



Bibliotheksgesetzgebung in der Schweiz, am Beispiel St.Gallen

12. September 2012

Tagung Bibliotheken & Gesetzgebung,
Verein Bodenseebibliotheken

Dr. Christopher Rühle, Leiter Recht,
Amt für Kultur Kanton St.Gallen



Inhalt

1. Vorbemerkung zum Begriff "Bibliotheksgesetz"
2. Kompetenzordnung für Bibliothekswesen in der Schweiz
3. Bibliotheksgesetzgebung der Kantone
4. Initiativen zur Verbesserung der gesetzlichen Grundlagen
5. Entwurf Bibliotheksgesetz Kanton St.Gallen
6. Fazit / Beurteilung



**Am Anfang ...
Bibliotheksinitiative St.Gallen ...**



**... oder die Fragen: "Brauchen wir
Bibliotheksgesetze und was können diese
leisten?"**



1. Vorbemerkungen "Bibliotheksgesetz": Definition und Abstufungen

- **Definition Bibliotheksgesetz:**
 - generell-abstrakte Normen
 - vom **Parlament** unter Mitwirkung des **Volkes** erlassen
 - regelt **Bibliothekswesen** in kantonaler oder nationaler Perspektive
 - legt **Rechte und Pflichten** und **Grundzüge** von **Organisation** und **Verfahren** von Kanton, Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften (sowie von Privaten) fest
- **Abstufungen** bzgl. Regelungsbereich, -dichte und -bestimmtheit
 - vollständige Erfassung Regelungsmaterie vs. Setzung Rahmen (Rahmengesetzgebung)
 - Erfassung gesamter Regelungsbereichs ("Bibliothekswesen insgesamt") vs. Regelung Teilaspekt bibliothekarischer Arbeit (z.B. Fördergesetz) oder konkreter Bibliothek (Schaffung juristische Person, Organisationsgesetz)



1. Vorbemerkungen "Bibliotheksgesetz": Wann braucht es ein Gesetz?

→ Antwort aus verfassungsrechtlicher Perspektive:

- **Kantonsverfassung St.Gallen (Art. 25 KV SG)**

- Staat erfüllt nach Gesetz **Aufgaben**, die im **öffentlichen Interesse** erfüllt werden müssen, soweit sie Private nicht angemessen erfüllen, insb. :
 - Sicherstellung Grundversorgung der Bevölkerung
 - Gleichmässiger Anfall des Nutzens
- **Staatsaufgabe** = Aufgabe, für die **öffentliches Interesse** und **gesetzliche Grundlage** besteht
- ohne gesetzliche Grundlage sind **Bibliotheken** keine Staatsaufgabe bzw. **keine öffentliche Aufgabe**



2. Kompetenzordnung Bibliothekswesen gemäss Bundesverfassung

- Schweiz als **Bundesstaat**, föderale Struktur
 - Bundesverfassung (BV) regelt Kompetenzausscheidung: **Bund** erfüllt von BV zugewiesene Aufgaben. Bibliotheksbezug haben nur wenige Bereiche:
 - Eidgenössisch Technische Hochschulen (BV 63a): → **ETH-Bibliotheken**
 - Unterstützung kultureller Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse (BV 69, 2) → **Schweizerische Nationalbibliothek**
 - Vorschriften Berufsbildung (BV 63)
 - Grundsätze Weiterbildung (BV 64a)
 - **Kompetenztitel zu allgemeiner Bibliotheksgesetzgebung bzw. zu Bibliotheksrahmengesetzgebung des Bundes** fehlt.
 - daher kaum **bibliotheksspezifische Gesetzesnormen des Bundes**
- Abgesehen von angeführten Aufgaben sind Bereiche **Bildung** und **Kultur** und damit Bibliotheken den **Kantonen** zugeordnet



3. Bibliotheksgesetzgebungen der Kantone: Überblick

→ **Föderalistische Vielfalt bzw. Wildwuchs**

1 Bibliotheksgesetz: LU

Bibliotheksrelevante Gesetzgebungen in Kulturförderungs- bzw. Kulturgesetzen (Führung Kantonsbibliothek und/oder Förderung der Schul- und Gemeindebibliotheken): AG, AR, GR, SG, VS

Bibliotheksverordnungen (Führung Kantonsbibliothek und/oder Förderung der Schul- und Gemeindebibliotheken): AR, BE, GR, SG, TG, ZH

Bildungs- bzw. Volksschulgesetze (Führung oder Förderung von Schulbibliotheken): BE, GR, GL, OW, SG, TG

Universitätsgesetze (Grundlage kantonale Universitäten, keine Nennung der Bibliotheken): ZH, SG, LU usw.

autonome Satzung: ZH (Statut der ZB Zürich)

keine abschliessende Auflistung



3. Bibliotheksgesetzgebung der Kantone: Beispiel Kanton Luzern

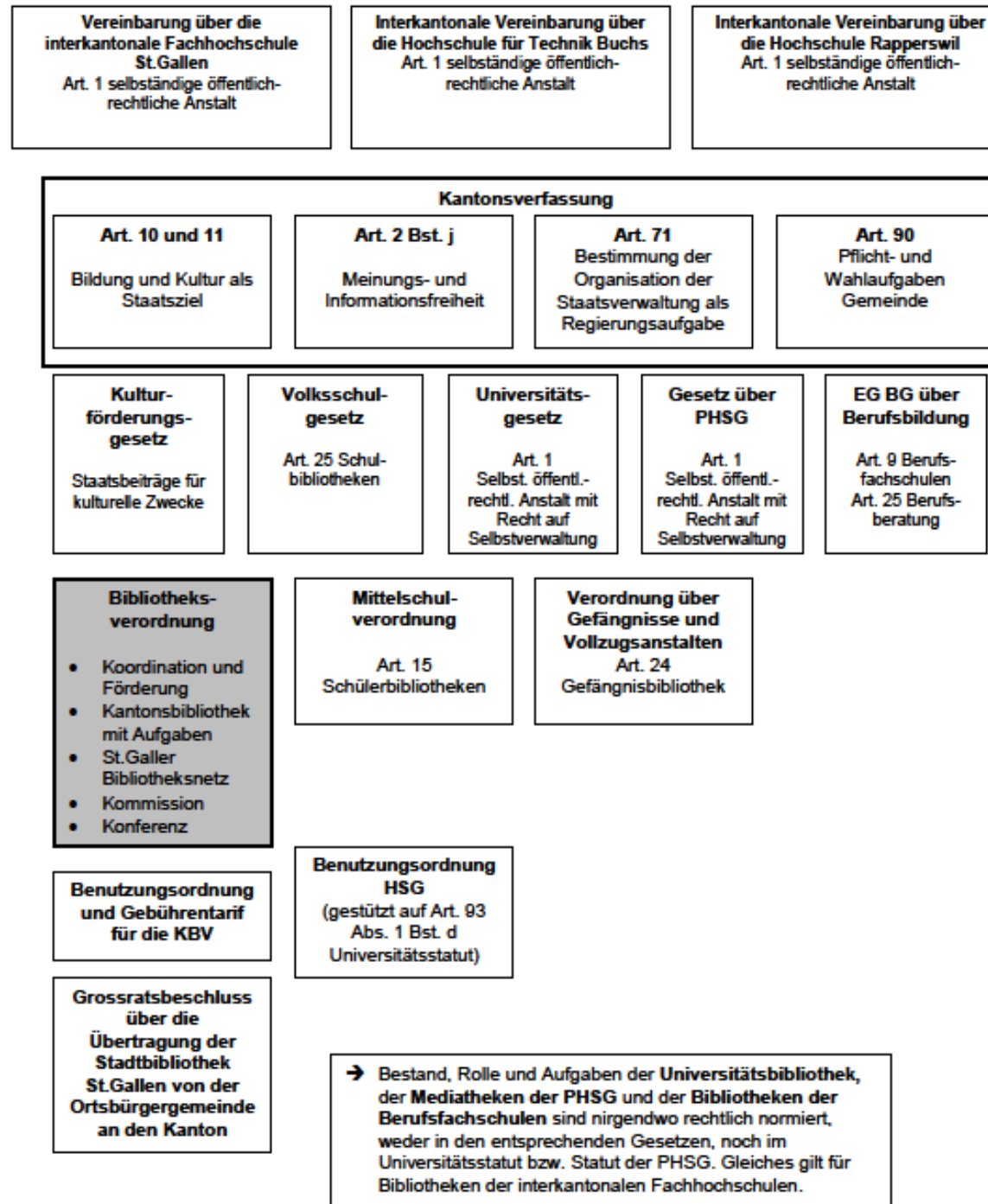
Bibliotheksgesetz Kanton Luzern von 2007

- fünf Artikel ("Rumpfgesetz")
- erfasst sowohl wissenschaftliche, Schul- als auch allgemein öffentliche Bibliotheken und damit breite Teile Bibliothekswesen im Kt. LU
- regelt Aufgabenteilung (und Finanzierungsverantwortung) zwischen Kanton und Gemeinden (Bibliothekswesen als Verbundaufgabe)
 - Art. 1: Auftrag an Kanton und Gemeinden, ausreichendes und vielfältiges bibliothekarisches Angebot zu fördern
 - Art. 2: Regelung kantonales Bibliotheksangebot
 - Art. 3: Regelung kommunales Bibliotheksangebot
 - Pflicht der Gemeinden, kommunales Bibliotheksangebot zu gewährleisten (**Pflichtaufgabe**)
 - Erlass bestimmt nur Ziele (Grundsätze) für kommunale Aufgabenerfüllung und allfällige Rechtsetzung (**finale Rechtsetzung**)
 - Sache der Gemeinden, ob sie Angebot selber, zusammen mit anderen Gemeinden oder durch Dritte erbringen.



3. Bibliotheksgesetzgebung Kanton St.Gallen

Bibliotheksrecht bzw. bibliotheksrelevantes
Recht des Kantons St.Gallen



23.01.2011 or



4. Initiativen zur Verbesserung gesetzlicher Grundlagen

Initiative Bibliotheken Schweiz

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der öffentlichen Bibliotheken (SAB)

- SAB will in allen 26 Kantonen Bibliotheksinitiativen lancieren
- Ziele:
 - gesetzliche Grundlagen Bibliotheken verbessern oder erst schaffen.
 - alle Gemeinden sollen für Bibliotheksangebote verantwortlich sein
 - Kantone sollen mit Beiträgen unterstützen, sofern Qualitätsstandards eingehalten werden
- SAB unterstützt Organisationen und Komitees in Kantonen, welche Initiative tragen und adaptieren (Musterinitiative usw.)
- erste erfolgreiche Initiative im Kanton St.Gallen lanciert
- → www.initiative-bibliotheken.ch



4. Initiativen zur Verbesserung gesetzlicher Grundlagen

Bibliotheksinitiative St.Gallen

Volksinitiative für zeitgemässe Bibliotheken im Kanton St.Gallen

Unterzeichnende Stimmberechtigte erteilen Kantonsrat folgenden Rechtssetzungsauftrag (Umsetzung auf Stufe Verfassung oder Gesetz):

1. Der **Kanton fördert öffentliche Bibliotheken** als Informations-, Bildungs- und Begegnungszentren.
2. Der **Kanton** führt an **zentraler Lage** eine **Publikumsbibliothek** mit breitem multimedialen Angebot **für die ganze Bevölkerung**. Die Standortgemeinde trägt mindestens einen 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 der Region**.



4. Initiativen zur Verbesserung gesetzlicher Grundlagen

Bibliotheksinitiative St.Gallen

- **Gründe:**

- Projekt moderne Publikumsbibliothek fiel Sparpolitik zum Opfer.
- öffentliche Bibliotheken im Kanton sind nur minimal ausgestattet und unterfinanziert.
- < 15 Prozent Bevölkerung nutzen Bibliotheken
- → unbefriedigende Situation angesichts Bedeutung von modernen Bibliotheken für gesamte Bevölkerung und Bildungsinfrastruktur. Ausschöpfung brachliegendes Potenzial und Aufbau Netz von zeitgemässen Bibliotheken.

- **Ziele:**

- **Stadt St.Gallen:** Zusammenführung von Kantons- und Stadtbibliothek in einer neuen "Public Library"
- **Land:** Förderung bzw. Stärkung Bibliothekswesen in Gemeinden.

- **Stand:**

- Erfolgreiche Einreichung Januar 2012 mit Rekordzahl von 10'700 Unterschriften (höchste Zahl seit 30 Jahren)
- Kantonsparlament muss innert 11 Monaten zum Begehren Stellung nehmen
- vgl. <http://bibliothek.sg/>



5. Entwurf Bibliotheksgesetz Kanton St.Gallen

Ablehnung Initiative durch Regierung:

- **Grundsätzliche Anliegen** sind aus bildungs- und gesellschaftspolitischen Überlegungen **wichtig**, entsprechen Auftrag Kantonsverfassung.
 - **aber:** Ausgestaltung entspricht nur bedingt Grundsätzen der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden
- ⇒ daher: **Umsetzung** berechtigter **Kernanliegen** mittels **Gegenvorschlag** in Form eines Bibliotheksgesetzes
- ⇒ erstes Bibliotheksgesetz dieser Art in der Schweiz
- ⇒ vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung unter www.ratsinfo.sg.ch (Suche mit Stichwort "Bibliotheksgesetz", dann Klick auf verknüpfte Geschäfte)



5. Entwurf Bibliotheksgesetz Kanton St.Gallen:

Konzeption als Rahmengesetz

- **Regelung wesentliche Grundzüge:**
 - normiert **Ziele, Aufträge, Grundsätze** und **Adressaten** der **bibliothekarischen Grundversorgung** und bestimmt so **Leistungserwartungen** des Gesetzgebers ("Was" und "Wer")
 - regelt **übergreifender Themen** : z.B. Förderung Bibliothekswesen, Auftrag zur Zusammenarbeit
- **keine Regelung, auf welche Art und Weise** Kanton und Gemeinden ihre **Aufgaben erfüllen** ("Wie").
 - Spezialregelungen ergänzen Rahmenerlass und sind Rechtssetzung von Kanton und Gemeinden überlassen
 - keine Regelung der einzelnen Bibliothekstypen, ihrer Trägerschaft und Aufgaben
 - Ausnahme: Kantonsbibliothek und Fördermassnahmen Kanton
- Regelung von **Spezialthemen: Pflichtablieferung.**



5. Entwurf Bibliotheksgesetz Kanton St.Gallen: Eckpunkte (I): Zweck, Geltungsbereich, Grundversorgung

- **Zweck Gesetz (Art. 1):**
 - Sicherstellung **bibliothekarische Grundversorgung (GV)**
 - Förderung **zeitgemässes, leistungsfähiges und wirtschaftliches Bibliothekswesen**
- erfasst **Bibliothekswesen insgesamt** (Art. 2): allgemein zugängliche Bibliotheken, Schulbibliotheken, Universitäts- und Hochschulbibliotheken Kanton
- normiert **Bibliothekswesen bzw. GV als Verbundaufgabe** von Gemeinden und Kanton (Art. 4):
 - Auftrag an **Kanton und Gemeinden** zur **Sicherstellung GV der Bevölkerung** als Pflichtaufgabe → Gemeinden tragen Hauptverantwortung, Kanton stellt ergänzende Angebote zur Verfügung (Kantonsbibliothek)
 - **Schulträger** sämtlicher Stufen stellen **GV** ihrer **Schülerinnen** und **Schüler** sicher
 - Verpflichtung Bibliotheken zur **Zusammenarbeit** und zur **Koordination** ihrer Angebote und Dienstleistungen (Art. 5)



5. Entwurf Bibliotheksgesetz Kanton St.Gallen:

Eckpunkte (II): Förderung Bibliothekswesen

- Kanton fördert **Koordination, Zusammenarbeit und Qualität des Bibliothekswesens** sowie Lese-, Medien- und Informationskompetenz (Art. 6), insbesondere durch:
 - unterstützende Aufgaben der Kantonsbibliothek zu Gunsten anderer Bibliotheken
 - Bibliotheksstrategie
 - Ausrichtung von Kantonsbeiträgen
- Kanton erarbeitet **Bibliotheksstrategie** und Massnahmen- und Projektvorschläge (Art. 13)
 - Ziel: Herstellung bzw. Nutzung von Synergieeffekten
 - Genehmigung durch Regierung, Einbezug Bibliotheken und Trägerschaften
 - Teilstrategien für unterschiedliche Bibliothekstypen innerhalb Gesamtstrategie
- Ausrichtung von **Kantonsbeiträgen** (Art. 14)
 - Unterstützung von Projekten mit **einmaligen Beiträgen**
 - **wiederkehrende Beiträge** an Bibliotheken, die im Auftrag Kt. für andere Bibliotheken Angebote und Dienstleistungen im Sinn der Bibliotheksstrategie erbringen



5. Entwurf Bibliotheksgesetz Kanton St.Gallen:

Eckpunkte (III): Pflichtablieferung, gemeinsame Bibliothek

- **Einführung Pflichtexemplarrecht (Art. 20-23)**
 - in CH ansonsten nur in Kantonen Waadt, Genf und Freiburg ("dépôt légal")
 - Pflicht zur Ablieferung von Medienerzeugnissen (ME) mit Bezug zum Kanton St.Gallen an Kantonsbibliothek
 - Sicherstellung Sammelauftrag Kantonsbibliothek für st.gallische Publikationen
 - **Ablieferungspflichtig:** Urheber/innen sowie Verleger/innen mit Sitz, Wohnsitz oder Betriebsstätte im Kanton St.Gallen
 - Ablieferung körperlicher ME gegen volle **Entschädigung**, Ablieferung unkörperlicher ME erfolgt **unentgeltlich**
- **Auftrag zur gemeinsamen Kantons- und Stadtbibliothek (Art. 24-27)**
 - Verpflichtung von Kanton und Stadt St.Gallen zu Errichtung und Führung gemeinsamer Bibliothek
 - Beibehaltung bisherige Aufgabenteilung.



6. Fazit/Beurteilung

- **Bibliotheksinitiative als entscheidender Impuls** für St.Galler Bibliotheksgesetz
- **Orientierung an Erlassen in D**, da in CH mit Ausnahme LU eigentliche Bibliotheksgesetze fehlen, **spezifisch zu beachten waren aber:**
 - Verzicht auf beschreibende Norminhalte
 - spezialgesetzliche Regelungen (z.B. Autonomie selbständig öffentlich-rechtliche Anstalten)
 - Vielfalt Trägerschaftsformen
 - verfassungsrechtlicher Grundsatz der Kongruenz und Äquivalenz
- Verzicht auf abschliessende Regelung, dafür Rahmengesetz mit finaler Rechtsetzung
- **Schweizweite Neuerungen** im St.Galler Entwurf:
 - erfasst Bibliothekswesen im Kanton insgesamt
 - normiert zuhanden Kanton und Gemeinden bzw. Schulträger präzisieren Sicherstellungsauftrag für bibliothekarische Grundversorgung
 - schafft Grundlagen für Aufbau funktionierendes, leistungsfähiges und wirtschaftliches Bibliotheksnetz
 - schafft zeitgemässe Regelung für Pflichtablieferung
- Gesetz kann **wichtigen Beitrag** zur Weiterentwicklung des st.gallischen Bibliothekswesens leisten, **noch offen** ist aber Behandlung durch Gesetzgeber und allenfalls Stimmbürgerinnen und Stimmbürger (Volksabstimmung)



6. ... und nochmals zurück zu den Ausgangsfragen

Brauchen wir Bibliotheksgesetze?

Ja, ohne Bibliotheksgesetze sind Bibliotheken und staatliche Unterstützungsleistungen zugunsten des Bibliothekswesens **keine allgemein anerkannten Staatsaufgaben bzw. öffentlichen Aufgaben**.

→ mit entsprechenden Folgen bei Finanzierung und beim Bewusstsein, mit dem sich öffentliche Hand der Aufgabe "Bibliotheken" widmet

Was können Bibliotheksgesetze leisten?

- werten Bibliotheken in ihrer Bedeutung als Einrichtungen für Information, Bildung, Wissenschaft, Kultur und Gesellschaft rechtlich auf und rücken sie dadurch stärker ins Bewusstsein von Öffentlichkeit und Politik;
- regeln Pflichten (Leistungen, Aufgabenteilung, Zuständigkeiten) der öffentlichen Hand in Bezug auf Bibliothekswesen
- sichern bibliothekarische Versorgung der Bevölkerung und die Leistungen der Bibliotheken rechtlich ab
- eröffnen Perspektiven für Weiterentwicklung des Bibliothekswesens

