebote bereitstellt;
- c) Beratung anbietet über:
  - 1. den wirtschaftlichen Mitteleinsatz und die wirksame Aufgabenerfüllung;
  - 2. die Vermittlung von Lese-, Medien- und Informationskompetenz.

Das zuständige Departement kann von den Trägerschaften der unterstützten Bibliotheken eine angemessene Kostenbeteiligung verlangen.

### *Übernahme von weiteren Aufgaben*

Art. 10. Die Kantonsbibliothek kann weitere bibliothekarische Aufgaben übernehmen. Das zuständige Departement und die Trägerschaften der beteiligten Institutionen schliessen eine Leistungsvereinbarung ab. Diese regelt insbesondere die Leistungen der Kantonsbibliothek und die Kostenübernahme durch die Trägerschaften der beteiligten Institutionen.

### *Benutzung*

Art. 11. Die Kantonsbibliothek ist allgemein zugänglich. Das zuständige Departement erlässt die Benutzungsordnung.

### *Gebühren*

Art. 12. Für die Benutzung der Kantonsbibliothek können angemessene Gebühren verlangt werden. Das zuständige Departement erlässt einen Gebührentarif.

## **III. Fördermassnahmen**

### *Bibliotheksstrategie*

Art. 13. Die zuständigen Departemente erarbeiten zur Förderung des Bibliothekswesens nach Art. 6 Abs. 1 dieses Erlasses gemeinsam strategische Leitlinien (Bibliotheksstrategie) sowie Massnahmen- und Projektvorschläge zu deren Umsetzung.

Die Bibliotheksstrategie bedarf der Genehmigung der Regierung.

Die Bibliotheken und ihre Trägerschaften werden in die Ausarbeitung der Bibliotheksstrategie und der Massnahmen- und Projektvorschläge nach Abs. 1 dieser Bestimmung einbezogen oder zur Vernehmlassung eingeladen.

#### *Kantonsbeiträge a) Grundsatz*

*Art. 14.* Der Kanton kann Beiträge zur Förderung des Bibliothekswesens nach Art. 6 Abs. 1 dieses Erlasses ausrichten.

#### *b) Voraussetzung*

*Art. 15.* Kantonsbeiträge tragen zur Umsetzung der Bibliotheksstrategie bei.

Ihre Ausrichtung kann abhängig gemacht werden von:

- a) Auflagen und Bedingungen namentlich zu Umfang und Qualität der bibliothekarischen Angebote und Dienstleistungen;
- b) Leistungen der Trägerschaften beteiligter Bibliotheken;
- c) Leistungen Dritter.

#### *c) Form*

*Art. 16.* Die Ausrichtung eines Beitrags nach Art. 14 dieses Erlasses erfolgt durch Verfügung oder Leistungsvereinbarung.

Das zuständige Departement schliesst mit den beteiligten Parteien eine Leistungsvereinbarung ab, wenn die Empfängerin oder der Empfänger zu besonderen Leistungen verpflichtet wird oder weitere Finanzierungsträger beteiligt sind.

#### *d) Bemessung*

*Art. 17.* Bei der Beitragsbemessung wird die Bedeutung der Massnahme oder des Projekts für die Umsetzung der Bibliotheksstrategie berücksichtigt.

Der Kantonsbeitrag beläuft sich in der Regel auf höchstens zwei Drittel der Gesamtkosten.

#### *e) Finanzierung*

*Art. 18.* Kantonsbeiträge werden finanziert aus Mitteln:

- a) des allgemeinen Staatshaushalts;
- b) des Lotteriefonds.

#### *Berichterstattung*

*Art. 19.* Die zuständigen Departemente erstatten der Regierung periodisch Bericht über:

- a) die bibliothekarische Grundversorgung;
- b) die Umsetzung der Bibliotheksstrategie;
- c) die Wirkung der Massnahmen und Projekte zur Förderung des Bibliothekswesens.

## IV. Ablieferungspflicht

### *Grundsatz*

Art. 20. Medienerzeugnisse mit Bezug zum Kanton St.Gallen werden der Kantonsbibliothek abgeliefert.

Zur Ablieferung verpflichtet sind Urheberinnen und Urheber sowie Verlegerinnen und Verleger mit Sitz, Wohnsitz oder Betriebsstätte im Kanton St.Gallen.

Die Ablieferung von Unterlagen öffentlicher Organe richtet sich nach den besonderen Bestimmungen des Gesetzes über Aktenführung und Archivierung vom 19. April 2011.<sup>7</sup>

### *Form und Entschädigung*

Art. 21. Körperliche Medienerzeugnisse nach Art. 3 Abs. 3 Bst. a dieses Erlasses werden in einfacher Ausfertigung abgeliefert. Die Kantonsbibliothek entschädigt alle damit verbundenen Nachteile, namentlich den Verkehrswert und die Versandkosten.

Unkörperliche Medienerzeugnisse nach Art. 3 Abs. 3 Bst. a dieses Erlasses werden in einer zur digitalen Ablage geeigneten Form abgeliefert. Die Ablieferung erfolgt unentgeltlich.

### *Frist*

Art. 22. Die Ablieferung erfolgt spätestens nach Ablauf eines Monats seit der Veröffentlichung oder der öffentlichen Zugänglichmachung.

### *Verordnung*

Art. 23. Die Regierung regelt durch Verordnung:

- a) Einschränkungen der Ablieferungspflicht von Medienerzeugnissen, für deren Sammlung, Erschliessung, Bewahrung und Vermittlung kein öffentliches Interesse besteht;
- b) Beschaffenheit der ablieferungspflichtigen Medienerzeugnisse;
- c) das Verfahren der Ablieferung;
- d) Verfahren und Folgen bei Säumnis.

## V. Schlussbestimmungen

### *Kantons- und Stadtbibliothek a) Errichtung und Führung*

Art. 24. Kanton und Stadt St.Gallen errichten und führen an zentralem Standort gemeinsam eine allgemein zugängliche Kantons- und Stadtbibliothek.

Die Kantons- und Stadtbibliothek kann durch Abschluss einer Vereinbarung zwischen Kanton und Stadt St.Gallen als gemeinsame selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt oder öffentlich-rechtliche Stiftung errichtet werden. Die Bestimmungen der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001<sup>8</sup> über die zwischenstaatlichen Vereinbarungen mit Gesetzesrang und des Gemeindegesetz-

---

<sup>7</sup> sGS 147.1.

<sup>8</sup> sGS 111.1.

zes vom 21. April 2009<sup>9</sup> über allgemeinverbindliche Vereinbarungen werden sachgemäss angewendet.

Die Kantons- und Stadtbibliothek ist Rechtsnachfolgerin der Kantonsbibliothek nach Art. 7 dieses Erlasses.

*b) Aufgabenerfüllung und Kostenteilung*

*Art. 25.* Die Kantons- und Stadtbibliothek:

- a) stellt die bibliothekarische Grundversorgung der Bevölkerung der Stadt St.Gallen nach Art. 3 dieses Erlasses sicher;
- b) erfüllt die der Kantonsbibliothek nach Art. 8, 9 und 10 dieses Erlasses übertragenen Aufgaben.

Die Stadt St.Gallen trägt die Kosten für die mit der Aufgabenerfüllung nach Abs. 1 Bst. a dieser Bestimmung anfallenden Kosten.

Der Kanton trägt die Kosten für die mit der Aufgabenerfüllung nach Abs. 1 Bst. b dieser Bestimmung anfallenden Kosten.

*c) Vorlage*

*Art. 26.* Die Regierung unterbreitet dem Kantonsrat im Einvernehmen mit dem Stadtrat der Stadt St.Gallen innert angemessener Frist nach Vollzugsbeginn dieses Erlasses eine Vorlage über Errichtung, Trägerschaft, Organisation und Finanzierung der Kantons- und Stadtbibliothek.

Die Regierung beantragt in ihrer Vorlage die mit Errichtung und Führung der Kantons- und Stadtbibliothek notwendigen Änderungen dieses Erlasses.

*Vollzugsbeginn*

*Art. 27.* Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

---

<sup>9</sup> sGS 151.2