



## Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zum

### **Bibliotheksgesetz (BiblioG)**

---

#### **1. Ausgangslage**

Die Landsgemeinde vom 28. April 2019 hat einen Rahmenkredit von Fr. 19.8 Mio. für den Bau eines neuen Verwaltungsgebäudes an der Marktgasse 14 und 16 gutgeheissen. Im neuen Gebäude sollen unter anderem die Kantonsbibliothek und die Volksbibliothek untergebracht werden. Hierfür ist Raum im Erdgeschoss und in den Untergeschossen vorgesehen.

Das Zusammenführen von Kantonsbibliothek und der Volksbibliothek in einem Gebäude und die Führung der neuen Bibliothek durch den Kanton bedingen eine klare Regelung der Verantwortlichkeiten, der Organisation und der Finanzierung. Hierfür soll ein neues Bibliotheksgesetz erlassen werden.

#### **2. Volksbibliothek**

Die Volksbibliothek ist heute in unmittelbarer Nachbarschaft zum Landesarchiv und zur Kantonsbibliothek in der Liegenschaft Buherre Hanisefs, im Kulturgüterschutzraum unter dem Kanzleiplatz und im Untergeschoss der Neuen Kanzlei untergebracht. Die Platzverhältnisse wirken beengt und unübersichtlich. Zudem sind die Lichtverhältnisse ungünstig. Die räumlichen Begebenheiten entsprechen nicht mehr den Anforderungen an eine moderne Bibliothek.

Die Volksbibliothek verfügt heute über einen Bestand von rund 13'500 Medien. Gemäss den Kennzahlen für den Medienbedarf der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der allgemeinen öffentlichen Bibliotheken (SAB-Norm) liegt das empfohlene Medienangebot, gemessen an der Bevölkerung und der Schülerzahl (Primarschule und Oberstufe, ohne Gymnasium) des inneren Landesteils, jedoch bei 37'000 Medien. Es besteht also auch bei den Medien ein erheblicher Ausbaubedarf. Damit verbunden ist ein deutlich grösserer Platzbedarf.

In den letzten 20 Jahren hat sich bei den Publikumsbibliotheken ein grosser Wandel vollzogen. Zettelkästen wurden durch eine elektronische Abfrageinfrastruktur ersetzt. Neben dem traditionellen Informationsträger Buch, das nach wie vor sehr beliebt ist, sind heute auch audiovisuelle und digitale Medien anzubieten. Um diesen und zukünftigen Änderungen gewachsen zu sein, braucht es für den Bibliotheksbetrieb eine neue räumliche Organisation mit mehr und flexibler nutzbarem Raum.

In der Bibliothekswelt hat sich in jüngerer Zeit der Trend durchgesetzt, eine Bibliothek nicht nur als betreuten Ausleihort zu betreiben, sondern als einladende und leicht zugängliche Einrichtung mit hoher Aufenthaltsqualität und breitem Lern- und Bildungsangebot. Bibliotheken sind heute inspirierende Begegnungsstätten zum gegenseitigen Austausch und zum Diskutieren. Nur so kann eine Bibliothek die Schulen und die Öffentlichkeit mit ihren Leistungen erreichen. Für eine solche Institution ist nebst einem zentralen Standort ein ausreichendes Raumangebot mit einem guten Präsentationspotenzial unerlässlich.

Bereits seit einigen Jahren besteht ergänzend zum gedruckten Buch ein beachtliches Angebot an digitalen Medien. In einzelnen Bereichen nehmen die digitalen Medien inzwischen einen erheblichen Anteil ein. So hat beispielsweise Wikipedia die einst vielbändigen allgemeinen Nachschlagewerke weitgehend verdrängt. Zudem werden in bestimmten Forschungsgebieten Informationen benötigt, die aus Aktualitätsgründen nur noch digital publiziert werden.

Gleichzeitig ist aber auch festzustellen, dass sich das herkömmliche Buch in den Bibliotheken nach wie vor grosser Beliebtheit erfreut. In vielen Fällen ist die Ausleihe und Nutzung von physischen Büchern konstant geblieben oder sogar angestiegen. Als regelrechter Publikumsmagnet hat sich die neue St.Galler Bibliothek in der Hauptpost erwiesen, in welcher Teile der Kantonsbibliothek und der Stadtbibliothek zusammengeführt wurden. Es ist offenkundig weiterhin ein Bedürfnis und gehört zum Leseerlebnis, dass man ein Buch physisch in den Händen hält. Zudem sind die Beratung und die Medienvermittlung in Bibliotheken weiterhin sehr gefragt.

Insgesamt lässt sich sagen, dass die digitalen Medien im Bibliothekswesen eine gewisse Bedeutung erlangt haben, gleichzeitig aber die herkömmlichen Bücher ungebrochen nachgefragt werden. Für die Planung der Flächen können daher die Empfehlungen des Fachverbands, die diese Entwicklungen berücksichtigen, als richtungweisend herangezogen werden.

Die Volksbibliothek und die Kantonsbibliothek arbeiten schon heute sehr gut zusammen, nutzen viele Synergien und ergänzen sich optimal, was sich nicht nur positiv auf den Personal- und den Betriebsaufwand auswirkt, sondern auch auf den Kundennutzen. Die beiden Bibliotheken sind in den letzten Jahren stark zusammengewachsen und werden von vielen Benutzerinnen und Benutzern als eine Bibliothek wahrgenommen.

Daher wurde beschlossen, das Landesarchiv, die Kantonsbibliothek und die Volksbibliothek gemeinsam im neuen Verwaltungsgebäude zu platzieren. Mit der gemeinsamen Nutzung von Infrastrukturen durch die drei Institutionen lassen sich organisatorische Synergien erzielen. Dies betrifft insbesondere den Empfang, die Ausleihe und den Informationsstand, aber auch den Lesesaal und den Gruppenarbeitsraum. Die gemeinsame Nutzung muss aber auch mit einer engen inhaltlichen Zusammenarbeit verbunden sein. Die angestrebte betriebliche Konvergenz ist daher letztlich nur möglich, wenn auch eine betriebliche Bereinigung vorgenommen wird. Die Kantonsbibliothek und die Volksbibliothek werden nicht nur räumlich, sondern auch betrieblich und organisatorisch zusammengefasst. Am neuen Standort wird eine Bibliothek Appenzell entstehen, die einerseits den freien Zugang zu wichtigen Informationsquellen und zu Medien sicherstellt und andererseits eine zentrale Anlaufstelle bei der Suche nach Informationen ist. Sie erfüllt einen wichtigen bildungs- und kulturpolitischen Auftrag und dient dem informativen sowie kulturellen Meinungsaustausch. Sie unterstützt Forschende, Studierende und die interessierte Bevölkerung durch die Bereitstellung von Arbeitsplätzen und Medien in ihrer Wissensarbeit. Darüber hinaus steht sie für die Schulen als wichtige Partnerin in Sachen Medienpädagogik und Wissensvermittlung zur Verfügung. Sie unterstützt die Schulen mit ihrem Medienangebot und ihrer Medienkompetenz. Für die breite Öffentlichkeit soll die Bibliothek Appenzell ein wichtiger Ort für die Medienvermittlung und ein Treffpunkt mit hoher Aufenthaltsqualität sein.

Mit dem Zusammenwachsen der Kantons- und der Volksbibliothek zu einer Bibliothek fällt die heutige, separate Führung der Kantonsbibliothek durch den Kanton und der Volksbibliothek durch einen privaten Verein weg. Um in der Führung die nötige Effizienz zu erreichen, muss diese für die ganze neue Bibliothek aus einer Hand vorgenommen werden. Wegen der Beteiligung der Kantonsbibliothek kommt für diese Rolle nur der Kanton in Frage.

### **3. Bibliotheksgesetz**

Die Führung der neuen Bibliothek durch den Kanton bedarf angesichts der Ausdehnung der Leistung auf ein allgemeines Freihandangebot einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage. Im Hinblick auf die Platzierung einer vereinten Kantons- und Volksbibliothek im neuen Verwaltungsgebäude und die damit verbundene Übernahme der Gesamtführung durch den Kanton wurde ein Entwurf für ein neues Bibliotheksgesetz erarbeitet.

Im Bibliotheksgesetz werden in der Hauptsache die Rollen und Aufgaben der öffentlichen Hand im Bibliotheksbereich festgelegt. Der Kanton führt eine Kantonsbibliothek und fördert das Bibliothekswesen auf seinem Gebiet. Diese Aufgaben hat er im Wesentlichen bereits bisher wahrgenommen. Die Aufgaben werden aber konkretisiert und mit einer Bestimmung über die finanzielle Unterstützung von Bibliotheken der Bezirke und der Schulgemeinden ergänzt.

Neu geregelt wird die Verantwortung für ein bibliothekarisches Angebot zugunsten der Bevölkerung. Damit ist ein allgemeines Bibliotheksangebot für Kinder, Jugendliche und Erwachsene gemeint, wie es in der Schweiz in vielen Gemeinden und Schulen geführt wird. Im Kanton führt bereits der Bezirk Obereggen eine solche Bibliothek. Da das Bereitstellen eines bibliothekarischen Angebots vor Ort fast überall in der Schweiz eine Aufgabe der Gemeinden und Schulgemeinden ist, soll die Verantwortung für diesen Bereich im Kanton Appenzell I.Rh. grundsätzlich bei den Bezirken und Schulgemeinden liegen. Sofern bereits anderweitige Bibliotheksangebote bestehen, mit denen der Bedarf abgedeckt wird, sollen sich die Schulgemeinden und Bezirke angemessen an den Kosten beteiligen.

Heute führt ein privater Verein die Volksbibliothek für den inneren Landesteil. Der Kanton unterstützt den Betrieb der Volksbibliothek aktiv. Einerseits bezahlt die Stiftung Pro Innerrhoden als kantonale Organisation der Volksbibliothek namhafte finanzielle Beiträge. Andererseits bietet der Kanton der Bibliothek Unterstützung mit der Überlassung von Raum und Dienstleistungen zu Vorzugskonditionen. Die Bezirke und die Schulgemeinden leisten dem Verein ebenfalls Unkostenbeiträge. Mit dem neuen Gesetz würde die Unterstützung durch den Kanton, die Schulgemeinden und die Bezirke unter Berücksichtigung der neuen Ausgangslage verankert.

Mit der Übernahme der Leitung der vereinten Kantons- und Volksbibliothek durch den Kanton entsteht erneut die Situation, dass das kommunale Bibliotheksangebot nicht durch die Schulen und Bezirke bestritten wird, sondern durch einen Dritten. Auch in diesem Fall sollen sich die Schulgemeinden und Bezirke an den Kosten beteiligen. Es ist vorgesehen, dass der Kanton die Kosten der Kantonsbibliothek und die hälftigen Kosten der integrierten Volksbibliothek übernimmt. Die Schulgemeinden und Bezirke würden sich gemeinsam mit der anderen Hälfte der Volksbibliothekskosten beteiligen. Umgekehrt wird sich der Kanton künftig an den Kosten des Bezirks Obereggen für die Führung der dortigen Dorfbibliothek mit bis zur Hälfte der Kosten beteiligen.

### **4. Kosten der Volksbibliothek**

Heute wird die Volksbibliothek durch einen Verein betrieben, wobei die Finanzierung der Bibliothek weitgehend durch die öffentliche Hand gewährleistet wird. Der Aufwand der Bibliothek beläuft sich seit einigen Jahren auf rund Fr. 200'000.-- pro Jahr.

Derzeit ist der Verein daran, das Angebot der Volksbibliothek den gewandelten Kundenbedürfnissen anzupassen, wofür ein verstärkter Personaleinsatz und gezielte Weiterbildungen nötig sind. Zur besseren Abdeckung des Kundenbedarfs an neuen Medien muss zudem das Medienbudget vorübergehend um Fr. 5'000.-- angehoben werden. Daher ist der Aufwand für 2018 auf

rund Fr. 220'000.-- angestiegen und wird 2019 rund Fr. 235'000.-- erreichen. Voraussichtlich wird er in den nachfolgenden Jahren wieder etwas sinken und sich etwa auf dem Niveau von Fr. 225'000.-- einpendeln.

Die grössten Ausgabenposten betreffen den Personalaufwand mit rund Fr. 110'000.-- bis Fr. 150'000.--, den Aufwand für Medien und Zeitschriften von gut Fr. 30'000.--, die Informatikkosten von derzeit gut Fr. 15'000.-- und die Miete von Fr. 14'000.--. Zu berücksichtigen sind aber auch der Raumerhalt und die Raumreinigung mit rund Fr. 10'000.-- sowie der allgemeine Aufwand für Material, Veranstaltungen und Werbung mit zirka Fr. 14'000.--.

Die Vereinsbeiträge und Gebühren decken durchschnittlich zirka 15% des Aufwands. Zirka 7% werden durch private Spenden und aus dem Vermögen des Vereins gedeckt. Die übrigen Kosten trägt die öffentliche Hand. Für die Jahre 2016 und 2017 ergab sich bei einem Aufwand von durchschnittlich Fr. 196'000.-- folgende Finanzierung (gerundet):

Durchschnitt	in Fr.	Anteil in %
Vereinsbeiträge, Gebühren	30'985	15.78
Vermögensverzehr	7'034	3.58
Spenden / Diverse	7'600	3.87
	45'619	23.23
Bezirke des inneren Landesteils	27'569	14.04
Schulgemeinden des inneren Landesteils	29'057	14.80
Kirchgemeinden	2'920	1.49
Stiftung Pro Innerrhoden	68'000	34.64
Kanton (Verzicht auf Verrechnung)	23'163	11.80
	150'709	76.77
Gesamtaufwand	196'328	100.00

Das Jahr 2018 war für die Volksbibliothek in finanzieller Sicht im langjährigen Vergleich ausserordentlich, weshalb es nicht in diese Berechnung einbezogen wird. Zum einen stieg der Aufwand wegen einer strukturellen Bereinigung, zum anderen konnten bei zwei Ausserrhoder Stiftungen einmalig namhafte Spenden erhältlich gemacht werden.

Im Durchschnitt trug die Volksbibliothek aus eigenen oder selber generierten Mitteln einen Anteil von etwa einem Viertel, die öffentliche Hand einen Anteil von rund drei Vierteln. Der Kanton trug rund 45%, die Bezirke, Schulgemeinden und die Kirchgemeinden rund 30%.

Für Details zur Entwicklung der Kosten bis 2023 kann auf die angehängte Zusammenstellung verwiesen werden (Beilage «Finanzierung Bibliothek»).

## 5. Künftige Kosten der Volksbibliothek

Mit dem Umzug der Volksbibliothek und der Kantonsbibliothek in das neue Verwaltungsgebäude wird der Bücherbestand von heute 13'500 auf 37'000 aufgestockt. Dies entspricht dem Bestand, der gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der allgemeinen öffentlichen Bibliotheken (SAB) empfohlen wird, nämlich 1.5 Bücher pro Einwohnerin oder Einwohner im Gebiet plus 12 Bücher pro Schülerin oder Schüler. Im neuen Verwaltungsge-

bäude wurde der Raumbedarf der Volksbibliothek anhand dieser Empfehlung für das Einzugsgebiet des inneren Landesteils mit rund 14'000 Personen und zirka 1'300 Volksschülerinnen und -schülern geplant.

Mit dem neuen Bestand steigen vor allem die Positionen des Medieneinkaufs und der Miete sowie der Personalaufwand. Der Medieneinkauf ist proportional abhängig vom Bestand und steigt daher im gleichen Verhältnis wie die vorgesehene Bestandeseverweiterung.

Zwar können beim Personal mit der Zusammenführung der drei Institutionen Landesarchiv, Kantonsbibliothek und Volksbibliothek gewisse Synergien genutzt werden, beispielsweise beim Schalterdienst. Der fast dreifache Bücherbestand erfordert aber gleichzeitig bei der Registrierung, der bibliothekarischen Erfassung und bei den Ausleihen einen markant höheren Personaleinsatz. Insgesamt ist daher mit einer zusätzlichen Stelle zu rechnen.

Bei der Miete ist zu berücksichtigen, dass bisher nur ein symbolischer Beitrag verrechnet wurde, den erst noch die durch kantonale Mittel finanzierte Stiftung Pro Innerrhoden übernommen hat. Der Mietzins für die vorgesehene Fläche im neuen Verwaltungsgebäude ist wesentlich höher. Zum einen ist die beanspruchte Fläche beträchtlich grösser, zum anderen sind zur Gewährleistung der Amortisation der Investitionssumme die vollen Mietkosten einzusetzen. Die Miete wurde anhand der Formel berechnet, wie sie bei Drittnutzungen des Kantons oder bei Institutionen mit eigener Rechnung angewandt wird. Basis bilden die von der Volksbibliothek exklusiv genutzten Flächen von 445m<sup>2</sup>, die mit dem Landesarchiv und der Kantonsbibliothek gemeinsam genutzten Flächen von 40m<sup>2</sup> und die von den beiden Bibliotheken und dem Landesarchiv zusammen genutzten Flächen von 185m<sup>2</sup>. Insgesamt ist von einer massgeblichen Fläche von 547m<sup>2</sup> auszugehen. Dies macht, gemessen an der Gesamtfläche im neuen Verwaltungsbau von 3'680m<sup>2</sup>, einen Anteil von 14.86% aus. Bei einer Gesamtinvestition von Fr. 19.8 Mio. und einem Kapitalisierungssatz von 3.75% resultiert eine Summe von rund Fr. 110'000.-- pro Jahr. Der Kapitalisierungssatz setzt sich aus einer Quote von 2.25% für die Instandhaltung und die Erneuerung sowie dem Referenzzinssatz des Bundes für Mieten von derzeit 1.5% zusammen.

Gestützt auf das vorgeschlagene Bibliotheksgesetz übernimmt der Kanton mit der Integration der Volksbibliothek neu direkt eine Aufgabe der Schulgemeinden und Bezirke, die von diesen aber teilweise abgegolten werden soll. Der Kanton wird die entsprechenden Zahlen der Volksbibliothek in der Staatsrechnung denn auch separat ausweisen.

Auf der Einnahmenseite fallen mit der Überführung in die öffentliche Hand die Beiträge der Stiftungen und voraussichtlich auch weiterer Spender weg. Es bleiben als einzig namhafte Position aus heutiger Sicht die Benutzergebühren. Diese können mit dem Ausbau des bibliothekarischen Angebots angemessen erhöht werden, sodass ein Ertrag von rund Fr. 45'000.-- erwartet werden kann.

In der Summe dürfte der jährliche Fehlbetrag für den Betrieb der Volksbibliothek voraussichtlich bei rund Fr. 390'000.-- liegen. Eine Zusammenstellung der Ausgaben und Einnahmen findet sich auf der beiliegenden Tabelle (Beilage «Finanzierung Volksbibliothek»).

Die Berechnung des Aufwands und der Kostenverteilung beruht auf Prognosen, die auf der Basis der heute bekannten Zahlen und anhand der absehbaren Entwicklungen erstellt wurden. Die massgeblichen Zahlen zum Zeitpunkt der Eröffnung der neuen Bibliothek und danach können abweichen.

## **6. Kostenverteilung**

### **6.1 Grundsatz der Verteilung**

Der Kanton wird bei einem Zusammenschluss der Volksbibliothek und der Kantonsbibliothek den gesamten Betrieb übernehmen. Er wird die Kosten der Kantonsbibliothek vollständig und jene der Volksbibliothek zur Hälfte tragen. Beim Fehlbetrag aus dem Betrieb der Volksbibliothek wird eine Summe von rund Fr. 390'000.-- prognostiziert. Dabei gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass eine Schätzung der Kostenentwicklung auf fünf Jahre eine gewisse Unsicherheit beinhaltet. Zudem ist in den Grundlagendaten keine Teuerung eingerechnet.

Vom Fehlbetrag von Fr. 390'000.-- bezahlt der Kanton die Hälfte, also einen Anteil von Fr. 195'000.--. Für die zweite Hälfte des Fehlbetrags sollen die Schulgemeinden und die Bezirke des inneren Landesteils gemeinsam aufkommen.

Der Beitrag der Schulgemeinden und Bezirke des inneren Landesteils erhöht sich damit von heute zirka Fr. 60'000.-- auf Fr. 195'000.--. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die bisherigen Beiträge der Bezirke und Schulgemeinden teilweise sehr tief liegen und sich mit diesen für die Bezirksbevölkerung und die Schulen ein eigenes, lokales Bibliotheksangebot von auch nur annähernd gleicher Qualität in keiner Weise finanzieren liesse. Hinzu kommt, dass am neuen Standort eine wesentlich grössere und attraktivere Bibliothek entstehen wird.

Die Verteilung des gemeinsamen Beitrags von Fr. 195'000.-- unter den Schulgemeinden und unter den Bezirken wird finanzkraftabhängig vorgenommen. Der für alle Schulgemeinden zusammen festgelegte Anteil soll unter den Schulgemeinden nach Massgabe der Finanzkraft der jeweiligen Körperschaft verteilt werden. Darunter wird der auf 100% gerechnete Steuerertrag einer Körperschaft verstanden. Schulgemeinden, die bei einem rechnerisch angenommenen Steuerfuss von 100% weniger Steuern einnehmen würden als andere, leisten an den Gesamtanteil der Kosten für die Volksbibliothek einen entsprechend kleineren Beitrag. Schulgemeinden mit einem höheren rechnerischen Ertrag leisten einen grösseren Beitrag. Bei der Verteilung des Gesamtanteils der Bezirke unter sich gelangt der gleiche Verteilmechanismus zur Anwendung.

Gesetzlich soll zwar die Berücksichtigung von Standortvorteilen und anderen besonderen Umständen möglich sein. Darauf soll aber vorderhand und bis auf weiteres verzichtet werden, da der Beitragssprung vor allem bei der Schulgemeinde Appenzell bereits so erheblich ist.

### **6.2 Besprechungen mit Bezirken und Schulgemeinden**

Am 1. Oktober 2018 fand ein Treffen statt, an dem eine Delegation der Standeskommission und Vertretungen aller Schul- und Bezirksräte das Vorhaben eines neuen Bibliotheksgesetzes besprachen. Den Teilnehmerinnen und Teilnehmern wurde das neue Gesetz vorgestellt. Im Zentrum stand die vorgesehene Mitfinanzierung der Schulgemeinden und Bezirke an den Kosten der Volksbibliothek. Gemäss dem damaligen Entwurf stand eine Beteiligung der Schulgemeinden im inneren Landesteil an den Gesamtkosten der Volksbibliothek von insgesamt einem Drittel (33.33%) und eine solche der fünf Bezirke im inneren Landesteil von einem Sechstel (16.66%) zur Diskussion.

Im November und Dezember 2018 wurde bezüglich der Kostenverteilung für die Volksbibliothek eine schriftliche Umfrage bei den Bezirken und Schulgemeinden im Kanton durchgeführt. Deren Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Behörden sind mit der Zusammenfassung von Kantons- und Volksbibliothek und der Führung dieser vereinten Bibliotheken durch den Kanton einverstanden.
- Die Verteilung der Betriebskosten für die Volksbibliothek zur Hälfte auf den Kanton und zur Hälfte auf die Schulgemeinden und Bezirke des inneren Landesteils fand grossmehrheitlich ebenfalls Zustimmung.
- Unterschiedlich beurteilt wurde die Frage der Aufteilung des hälftigen Anteils der Schulgemeinden und Bezirke unter sich.
- Dass die Verteilung nach Finanzkraft vorzunehmen ist, wurde praktisch durchgehend als richtig beurteilt.

Am 28. Januar 2019 fand erneut eine Besprechung zwischen einer Delegation der Ständekommission und Vertretungen der Schulgemeinden und Bezirke statt. Hierbei wurde als Kompromisslösung für die Verteilung der halben Kosten der Volksbibliothek unter den Schulgemeinden und Bezirken vorgeschlagen, den Anteil der Schulgemeinden statt mit 33.33% mit 30% festzulegen und jenen der Bezirke statt mit 16.66% mit 20%. Die Schulräte waren mit diesem Vorschlag einverstanden, die Bezirksräte lehnten ihn ab. Sie wünschen eine Verteilung von 33.33% zu Lasten der Schulgemeinden und zu 16.66% zu Lasten der Bezirke.

### **6.3 Lösung**

Die Ständekommission erachtet eine Aufteilung der Kosten im Verhältnis von 30% zu 20% für fair. Ein höherer Beitrag der Schulen lässt sich damit begründen, dass der Bestand eines guten Bibliotheksangebots für den Schulunterricht von noch zentralerer Bedeutung ist als für die breite Bevölkerung. Der Unterschied zwischen den Schulen und Bezirken sollte aber nicht allzu gross sein, da die Bezirke für sich ebenfalls einen Auftrag für eine bibliothekarische Versorgung der Bevölkerung haben und im Falle eines Bibliotheksaufbaus ein erheblicher Grund- und Betriebsaufwand anfällt, auch wenn ein kleinerer Bestand eingerichtet wird.

Für die Zahlen zur Verteilung der Beiträge wird auf die Beilage «Kostenverteilung Volksbibliothek» verwiesen.

## **7. Situation im Bezirk Obereg**

Der Bezirk Obereg führt heute eine eigene Dorfbibliothek, die von der dortigen Bevölkerung und der Schule genutzt wird. Dies soll auch künftig so bleiben. Weil aber der Kanton mit einer Übernahme der Volksbibliothek sein heutiges Engagement auf der Ebene des allgemeinen Bibliotheksangebots für die breite Bevölkerung und die Schulen im inneren Landesteil beträchtlich ausbauen würde, soll auch der Beitrag an die Kosten der Dorfbibliothek Obereg angemessen steigen. Es sollen auch dort kantonale Beiträge bis zur Hälfte der Gesamtkosten möglich werden.

## **8. Vernehmlassungsverfahren**

Die Vorlage wurde vom 6. Juni bis 22. Juli 2019 einem breiten Vernehmlassungsverfahren unterzogen. Es gingen 19 Rückmeldungen ein.

Die Stossrichtung und die Grundsätze der vorgeschlagenen Bibliotheksregelung wurden nicht bestritten. Es wurde als richtig anerkannt, dass der Kanton am Standort des neuen Verwaltungsgebäudes eine zentrale Bibliothek führt, mit dem das bibliothekarische Angebot der Gemeindeebene abgedeckt wird.

Uneinheitlich beurteilt wurde die Verteilung der Kosten für die zentrale Bibliothek. Einzelne Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer wünschten eine Erhöhung des Kantonsanteils. Dieses Anliegen wurde nicht aufgenommen. Der Kanton trägt bereits die vollen Kosten der Kantonsbibliothek und die Hälfte der Kosten für das Angebot auf der Gemeindeebene. Diese Mitfinanzierung bedeutet schon ein grosses Entgegenkommen. Eine Erhöhung des Kantonsanteils an diesen Kosten wird als nicht gerechtfertigt beurteilt.

Sodann wünschen einzelne Bezirke eine Entlastung bei der Kostenverteilung unter den Schulgemeinden und den Bezirken. Nachdem sich eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer nicht gegen die vorgeschlagene Verteilung gewehrt hat, wird an dieser festgehalten.

Weiter wurde gewünscht, dass man die Führung der zentralen Bibliothek im inneren Landesteil im Gesetz als definitive Lösung regelt. Dies sei gerechtfertigt, nachdem die Landsgemeinde den Kredit für den Bau der zentralen Bibliothek im Rahmen des neuen Verwaltungsgebäudes bewilligt hat. Dieses Anliegen wird aufgenommen. Es führt aber dazu, dass die Inkraftsetzung des Gesetzes erst auf die Inbetriebnahme der neuen Bibliothek vorgenommen wird.

Im Übrigen ergaben sich noch einzelne redaktionelle Wünsche, die nach Möglichkeit aufgenommen wurden.

## **9. Bemerkungen zu den Gesetzesbestimmungen**

### *Art. 1 Zweck*

Das Lesen von Büchern und der Umgang mit Literatur sind Kompetenzen, die für die persönliche Entwicklung und den Beruf nach wie vor von hoher Bedeutung sind. Das Bestehen eines guten Bibliotheksangebots nimmt hierbei eine zentrale Rolle ein. Mit dem Bibliotheksgesetz wird die Bereitstellung dieses Angebots gewährleistet.

Sodann wird mit dem Gesetz die Zuständigkeit der Körperschaften im Bibliothekswesen geregelt.

### *Art. 2 Aufgaben*

Die Bereitstellung eines angemessenen öffentlichen Bibliotheksangebots ist eine öffentliche Aufgabe. Zwar kann diese durchaus Privaten übertragen oder von Privaten wahrgenommen werden. Die Verantwortung dafür, dass ein Angebot besteht, liegt aber bei der öffentlichen Hand.

Mit Bibliotheken werden ganz unterschiedliche Interessen und Bedürfnisse abgedeckt. Sie nehmen verschiedene Aufträge wahr. So verfolgt beispielsweise die Kantonsbibliothek den Auftrag, Publikationen mit Bezug zum Kanton zu sammeln. Sie hat das Ziel, die Verbreitung solcher Publikationen und damit das Verständnis für den Kanton und seine Kultur zu fördern. Diese Aufgabe wird schon seit langem durch den Kanton wahrgenommen. An dieser Aufgabenzuteilung wird festgehalten.

Daneben gilt es, die interessierte Bevölkerung mit einem breiten allgemeinen Bücherangebot zu versorgen. Hierfür gibt es in der Schweiz vielerorts Gemeindebibliotheken.

Eine zentrale Rolle nehmen Bibliotheken für die Volksschule ein. Neben der Übung der Lesefertigkeit bildet das Erlernen des Umgangs mit Literatur ein zentrales Element der Schulbildung. Für einen umfassenden Unterricht sind Bibliotheken mit einem guten Angebot für Kinder und Jugendliche sowie eine gezielte Mediens Schulung unabdingbar.

Gemäss der Unterschiedlichkeit der verschiedenen Bibliotheksangebote ist auch die Zuständigkeit für diese zu verteilen. Für Bibliotheken der Schulen sollen in erster Linie die Schulgemeinden verantwortlich sein. Sie können am besten beurteilen, was für ihre Schule zum Angebot gehören soll. Demgegenüber sollen die Bezirke dafür verantwortlich sein, dass die Allgemeinheit auf ein Medienangebot zugreifen kann.

Beim Kanton ist wegen der langjährigen Führung der Kantonsbibliothek bereits heute ein fundiertes bibliothekarisches Wissen vorhanden. Dieses soll den Bibliotheken auf der Gemeindeebene zur Verfügung gestellt werden. Der Kanton soll dadurch das Bibliothekswesen auf seinem ganzen Gebiet fördern. Ein weiteres Förderinstrument besteht in der finanziellen Unterstützung der Angebote. Die entsprechende Regelung findet sich in Art. 5 des Gesetzesentwurfs.

### *Art. 3 Kantonsbibliothek*

Mit dieser Bestimmung wird der bereits heute wahrgenommene Auftrag der Kantonsbibliothek gesetzlich verankert. Im Vergleich zur heutigen Situation bringt die Bestimmung keine wesentliche Änderung.

### *Art. 4 Angebot auf der Gemeindeebene*

Als Angebote der Gemeindeebene gelten Schul- und Bezirksbibliotheken. Diese Angebote sollen die Bedürfnisse der breiten Bevölkerung abdecken, aber auch den schulischen Anforderungen gerecht werden.

Die Bibliotheken der Schulen und jene für die breite Öffentlichkeit werden in vielen Fällen einen grossen inhaltlichen Überschneidungsbereich aufweisen. Entsprechend macht es Sinn, dass im gleichen Dorf nicht zwei ähnliche Bibliotheken geführt werden, sondern nur eine einzige gemeinsame Institution. Die Schulgemeinden und die Bezirke sind daher aufgefordert, im Bibliotheksbereich zusammenzuarbeiten.

Wenn die Führung einer Gemeindebibliothek im Auftrag von Schulgemeinden oder Bezirken durch einen Verein besorgt wird, sollen die Schulgemeinden oder die Bezirke mit dem Träger oder dem Betreiber einen Leistungsauftrag abschliessen. Dieser regelt die gegenseitigen Leistungen und insbesondere die Abgeltung oder finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand.

Art. 4 Abs. 3 bezieht sich nicht auf den Fall der im neuen Verwaltungsgebäude des Kantons zentral geführten Bibliothek für den inneren Landesteil, sondern auf einen allfälligen Auftrag für die Trägerschaft oder die Führung einer Schul- oder Bezirksbibliothek. Dieser Fall dürfte nur noch für den Bezirk Obereggen von Bedeutung sein. Die Regelung für die zentral geführte Bibliothek folgt in den Art. 6 und 7 des Entwurfs.

## *Art. 5 Förderung durch den Kanton*

In erster Linie besteht die Förderung in der Vermittlung von bibliothekarischem Fachwissen und von Beratung. Auch diese Bestimmung wird nach der Zusammenführung der Volksbibliothek mit der Kantonsbibliothek praktisch nur noch für den Bezirk Oberegg von Bedeutung sein. Allerdings ist nicht auszuschliessen, dass vereinzelt auch in Schulen im inneren Landesteil noch Kleinangebote unterhalten werden, für die ebenfalls Beratung geleistet werden kann.

Der Kanton leistet an Bibliotheksangebote auf der Gemeindeebene einen Beitrag von bis zur Hälfte der anrechenbaren Kosten. Gemäss der Ausführungsregelung in der Verordnung bewegt sich der Beitrag je nach dem Angebot zwischen 40% und 50%. Bei der Bemessung spielen die Qualität und der Bestand des Angebots eine Rolle. Erreicht die Bibliothek den Standard der zentralen Bibliothek im inneren Landesteil, wird in jedem Fall ein Anteil von 50% bezahlt. Die Standeskommission wird die Kriterien festlegen und sich dabei an den Standardwerten der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der allgemeinen öffentlichen Bibliotheken (SAB) orientieren, insbesondere an den Richtlinien für Schulbibliotheken und den Richtlinien für Gemeindebibliotheken.

Der Kanton trägt für die zentrale Bibliothek im inneren Landesteil die Hälfte der anrechenbaren Kosten (siehe Art. 6). Mit einer solchen zentralen Bibliothek sind die Schulgemeinden und Bezirke im inneren Landesteil von ihrer Aufgabe der Führung von Bibliotheken befreit. Unterhalten sie trotzdem noch Kleinbibliotheken, wird sich der Kanton an diesen Kosten nicht beteiligen, weil er für diese Schulgemeinden und Bezirke seinen Anteil bereits mit der hälftigen Finanzierung des zentralen Angebots leistet (siehe Art. 7).

## *Art. 6 Zentrale Bibliothek*

Die Landsgemeinde vom 28. April 2019 hat für den Bau eines neuen Verwaltungsgebäudes einen Rahmenkredit von Fr. 19.8 Mio. bewilligt. Das Bauprojekt enthält den Raum für eine neue, zentrale Bibliothek. Die Volksbibliothek wird zusammen mit der Kantonsbibliothek im Erdgeschoss und im ersten Untergeschoss Platz finden. Mit dieser Entscheidung ist auch der Auftrag verbunden, dass der Kanton eine zentrale Bibliothek für den inneren Landesteil führt. Diese wird mit der Kantonsbibliothek vereint und durch den Kanton geführt.

Da der Kanton damit eine Aufgabe der Gemeindeebene übernimmt und die Schulgemeinden und Bezirke sich am Angebot finanziell beteiligen, erscheint es angebracht, den gegenseitigen Kontakt zu formalisieren. Die Schulgemeinden und Bezirke sind über die Bibliothek regelmässig zu informieren. Bei wesentlichen Änderungen, insbesondere bei solchen, die sich auf die Finanzierung auswirken, sind sie anzuhören. Die Anhörung findet in der Regel mit einer angemessenen Vorlaufzeit statt.

Es wird ein Beirat eingesetzt. Diesem sollen Vertreter aller Schulgemeinden und Bezirke des inneren Landesteils angehören. Gewöhnliche Informationen zuhanden der Körperschaften können an Beiratssitzungen abgegeben werden. Wichtige Änderungen sind im Beirat zu besprechen. Sie werden aber auch den einzelnen Körperschaften direkt unterbreitet, im Regelfall schriftlich.

Bei Anpassungen, die sich mittelbar oder unmittelbar auf den Finanzbedarf auswirken, steht den Schulgemeinden und Bezirken zusätzlich zur Anhörung ein Antragsrecht zu. Dies gilt für jede einzelne Körperschaft. Anträge können aber auch mittels Delegation über den Beirat eingebracht werden.

Die Ausführungsregelung zu den Rechten der Schulgemeinden und Bezirke wird in der Verordnung vorgenommen (siehe Art. 6 der Verordnung).

#### *Art. 7 Finanzierung zentrale Bibliothek*

Die wesentlichen Eckpunkte der Finanzierung des zentralen Bibliotheksangebots für den inneren Landesteil wurde bereits im Kapitel 6 erläutert.

Die heutigen Kosten der Volksbibliothek lassen sich präzise darlegen. Mit der Zusammenführung der Volksbibliothek mit der Kantonsbibliothek wird sich dies ändern. So lässt sich beispielsweise nicht mehr so ohne weiteres sagen, welche Kosten beim Schalterdienst zu Lasten der Rechnung der Kantonsbibliothek gehen und welche die Rechnung der zentralen Bibliothek der Gemeindeebene betreffen. Diesbezüglich ist in der Verordnung eine Regelung vorgesehen. Der Kanton wird für das Bibliotheksangebot zugunsten der Gemeindeebene eine eigene Rechnung führen. Hierfür sind die einzelnen Ausgabenpositionen gemäss dem für sie bestehenden Interesse zuzuweisen. Hinsichtlich der Einnahmen soll nach dem gleichen Prinzip verfahren werden.

Die Erstausrüstung des Mobiliars übernimmt der Kanton. Ist dereinst neues Mobiliar anzuschaffen, wird dies als Sachkosten über die Betriebsrechnung abgewickelt. Die Schulgemeinden und Bezirke müssen sich dementsprechend an den Kosten beteiligen.

Die Detailregelung zu den Kosten wird in der Verordnung vorgenommen. Es ist vorgesehen, dass der Kanton für den Betriebsteil der Volksbibliothek eine separate Kostenrechnung führt. Darin werden die anrechenbaren Positionen aufgeführt. Nach der Integration der Volksbibliothek in der Kantonsbibliothek lassen sich allerdings die Einzelposten vielfach nicht mehr frankengenau abgrenzen. Insbesondere bei gemeinsam genutzten Infrastrukturen und Ressourcen wird es nötig sein, eine Zuteilung gemäss dem Interesse an einer Position vorzunehmen. Diesbezüglich wird man gewisse Pauschalierungen vornehmen müssen. So wird man beispielsweise bei der Berechnung der Miete Flächen, die ausschliesslich durch die Volksbibliothek genutzt werden, dieser zuschreiben, während Flächen, die gemeinsam mit der Kantonsbibliothek genutzt werden, im Regelfall hälftig zugewiesen werden. Analog wird bei den weiteren Positionen vorgegangen, das heisst bei der Anschaffung der Medien, beim Raumunterhalt, bei den Personalkosten, beim Informatikaufwand, der Mobiliaranschaffung und bei den übrigen Sachkosten. Dort wo kantonale Standards für die Kostenverteilung bestehen, werden diese angewandt. Solche bestehen etwa bei den Informatikkosten, wo grundsätzlich nach Massgabe der in Betrieb befindlichen Computerstationen und Switches abgerechnet wird.

Der Kanton zahlt die Kosten der Kantonsbibliothek und die Hälfte der Kosten der zentralen Gemeindebibliothek. Damit hat er seine finanziellen Verpflichtungen zur Förderung des Bibliothekswesens im inneren Landesteil erfüllt. Unterhalten Schulgemeinden noch eigene Kleinbibliotheken, zahlt der Kanton daher an diese Kosten keine Beiträge.

Die Beteiligung an den Kosten der Bibliothek in Obereggi ist bereits in Art. 5 des Gesetzesentwurfs geregelt.

#### *Art. 8 Ausführungsrecht*

Träger von Bibliotheken sind zur Sicherung und Gewährleistung des Betriebs gehalten, ein Benutzerreglement zu erlassen. Darin sind die wesentlichen betrieblichen Fragen zu regeln. Bei kleineren Bibliotheken darf das Reglement durchaus kurz ausfallen.

Bereits heute besteht zur Regelung wesentlicher Aspekte der Kantonsbibliothek eine generelle Regelung, nämlich der Ständekommissionsbeschluss über die Ablieferung von Publikationen an die Kantonsbibliothek (GS 433.001). Dieses Regelwerk soll in seiner Substanz auch künftig bestehen bleiben. Der Ständekommission wird in Art. 8 Abs. 2 die entsprechende Regelungskompetenz eingeräumt.

Im Übrigen soll der Vollzug aber dem Grossen Rat obliegen. Hierzu ist bereits ein Entwurf erstellt worden.

#### *Inkrafttreten*

Es ist vorgesehen, das Bibliotheksgesetz der Landsgemeinde 2020 zu unterbreiten. Die Inkraftsetzung soll aber erst auf den Zeitpunkt der Inbetriebnahme der zentralen Bibliothek für den inneren Landesteil vorgenommen werden, also etwa im Jahr 2024.

#### **10. Antrag**

Die Ständekommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Bibliotheksgesetzes einzutreten und dieses wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 12. August 2019

#### **Namens Landammann und Ständekommission**

Der reg. Landammann:                      Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Markus Dörig

#### *Beilagen*

- Finanzierung Bibliothek
- Kostenverteilung Volksbibliothek