

Bericht und Antrag des Regierungsrates  
vom 15. Februar 2000 an den Landrat  
zur Verordnung über die Unterstützung der Kantonsbibliothek Uri

---

## **I. Ausgangslage**

Mit öffentlicher Urkunde vom 15. Dezember 1971 haben der Kanton Uri, die Einwohnergemeinde Altdorf und die Gesellschaft zur Förderung einer Kantonsbibliothek Uri die Stiftung Kantonsbibliothek Uri errichtet. Am gleichen Tag genehmigten die Stifter die Statuten der Stiftung. Ebenfalls am 15. Dezember 1971 haben die Stifter untereinander einen Vertrag abgeschlossen, der die Errichtungsurkunde und die Statuten der Stiftung verdeutlicht. Im Zusammenhang mit der Trennung der Leitung vom Staatsarchiv und der Wahl einer neuen Leitung der Kantonsbibliothek erfolgte 1988 eine Revision der Statuten und des Vertrages. Gestützt auf diese Grundlage ist die Stiftung Kantonsbibliothek Uri seit dem 31. Januar 1992 im Handelsregister des Kantons Uri eingetragen.

Nach Ziffer II der Errichtungsurkunde bezweckt die Kantonsbibliothek Uri, für das ganze Gebiet des Kantons Uri eine öffentliche Bibliothek zeitgemäss auszubauen und zu führen. Neben einer genau beschriebenen Dotation durch die drei Stifter erklären diese in Ziffer III der Errichtungsurkunde, gemäss vertraglicher Vereinbarung für die periodisch erforderlichen Betriebsmittel aufzukommen. Zudem verpflichtete sich der Kanton Uri, Räumlichkeiten gemäss besonderem Beschluss des Regierungsrates zur Verfügung zu stellen. Dieser Stiftungsvertrag wird in Ziffer V der Errichtungsurkunde als Bestandteil der Stiftungsurkunde bezeichnet.

Während die Statuten den Zweck der Kantonsbibliothek Uri wiederholen und sich im Übrigen vorwiegend mit der Organisation der Stiftung beschäftigen, verdeutlicht der Stiftungsvertrag die Leistungen, zu denen sich die Stifter in der Errichtungsurkunde verpflichtet haben. So bestimmt Artikel 3 Absatz 1 Folgendes:

Zur Sicherung der Betriebsmittel übernehmen die Stifter jährlich die budgetierten Kosten der Stiftung zu nachfolgenden Teilen:

- |                              |            |
|------------------------------|------------|
| a) Kanton Uri                | 78 Prozent |
| b) Einwohnergemeinde Altdorf | 20 Prozent |

c) Bibliotheksgesellschaft 2 Prozent

Nach Artikel 5 des Stiftungsvertrages stellt der Kanton Uri der Stiftung die erforderlichen Räumlichkeiten zur Verfügung und kommt für deren Betrieb und Unterhalt auf.

## **II. Entwicklung der Kantonsbibliothek Uri**

Die Kantonsbibliothek Uri hat sich seit ihrer Gründung in den 70er Jahren beträchtlich entwickelt. Vor allem seit Bezug der neuen Räumlichkeiten an der Bahnhofstrasse 13 in Altdorf ist sie für die Benutzerinnen und Benutzer ein moderner, attraktiver Betrieb geworden. Gemäss Landratsbeschluss vom 19. Februar 1992 wurde im Herbst 1992 in der Kantonsbibliothek Uri das EDV-System SISIS von Siemens Nixdorf eingeführt.

Die Kantonsbibliothek Uri erfüllt eine wichtige Aufgabe. Das Zielpublikum ist die gesamte Urner Bevölkerung. Die Dienstleistungen können von jedermann beansprucht werden. Die wichtigsten Tätigkeiten sind:

- Ausleihe Freihandbereich mit Belletristik, Sachinformationen und neuen Datenträgern wie Kassetten, CDs, CD-ROM, Videos und DVD für alle Altersgruppen und Fremdsprachige
- Ausleihe Magazinbestände (ältere Werke, wissenschaftliche Ausgaben, Klassiker der Weltliteratur)
- Interbibliothekarischer Leihverkehr und Recherchen auf dem Stand der neuesten Technologien
- Abfragemöglichkeiten von Katalogen
- Möglichst vollständige Sammlung "Uraniensia" auf den verschiedensten Datenträgern, inklusive unselbstständige Urner Literatur aus Zeitungen und Zeitschriften
- Einführungen ins Bibliothekswesen für alle Altersstufen
- Öffentlichkeitsarbeit, Autorenlesungen, Leseförderung
- Begegnungsort zum Gedankenaustausch
- Studien- und Arbeitsplätze
- Lesesaal mit den wichtigsten bibliografischen und lexikalischen Werken, Quellenwerken, Periodicas

Die aktive Benutzerschaft beträgt zurzeit über 5500 Personen. Die jährliche Besucherzahl von Kantonsbibliothek Uri und Staatsarchiv Uri im Gebäude an der Bahnhofstrasse 13, Altdorf, beläuft sich auf rund 80'000. Aufgrund von Anmeldungen wurden in den letzten zehn Jahren zwischen 10 (1980) und 35 (1999) Führungen für verschiedenste Urner Schulklassen durchgeführt. An den Veranstaltungen 1999 nahmen 851 Urnerinnen und Urner teil. Die

Beilagen 1 bis 6 geben einen guten Einblick in die Entwicklung der Kantonsbibliothek Uri.

Der Kanton leistet einen erheblichen Beitrag an die Kantonsbibliothek. Davon profitieren letztlich auch die Gemeinden. Denn die Kantonsbibliothek wird auch von Einwohnerinnen und Einwohnern aller Gemeinden rege benutzt. Diesem Umstand tragen bereits verschiedene Gemeinden mit einem wiederkehrenden Beitrag Rechnung (Schattdorf Fr. 10'000.-; Seedorf Fr. 1500.-; Bürglen Fr. 1000.-).

### **III. Besonderheit und Ziel der entworfenen Verordnung**

Mit der Stiftungsurkunde und dem Stiftungsvertrag hat sich der Regierungsrat als Vertreter des Kantons Uri der Kantonsbibliothek Uri gegenüber finanziell verpflichtet. Er hat namentlich erklärt, 78 Prozent des Betriebsdefizits zu übernehmen und der Stiftung die Räumlichkeiten unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Die Gründung der Stiftung mit diesen finanziellen Verpflichtungen bedeutete für den Kanton zweifellos eine neue Ausgabe, und zwar in beträchtlicher Höhe. Im Budget 1999 waren 442'793 Franken für die Kantonsbibliothek Uri vorgesehen, im Budget 2000 sind es 417'619 Franken. Der Regierungsrat hatte damals keine eigenen Finanzkompetenzen. Er hat sie, von Artikel 34 der Finanzhaushaltsverordnung (FHV; RB 3.2111) abgesehen, auch heute nicht. Deshalb konnte er den Kanton für diese Ausgaben nur dann rechtsverbindlich verpflichten, wenn die entsprechende Ausgabenbewilligungskompetenz ihm delegiert worden ist oder wenn ein entsprechender Beschluss des zuständigen Organs vorgelegen hätte. Weder das eine noch das andere trifft zu. Damit hat der Regierungsrat damals seine Kompetenzen überschritten.

Trotzdem sind die Errichtungsurkunde und der Stiftungsvertrag gültig. Denn die Handlungsweise des Regierungsrates verstösst nur gegen die interne Kompetenzordnung. Weil der Regierungsrat aber offensichtlich befugt ist, den Kanton nach aussen zu vertreten und für diesen zu handeln (Art. 97 Abs. 2 Bst. a der Kantonsverfassung [KV; RB 1.1101]), kann den beiden anderen Vertragspartnern nicht Ungültigkeit der Willenserklärung seitens des Regierungsrates entgegengehalten werden. Bei der internen Willensbildung handelt es sich um ein Internum des Kantons, das den Dritten nicht zu kümmern braucht. Anders zu urteilen wäre einzig, wenn dem Dritten, hier der zu gründenden Stiftung bzw. den beiden übrigen Vertragspartnern, Bösgläubigkeit vorzuwerfen wäre. Das trifft hier nicht zu (siehe zum Ganzen Rudolf Schwager, Die Vertretung des Gemeinwesens beim Abschluss privatrechtlicher Verträge, Freiburg 1974, Seite 63 f.). Daraus wird klar, dass der Vertrag trotz der internen Mängel (Überschreitung der Finanzkompetenzen des Regierungsrates) rechtskräftig abgeschlossen worden ist.

Ziel der entworfenen Verordnung über die Unterstützung der Kantonsbibliothek Uri ist es,

einerseits den geschilderten Rechtsmangel zu beseitigen und andererseits die Verpflichtung des Kantons der Kantonsbibliothek Uri gegenüber auf eine sichere rechtliche Grundlage abzustützen. Bei dieser Gelegenheit soll sich der Kanton zudem verpflichten, unter bestimmten Voraussetzungen nicht wie bisher 78 Prozent des Betriebsdefizites zu übernehmen, sondern 80 Prozent. Diese geringfügige Erhöhung der finanziellen Verpflichtung des Kantons rechtfertigt sich. Denn es ist offenkundig, dass die Kantonsbibliothek Uri ein breites öffentliches Interesse abdeckt. Die Benutzerfrequenzen bezeugen das eindrücklich. Bei dieser Sachlage ist es nicht gerechtfertigt, die Gesellschaft zur Förderung einer Kantonsbibliothek Uri weiterhin bindend zu verpflichten. Diese Gesellschaft wird sich selbstverständlich ihrem Vereinszweck entsprechend nach wie vor im Interesse der Kantonsbibliothek Uri einsetzen, doch nicht mit zwingenden finanziellen Beiträgen, sondern auf andere Weise.

#### **IV. Folgerungen**

Die bisherigen Überlegungen zeigen, dass die entworfene Bibliotheksverordnung nicht dem freien Ermessen der zuständigen Behörden entspringt. Vielmehr versucht sie, das geschilderte Rechtsverhältnis, zu dem sich der Kanton der Kantonsbibliothek Uri gegenüber verpflichtet hat, rechtlich einwandfrei abzustützen. Gleichzeitig nutzt der Verordnungsentwurf aber die Möglichkeit, die Voraussetzungen für die finanziellen Leistungen des Kantons zu verdeutlichen. Sollte der Landrat bzw. das Volk die vorgelegte Verordnung ablehnen oder entgegen den Stiftungsgrundlagen ändern, gälte die bisherige Ordnung weiter. Hingegen verpflichtet diese Verordnung den Regierungsrat, den Stiftungsvertrag zu kündigen bzw. abzuändern, soweit sich das mit der Errichtungsurkunde verträgt und dem Ziel der Bibliotheksverordnung entspricht.

#### **V. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen**

##### **Artikel 1**

Der Zweck der Stiftung Kantonsbibliothek Uri ist sowohl in der Errichtungsurkunde als auch in Artikel 2 der Statuten festgeschrieben. Diesen in der Verordnung zu wiederholen, erübrigt sich, ja wäre gar systemwidrig. Aus den gleichen Überlegungen verzichtet der Entwurf auf die Forderung nach einem Leistungsauftrag, der grundsätzlich nur den Zweck der Stiftung wiederholen könnte. Richtig ist es daher, den eigentlichen Zweck der Verordnung zu beschreiben, nämlich der Kantonsbibliothek Uri eine dauerhafte finanzielle Unterstützung zu sichern.

## **Artikel 2**

Dass nicht nur der Kanton, sondern auch die Einwohnergemeinde Altdorf sich an den Betriebskosten der Kantonsbibliothek Uri beteiligt, ergibt sich aus der Errichtungsurkunde und dem Stiftungsvertrag. Dazu hat sich die Bibliotheksverordnung nicht auszusprechen.

Hingegen drängt sich auf, die Voraussetzungen für die Leistungen des Kantons etwas genauer zu fassen. Denn nach der Errichtungsurkunde "kommen die Stifter gemäss vertraglicher Vereinbarung für die periodisch erforderlichen Betriebsmittel auf". Und der Stiftungsvertrag bestimmt diesbezüglich kaum wesentlich mehr. Er vermerkt aber, dass die Kostenverteilung nach Artikel 3 den Verhältnissen angepasst werden kann. Ist dem so, dann kann die Bibliotheksverordnung Rahmenbedingungen setzen, die erfüllt sein müssen, wenn der Defizitdeckungsbeitrag des Kantons geleistet werden soll.

So setzt die Leistung des Kantons voraus, dass sich das Betriebsdefizit im Rahmen des Budgets bewegt, das der Regierungsrat vorgängig genehmigt hat. Und Absatz 3 nennt die Voraussetzungen, unter denen der Regierungsrat das vorgelegte Budget genehmigt oder eben nicht genehmigen darf. Es sind dies die Grundsätze der Zweckmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit. Damit ist klar, dass sich die Kantonsbibliothek Uri anstrengen muss, weitere finanzielle Unterstützung zu gewinnen, seien es Beiträge anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften (Bund, andere Gemeinden usw.), seien es Benützergebühren. Unterlässt die Stiftung Kantonsbibliothek Uri das, entspricht ihr Budget nicht den geforderten Grundsätzen und der Regierungsrat darf es nicht genehmigen.

## **Artikel 3**

Was die Räumlichkeiten betrifft, engt die Errichtungsurkunde den Ordnungsgeber stark ein. Denn nach deren Ziffer III Buchstabe a Ziffer 4 übergibt der Kanton der Stiftung "Räumlichkeiten gemäss besonderem Beschluss des Regierungsrates". Und Artikel 5 des Stiftungsvertrages bestimmt, dass der Kanton Uri der Stiftung die erforderlichen Räumlichkeiten zur Verfügung stellt und für deren Betrieb und Unterhalt aufkommt.

Abgesehen vom rechtlichen Rahmen, der zu beachten ist, erscheint es gerechtfertigt, der Gemeinnützigen Stiftung Kantonsbibliothek Uri, die vornehmlich einen öffentlichen Auftrag erfüllt, die Gebäulichkeiten ohne Verrechnung der Kosten zur Verfügung zu stellen. Es wäre wenig sinnvoll, hierfür eine Miete zu verlangen, um diese unter dem Titel "Betriebskosten" wieder zu 80 Prozent zu übernehmen. Zudem sind die Synergien, die die Kantonsbibliothek Uri mit dem Staatsarchiv Uri entfaltet, nicht zu übersehen. Vor diesem Hintergrund bestimmt

der entworfene Artikel 3 klar, dass der Kanton der Stiftung die erforderlichen Räumlichkeiten ohne Verrechnung der Kosten zur Verfügung stellt.

#### **Artikel 4**

Der Regierungsrat wird damit (nachträglich) ermächtigt, den Stiftungsvertrag abzuschliessen. Gleichzeitig verpflichtet die Verordnung den Regierungsrat aber, den Vertrag so zu gestalten, dass er zwar mit der Errichtungsurkunde übereinstimmt, dass aber gleichzeitig die Vorgaben der Bibliotheksverordnung erfüllt werden. Das ist rechtlich möglich, enthält doch der Vertrag in Artikel 8 eine Kündigungs- und in Artikel 3 eine Änderungsklausel.

Zudem will Absatz 2 sicherstellen, dass den Vertretern des Kantons (auch ausserhalb des Stiftungsrechts) die notwendigen Auskünfte erteilt und Einsicht in die Rechnung gewährt werden.

#### **Artikel 5**

Keine Bemerkungen

### **VI. Wirkungskontrolle**

Der Verordnungsentwurf wurde einer Wirkungskontrolle bezüglich Normendichte unterzogen. Sie ergab, dass die vorgesehenen Bestimmungen mit Blick auf die Zielsetzung notwendig, aus der Sicht des Regierungsrates zweckmässig und auf die Festlegung der wesentlichen Punkte beschränkt sind.

### **VII. Finanzielle Auswirkungen**

Finanzielle Auswirkungen ergeben sich aus dem Anstieg des Kantonsanteils von 78 auf 80 Prozent. Bezogen auf das Budget 2000 macht dies einen Betrag von Fr. 10'708.- aus. Kompensiert werden diese geringen Mehrausgaben für die Kantonsbibliothek durch den Wegfall des Beitrages an die Volkshochschule Uri von Fr. 42'370.- (Budget 1999).

### **VIII. Antrag**

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Verordnung über die Unterstützung der Kantonsbibliothek Uri, wie sie im Anhang enthalten ist, wird verabschiedet.

Anhang

Verordnung über die Unterstützung der Kantonsbibliothek Uri

Beilagen

- 1 Ausleihen Kantonsbibliothek Uri Stiftung 1972 bis 1999
- 2 Entleihungen KBU 1999 nach Ortschaften
- 3 Entleihungen KBU 1999 nach Altersgruppen
- 4 Ordentliche Stifterbeiträge 1972 bis 2000

**VERORDNUNG**  
**über die Unterstützung der Kantonsbibliothek Uri**  
(vom ...)

Der Landrat des Kantons Uri,

gestützt auf Artikel 90 Absatz 2 der Kantonsverfassung<sup>1)</sup>,

beschliesst:

**Artikel 1**      Zweck

Diese Verordnung bezweckt, der Stiftung Kantonsbibliothek Uri eine dauerhafte finanzielle Unterstützung zu sichern.

**Artikel 2**      Deckung der Betriebskosten

<sup>1</sup>Der Kanton leistet jährlich einen Beitrag an die Betriebskosten der Stiftung Kantonsbibliothek Uri. Dieser Beitrag beträgt 80 Prozent des budgetierten Betriebsdefizits. Er wird nur gewährt, wenn die restliche Finanzierung des Betriebs der Stiftung sichergestellt ist.

<sup>2</sup>Der Regierungsrat hat das Budget der Stiftung vorgängig zu genehmigen. Er genehmigt es, sofern es dem Zweck der Stiftung sowie den Grundsätzen der Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entspricht.

**Artikel 3**      Räumlichkeiten

Der Kanton stellt der Stiftung Kantonsbibliothek Uri die erforderlichen Räumlichkeiten ohne Verrechnung der Kosten zur Verfügung. Er besorgt deren Betrieb und Unterhalt.

---

1) RB 1.1101

**Artikel 4**      Vertrag

<sup>1</sup>Der Regierungsrat schliesst mit der Stiftung Kantonsbibliothek Uri im Rahmen dieser Verordnung einen Vertrag ab.

<sup>2</sup>Dieser Vertrag hat insbesondere auch sicherzustellen, dass den Vertretern des Kantons die verlangten Auskünfte erteilt und Einsicht in die Rechnung der Stiftung Kantonsbibliothek Uri gewährt werden.

**Artikel 5**      Inkrafttreten

Diese Verordnung unterliegt dem fakultativen Volksreferendum. Sie tritt am 1. Januar 2001 in Kraft.

**Im Namen des Landrates**

Der Präsident: Josef Gisler-Gamma

Der Kanzleidirektor: Dr. Peter Huber