



Stadtbibliothek Gossau; Integration in die Stadtverwaltung

1. Zusammenfassung

Die Stadtbibliothek erfüllt wichtige Aufgaben für die Stadt Gossau. Einerseits gewährleistet sie der Bevölkerung Zugang zu vielfältigen Medien und professionelle Beratung. Andererseits ist sie mit ihrem breiten Bildungs- und Kulturangebot ein Begegnungsort. Dadurch leistet sie einen wichtigen Beitrag zur sozialen Integration. Die Stadtbibliothek und ihr Angebot werden von der Bevölkerung und den Schulen von Gossau, Arnegg und Andwil intensiv genutzt und geschätzt.

Die Aufgaben der Stadtbibliothek basieren mehrheitlich auf gesetzlichen Grundlagen. Deren Umsetzung bedingt eine zunehmende Professionalisierung. Die höhere Nachfrage nach Dienstleistungen verlangt zudem eine Weiterentwicklung der Stadtbibliothek. Auf Antrag des Vereinsvorstands wurde die Integration der Stadtbibliothek in die Stadtverwaltung geprüft und festgestellt, dass mit der Integration der Betrieb und die Finanzierung langfristig gesichert werden, so dass die Stadt Gossau ihren gesetzlichen Auftrag erbringen kann.

Die Stadt Gossau als grösster Träger übernimmt mit CHF 564'700 bereits heute einen Grossteil der Kosten. Diese setzen sich zusammen aus dem Trägerschaftsbeitrag, den Ausbildungskosten für die Lernende und den Miet- und Nebenkosten für die Liegenschaft und dem übrigen Betriebsaufwand. Bei der Integration der Stadtbibliothek in die Stadtverwaltung belaufen sich die Gesamtkosten der Stadt Gossau auf CHF 682'750, was Mehrkosten von brutto CHF 118'050 jährlich bedeutet. Die Mehrkosten ergeben sich durch die Anpassung der Besoldung an das Lohnsystem der Stadt, die interne Vollkostenverrechnung der Stadt Gossau, die verlustfreie Budgetierung und die aufgelösten Reserven. Auf der anderen Seite erhält die Stadt durch die Integration alleinige Entscheidungskompetenzen und Kostenkontrolle über den Betrieb.

Der Grundlagenbericht der Stadtbibliothek gilt als Beilage zum Bericht und Antrag und gibt vertiefte Informationen.

2. Ausgangslage

Der Verein Stadtbibliothek mit seinem ehrenamtlichen Vorstand existiert seit mehr als 100 Jahren. Seine Aufgaben haben in den letzten Jahren aufgrund der höheren Besucherzahlen sowie dem Zusatzauftrag als Schulbibliothek stark zugenommen, weshalb er seine Reserven aufbrauchen musste. Im Jahr 2024 konnte er trotz Reservebezug kein ausgeglichenes Budget präsentieren, da dieses nur mit einem massiven Leistungsabbau erreicht hätte werden können. Die schwerfällige Vereinsstruktur mit einer Mitgliederversammlung ist für die Bewältigung der gestiegenen Herausforderungen nicht geeignet.

Der Vorstand des Vereins gelangte deshalb im Auftrag der Mitgliederversammlung am 16. Juni 2023 mit dem Antrag an den Stadtrat, die Stadtbibliothek in die Stadtverwaltung zu integrieren.

Parallel zum Antrag auf Integration wurde das Postulat «Verwaltungsstrukturen und -prozesse optimieren» behandelt. Die im Postulatsbericht geforderte verstärkte Nutzung von Synergien zwischen der Stadtbibliothek und der Ludothek wird zu einem späteren Zeitpunkt unabhängig der Trägerschaft geprüft.

3. Auftrag der Stadtbibliothek¹

Die Aufgaben einer Bibliothek sind auf Bundes- und Kantonsebene verankert. Darauf basieren die kantonale Bibliotheks- und die kommunale Betriebsstrategie. Im Lehrplan Volksschule St. Gallen sind Kompetenzen enthalten, für deren Erreichung eine Schulbibliothek erforderlich ist. Aufgrund dieser Vorgaben bestehen verschiedene Leistungsvereinbarungen zwischen der Stadtbibliothek mit Partnern.

3.1 Gesetzliche Vorgaben

Bundesverfassung (SR 101)

Artikel 16 der Bundesverfassung gewährleistet die Meinungs- und Informationsfreiheit, was den Zugang zu Medienerzeugnissen jeglicher Art voraussetzt.

Bibliotheksgesetz (sGS 276.1)

Das kantonale Bibliotheksgesetz garantiert der Bevölkerung in den Artikeln 3 und 4 die angemessene Zugänglichkeit von Medienerzeugnissen für die allgemeine, schulische, berufliche und kulturelle Bildung sowie die Freizeitgestaltung und von Angeboten für die Leseförderung. Dabei tragen die Gemeinden die Hauptverantwortung für die Grundversorgung. Sie entscheiden frei über Umfang, Ausgestaltung sowie Art und Weise der Aufgabenerfüllung.

Volksschulgesetz (sGS 213.1)

Das Volksschulgesetz beauftragt in Artikel 25 die Schulträger zur Führung einer Bibliothek für Schülerinnen und Schüler, welche auch zusammen mit anderen Institutionen geführt werden kann.

3.2 Kantonale Bibliotheks- und kommunale Betriebsstrategie

Die kantonale Bibliotheksstrategie hat zum Ziel, die Bibliotheken im Kanton St. Gallen als Lern-, Arbeits- und Begegnungsorte zu stärken. Sie sorgt insbesondere für die Optimierung der Koordination und Zusammenarbeit der Bibliotheken und die Weiterentwicklung ihrer Angebote und Dienstleistungen.

Für die Umsetzung sind die Gemeinden zuständig, welche Dritte damit beauftragen können. Diese erlassen eine kommunale Betriebsstrategie. Darin wird der Auftrag der Bibliothek konkretisiert und messbare Ziele definiert.

3.3 Lehrplan Volksschule St. Gallen

Der Lehrplan ist für die Schulträger im Kanton St. Gallen verbindlich. Vor allem im Fachbereich Deutsch ist die Bibliothek in verschiedenen Kompetenzen explizit erwähnt. Diese Kompetenzen umfassen:

- Leseförderung
- Vermittlung von Medien- und Recherchekompetenz
- Kulturelle Bildung
- Soziale Integration

Durch ein breites Angebot an Medien werden die unterschiedlichen Interessen und Entwicklungsstände der Schülerinnen und Schüler bedient.

3.4 Vereinbarungen

Die Stadt Gossau, die Gemeinde Andwil und die Ortsbürgergemeinde Gossau beauftragen die Stadtbibliothek mit dem Betrieb der Bibliothek. In der zugrundeliegenden Vereinbarung sind der Betrieb und die Finanzierung geregelt. Der Betrieb wird gestützt auf die gesetzlichen Vorgaben und die kantonale sowie die kommunale Bibliotheksstrategie geführt und weiterentwickelt. Dies geschieht in Anlehnung an die Richtlinien des Berufsverbands Bibliosuisse.

¹ Grundlagenbericht Ziffer 2, Seiten 3 - 5

Für die Dienstleistungen als Schulbibliothek besteht eine separate Vereinbarung zwischen der Stadtbibliothek und der Schule Gossau. Darin sind verschiedene Ziele definiert, welche die Schülerinnen und Schüler bei der Erreichung der Kompetenzen gemäss Lehrplan Volksschule St. Gallen unterstützen. Mit der Vereinbarung wird sichergestellt, dass die Vorgaben gemäss Volksschulgesetz umgesetzt werden.

4. Kostenentwicklung der Stadtbibliothek²

Das verabschiedete Budget 2024 zeigt gegenüber dem Vergleichsjahr 2020 einen Anstieg bei den Personalkosten um 42 Prozent und bei den Sachkosten um 35 Prozent. Der Hauptgrund dafür liegt bei der stark gewachsenen Nachfrage (bis zu 65'000 Besucherinnen und Besucher pro Jahr), wovon ein grosser Teil durch die rege Nutzung durch die Schule mit ihren 1'700 Schülerinnen und Schülern und der damit verbundenen privaten Nutzung generiert wird.

In Gossau sind je Einwohner und Jahr 3.0 Bibliotheksbesuche zu verzeichnen, was im Benchmark mit Vergleichsbibliotheken bei einem Median von 1.65 hoch ist. Auch die Anzahl Ausleihen bezogen auf den Bestand sind in Gossau mit 4.08 gegenüber 3.95 höher. Aufgrund dieser hohen Werte übersteigen auch die Ausleihfälle pro Stelle mit über 26'400 Ausleihen den Median von 19'700 deutlich.³

Der Kostenanstieg der letzten Jahre hätte nur mit einschneidenden Massnahmen wie etwa einer Reduktion des Personalbestands und einer massiven Kürzung der Öffnungszeiten gebremst werden können. Dadurch hätte die Stadtbibliothek ihre Verpflichtungen gegenüber den Trägern sowie den gesetzlichen Auftrag nicht mehr erfüllen können. Trotzdem wurden verschiedene Massnahmen umgesetzt, um den Kostenanstieg abzuschwächen.

Der Zuwachs auf der Ertragsseite belief sich in der Vergleichsperiode auf 34 Prozent und ist somit tiefer als der Anstieg der Aufwände. Ausschlaggebend für die Erhöhung der Erträge ist die Anpassung der Trägerschaftsbeiträge im Jahr 2021. Diese und auch die Mitgliederbeiträge werden nicht durch die Anzahl Besucherinnen und Besucher beeinflusst.

Die bestehende Vereinbarung mit der Schule wurde kürzlich neu verhandelt. Sie umfasst nicht die Vollkosten gemäss Richtlinien des Berufsverbands Bibliosuisse. Die Kosten für die Jahresabonnemente der Kundinnen und Kunden bewegen sich im kantonalen Durchschnitt, decken jedoch nur einen marginalen Teil der Gesamtaufwände.

Das Budget 2024 wies erstmals einen Verlust von knapp CHF 50'000 aus. Die Reserven des Vereins reichten nicht mehr aus, um diesen Verlust zu decken, weshalb der Verein bei der Stadt Gossau und der Gemeinde Andwil einen Nachtragskredit beantragen musste. Aufgrund dieser negativen Kostenentwicklung prüfte der Verein verschiedene Varianten, wie der gesetzliche Auftrag auch zukünftig erfüllt und finanziert werden kann.

4.1 Gesamtkosten der Stadt Gossau, Budget 2024

Die Stadt Gossau beteiligt sich bisher mit CHF 564'700 an der Stadtbibliothek. Die Kosten setzen sich zusammen aus:

Trägerschaftsbeitrag:	CHF 359'700
Ausbildungskosten Lernende:	CHF 19'200
Mietzins inkl. Nebenkosten:	CHF 177'700
Übriger Betriebsaufwand:	CHF 8'100
Total:	CHF 564'700

² Grundlagenbericht Ziffer 4.3.1, Seite 11

³ Grundlagenbericht Ziffer 6, Seiten 13 - 14

5. Prüfung Varianten

Die Leistungen der Stadtbibliothek Gossau sind aufgrund ihrer Aufgaben stark gewachsen. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass die Schule und die Bevölkerung dieses Angebot schätzen und es immer häufiger nutzen. Ein Leistungsabbau wäre möglich, da das kantonale Bibliotheksgesetz den Gemeinden in der Ausgestaltung der Bibliothek einen Spielraum zugesteht. Das hätte aber einschneidende Folgen: massive Kürzung der Öffnungszeiten, ein reduziertes Medienangebot und weniger Bildungs- und Kulturveranstaltungen.

Aus schulischer Sicht wäre eine Reduktion der Leistungen hingegen problematisch, weil nicht mehr im bisherigen Umfang an den bibliotheksbezogenen Kompetenzen gearbeitet werden könnte. Ersatzangebote müssten von Dritten eingekauft werden.

Unter Berücksichtigung dieser Voraussetzungen wurden fünf unterschiedliche, mögliche Varianten für die zukünftige Organisation und den Betrieb geprüft, welche im Grundlagenbericht der Stadtbibliothek ausführlich beschrieben sind. Die Prüfung zeigte, dass die Kosten gegenüber dem genehmigten Vereinsbudget 2024 unabhängig der Organisationsform (auch Beibehaltung Status Quo) weiter ansteigen, wenn für die Schule und die Bevölkerung dieselben Dienstleistungen wie heute angeboten werden.

Variante	Konsequenz
Verein ohne Mehrkosten für die Stadt ⁴	<p>Die Stadtbibliothek Gossau bleibt ein eigenständiger Verein. Er wirtschaftet zukünftig mit den gleichen Einnahmen wie bisher und verfolgt die Ziele gemäss kommunaler Bibliotheksstrategie. Eine allfällige Erhöhung der Trägerschaftsbeiträge müsste wie heute bei den Trägern beantragt werden.</p> <ul style="list-style-type: none"> + Ausgeglichenes Vereinsbudget + keine Mehrkosten für die Stadt - Angebote und Dienstleistungen für Schule und Bevölkerung werden stark reduziert - Entscheidungskompetenzen sind beim Verein (Betrieb und Weiterentwicklung) - Kostenkontrolle ist beim Verein
Verein mit Vollkostenverrechnung der Schulbibliothek an die Stadt ⁵	<p>Die Stadtbibliothek Gossau bleibt ein eigenständiger Verein. Er führt weiterhin eine Schulbibliothek und eine öffentliche Bibliothek in Kombination. Für die Führung der Schulbibliothek werden die synergiebereinigten Vollkosten von CHF 180'000 verrechnet.</p> <ul style="list-style-type: none"> + Ausgeglichenes Vereinsbudget + Angebote und Dienstleistungen für Schule und Bevölkerung bleiben gleich - Mehrkosten für die Stadt von jährlich CHF 125'000 (CHF 55'000 werden bereits jetzt durch die Schule bezahlt) - Entscheidungskompetenzen sind beim Verein (Betrieb und Weiterentwicklung) - Kostenkontrolle ist beim Verein
Separate Schulbibliothek mit Mindestangebot der öffentlichen Bibliothek ⁶	<p>Die Schulbibliothek wird ausgelagert und separat geführt (zentral oder dezentral). Ebenfalls wird ein Mindestangebot der öffentlichen Bibliothek zur Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben betrieben. Es entstehen hohe Mehrkosten, unabhängig der Rechtsform, die den Betrieb führt.</p> <ul style="list-style-type: none"> + Angebote und Dienstleistungen für die Schule bleiben gleich - Mehrkosten für die Stadt von jährlich CHF 235'000 (CHF 55'000 werden bereits jetzt durch die Schule bezahlt)

⁴ Grundlagenbericht Ziffer 7.1, Seite 14, Ziffer 8.1, Seite 22, und Ziffer 8.1.1, Seiten 24 - 25

⁵ Grundlagenbericht Ziffern 7.2.1 - 7.2.2, Seiten 16 – 20, und Ziffer 8.1, Seite 22

⁶ Grundlagenbericht Ziffer 7.2.3, Seite 20

Variante	Konsequenz
	- Angebote und Dienstleistungen für die Bevölkerung werden stark reduziert
Zusammenschluss mit St. Gallen als Dienstleisterin ⁷	Die Stadtbibliothek St. Gallen führt die öffentliche Bibliothek und die Schulbibliothek der Stadt Gossau im Sinn einer Zusammenarbeit, wie sie gemäss Bibliotheksgesetz möglich ist. Diese Angebote und Dienstleistungen müssten bei der Stadt St. Gallen eingekauft werden. Die Stadtbibliothek St. Gallen teilte nach informeller Anfrage mit, dass sie weder Kapazität noch Interesse an der Übernahme dieser Dienstleistung habe. Deshalb wird auf eine Bewertung der Variante verzichtet.
Integration in die Stadtverwaltung ⁸	Der Verein Stadtbibliothek wird aufgelöst und die Stadt Gossau übernimmt den Betrieb. Sie führt die Schulbibliothek und die öffentliche Bibliothek weiterhin kombiniert. Für die Stadt Gossau entstehen Mehrkosten von CHF 118'050. + Angebote und Dienstleistungen für Schule und Bevölkerung bleiben gleich - Mehrkosten für die Stadt von jährlich CHF 118'050 + Entscheidungskompetenzen sind bei der Stadt (Betrieb und Weiterentwicklung) + Kostenkontrolle ist bei der Stadt

Die Variantenprüfung zeigt klar, dass die Integration der Stadtbibliothek in die Stadtverwaltung die beste Variante ist. Bereits heute trägt die Stadt Gossau einen Grossteil der Gesamtkosten der Bibliothek. Mit der Integration hat sie zukünftig die volle Kostenkontrolle und alleinige Entscheidungskompetenzen in der mittelfristigen Entwicklung der Stadtbibliothek gemäss Betriebsstrategie. Die Integration enthält zwar höhere Kosten von brutto CHF 118'050, gewährleistet jedoch die Aufrechterhaltung der Dienstleistungen nach heutigem Standard.

Mit den bisherigen Partnern (Gemeinde Andwil, Ortsbürgergemeinde Gossau, Schulgemeinde Andwil-Arnegg) sind Vereinbarungen im Sinn der Vollkostenrechnung neu zu verhandeln. Dies wird zusätzliche Erträge generieren.

6. Jährliche Mehrkosten für die Stadt Gossau bei Integration

Gesamtkosten bisher	Gesamtkosten neu	Differenz
CHF 564'700	CHF 682'750	CHF 118'050

Die Hauptgründe für die zu erwartenden Mehrkosten von brutto CHF 118'050 bei einer Integration in die Stadt Gossau sind:

Anpassung der Besoldung an das Lohnsystem der Stadt Gossau	CHF 14'400
Vollkostenverrechnung der Stadt für Leistungen des Finanzamts, des Personaldienstes, der Informatik und des Facility Managements	CHF 28'000
Budgetierter Verlust 2024 (Defizitgarantie)	CHF 50'000
Zusätzlicher Aufwandüberschuss 2024, der aus den Reserven der Stadtbibliothek finanziert wird (Per Ende 2024 sind die Reserven vollständig aufgebraucht)	CHF 24'000

⁷ Grundlagenbericht Ziffer 7.2, Seiten 15 - 16

⁸ Grundlagenbericht Ziffer 8, Seiten 21 - 22

Im Sinn der Gleichbehandlung aller Mitarbeitenden der Stadt Gossau braucht es bei einer Integration eine neue LohnEinstufung gemäss Lohnsystem der Stadt Gossau (ABAKABA). Dazu wurde eine Funktionsbewertung anhand der Aufgaben und der Anforderungen vorgenommen. Diese Bewertung zeigt, dass die Besoldung der Mitarbeitenden angepasst werden muss.⁹ Die ausgewiesenen Mehrkosten beinhalten sämtliche Personalkosten wie beispielsweise die Arbeitgeberbeiträge.

Die Dienstleistungen von Finanzamt, Personaldienst und Informatikdienst bleiben zukünftig gleich, werden aber im Sinn des Postulats «Verwaltungsstrukturen und -prozesse optimieren» neu zu Vollkosten verrechnet (+ CHF 12'000). Die Reinigung wird neu durch die Stadt übernommen, wodurch die internen Verrechnungen um CHF 32'000 zunehmen, der Sachaufwand aber um 16'000 abnimmt. Dadurch entsteht bei der Stadtbibliothek ein höherer Aufwand von CHF 28'000. Dieser gleicht sich in den intern verrechneten Erträgen wieder aus und hat keinen Einfluss auf das Gesamtergebnis.

Die effektiven Mehrkosten für die Stadt Gossau belaufen sich deshalb auf CHF 90'050 jährlich.

Zusätzlich enthält das städtische Budget 2025 einmalige Kosten für den Ersatz der Beleuchtung von CHF 40'000, welche unabhängig der Trägerschaft für die Stadt als Mieterin anfallen. Aufgrund der auslaufenden Reserven des bestehenden Leuchtmittels ist dieser Ersatz nicht verschiebbar. Weitere Projektkosten sind nicht zu erwarten.

7. Haltung Stadtrat

Der Stadtrat und die Stadt sind dem Verein für die stetige Weiterentwicklung und den erfolgreichen Betrieb der Stadtbibliothek sehr zum Dank verpflichtet. Hätte es den Verein und die Initiative der vielen ehrenamtlich tätigen Personen nicht gegeben, hätte die Stadt die Bibliothek selbst aufbauen müssen, was anfangs sicher teurer geworden und auch viel später erfolgt wäre. Dass der Verein die Bibliothek aufgrund der beschriebenen Entwicklung nicht mehr tragen kann, bedauert der Stadtrat sehr, zumal die Mehrkosten unerfreulich sind, nicht nur in der aktuellen Finanzsituation der Stadt. Dennoch unterstützt der Stadtrat mit grosser Überzeugung das Vorhaben zur Integration der Bibliothek. Nur dadurch können eine Entwicklung und ein kontinuierlicher Betrieb gewährleistet werden. Eine Stadt der Grösse von Gossau braucht ein zeitgemässes bibliothekarisches Angebot. Alleine die regen Nutzungszahlen sind ein Erfolg und gleichzeitig ein Beleg dafür, dass ein grosses Bedürfnis und eine rege Nachfrage in der Bevölkerung vorhanden sind.

8. Verfahren

Gemäss Artikel 39 lit. g Gemeindeordnung beschliesst das Parlament abschliessend über Sachgeschäfte, die für den gleichen Gegenstand neue während mindestens zehn Jahren wiederkehrende Ausgaben oder Einnahmeausfälle bis CHF 150'000 verursachen.

Antrag:

1. Für die Integration der Stadtbibliothek Gossau in die Stadtverwaltung und die daraus resultierenden Mehrkosten wird ein jährlich wiederkehrender Kredit von brutto CHF 118'050 genehmigt.

Stadtrat

Beilagen

Stadtbibliothek Gossau, Grundlagenbericht vom 17. September 2024 inkl. Betriebsstrategie 2020 vom Juli 2018

⁹ Grundlagenbericht Ziffer 8, Seite 21