

Antrag des Regierungsrates vom 6. Februar 2019

5522

**Beschluss des Kantonsrates
über die Gewährung eines Darlehens an die
Lehrmittelverlag Zürich AG und die Bewilligung eines
Objektkredits für die Aktienkapitalerhöhung**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 6. Februar 2019,

beschliesst:

I. Für die Lehrmittelverlag Zürich AG wird eine neue Ausgabe von insgesamt Fr. 8 900 000 für ein Darlehen von höchstens Fr. 8 000 000 und für eine Aktienkapitalerhöhung von Fr. 900 000 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 7000, Bildungsverwaltung, bewilligt. Die gesamte zur Verfügung stehende Ausgabensumme beträgt Fr. 9 050 000. Davon gehen Fr. 9 000 000 zulasten der Investitionsrechnung und Fr. 50 000 zulasten der Erfolgsrechnung.

II. Folgenden Nachtragskrediten für das Jahr 2019 wird zugestimmt.

(+ Ertragsüberschuss / – Aufwandüberschuss, Investitionsausgaben, Nachtragskredit)

7	Bildungsdirektion		Nr.
7000	Bildungsverwaltung Investitionsrechnung <i>Budget Fr. –1 700 000</i>	<i>Nachtragskredit Fr. –8 900 000</i>	6
7100	Lehrmittelverlag Erfolgsrechnung <i>Budget Fr. 0</i>	<i>Nachtragskredit Fr. +600 000</i>	6
	Investitionsrechnung <i>Budget Fr. 0</i>	<i>Nachtragskredit Fr. –500 000</i>	6

III. Dispositiv I dieses Beschlusses untersteht dem fakultativen Referendum.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

1. Ausgangslage

Der Kantonsrat beschloss am 11. April 2016 das Gesetz über den Lehrmittelverlag (LMVG, LS 410.9; ABI 2016-04-22). Die Frist für das fakultative Referendum lief unbenutzt ab (ABI 2016-07-08). Mit dem LMVG schuf der Kantonsrat die gesetzliche Grundlage für die rechtliche Verselbstständigung des Lehrmittelverlags Zürich (LMVZ) in Form einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft (§ 1 LMVG). Die Inkraftsetzung des LMVG erfolgt zeitlich abgestimmt auf die Überführung des LMVZ von einer unselbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine Aktiengesellschaft. In einem ersten Schritt wurde die Lehrmittelverlag Zürich AG (LMVZ AG) Anfang 2018 mit einem Aktienkapital von Fr. 100 000 gegründet. Dafür war die Teilinkraftsetzung des LMVG auf den 1. Januar 2018 erforderlich (RRB Nr. 1211/2017). Gemäss RRB Nr. 1211/2017 war in einem zweiten Schritt die Überführung des LMVZ in die LMVZ AG sowie die vollständige Inkraftsetzung des LMVG auf den 1. Januar 2019 vorgesehen.

Die Überführung des LMVZ in die Aktiengesellschaft bzw. die Inkraftsetzung des LMVG auf den 1. Januar 2019 war nicht möglich, weil Ende 2018 noch verschiedene finanzrechtliche Fragestellungen zu klären waren. Der LMVZ wird deshalb ab 2019 weiter als kantonale Stelle (unselbstständige Anstalt) geführt.

2. Feststellungen zum Eigenkapital des Lehrmittelverlags Zürich

Die KPMG AG wurde mit einem Gutachten zur steuerrechtlichen Beurteilung der Verselbstständigung des LMVZ beauftragt. Das Gutachten vom 19. Dezember 2018 kommt im Wesentlichen zu folgendem Ergebnis:

Gestützt auf die Planerfolgsrechnung wird davon ausgegangen, dass die LMVZ AG Gewinne erzielen und sich dadurch auch die Eigenkapitalquote erhöhen wird. Die finanzielle Entwicklung der LMVZ AG ist auch bedeutsam für die Ermittlung des steuerlich optimalen Eigen-

kapitals. Eine Aktienkapitalerhöhung führt zu Handelsregisterkosten und zusätzlich ist eine Emissionsabgabe geschuldet. Die Rückzahlung von nicht mehr benötigtem Eigenkapital bedeutet zudem eine formelle Kapitalherabsetzung, ist handelsrechtlich komplex und administrativ aufwendig. Im Weiteren ist es für die LVMZ AG auch nicht notwendig, über ein hohes nominelles Aktienkapital zu verfügen. Sofern mehr Aktiven im Zuge der Sachübernahmen übertragen werden, können mit dem übersteigenden Betrag Kapitaleinlagereserven gebildet werden. Die Begründung von Kapitaleinlagereserven löst zwar ebenfalls die Emissionsabgabe von 1% aus, deren Rückzahlung ist aber ohne grosse handelsrechtliche Hürden möglich. Es wird deshalb die Begründung eines nominellen Aktienkapitals von Fr. 1 000 000 und die Einlage des übersteigenden Betrages in die Kapitaleinlagereserven empfohlen. Die Kapitaleinlagereserven sind gegenüber der Eidgenössischen Steuerverwaltung anzuzeigen und in der Jahresrechnung auch separat zu buchen und auszuweisen.

Gestützt auf die steuerrechtliche Analyse soll das nominelle Aktienkapital nicht auf rund Fr. 13 760 100 (Buchwert der Aktiven und Passiven gemäss erster Umsatzmeldung der provisorischen Rechnung 2018) erhöht werden, sondern auf Fr. 1 000 000. Der Buchwert der Aktiven und Passiven berechnet sich nach folgender Formel:

$$(\text{Aktiven} - \text{Buchungsübergreifende Kontokorrent}) - (\text{Passiven} - [\text{Kumulierte Ergebnisse der Vorjahre} + \text{Jahresergebnis}]).$$

3. Übersicht über die notwendigen Beschlüsse

- Für die Sicherstellung der Liquidität der LMVZ AG in der Anfangsphase ist ein Darlehen notwendig. Ferner ist eine Ausgabenbewilligung für die Aktienkapitalerhöhung notwendig (vgl. Ziff. 5).
- Für 2019 verfügt der LMVZ über keinen Budgetkredit des Kantonsrates. Es braucht somit für 2019 je einen Nachtragskredit für die Steuerungsgrössen Saldo Erfolgsrechnung und Investitionsausgaben.

4. Übertragung von Rechten, Pflichten und Vermögen

In den Schlussbestimmungen des LMVG, insbesondere in den §§ 15–18, sind die Vollzugshandlungen für die Umwandlung des LMVZ in die LMVZ AG festgelegt. Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang § 15. Danach überträgt der Kanton der LMVZ AG die im Zusammenhang mit dem bisherigen Lehrmittelverlag erworbenen Rechte und Pflichten (z. B. Nutzungsrechte von selbst erstellten Lehr-

mitteln, erworbene Rechte an Lehrmitteln, Bildern, Grafiken von Dritten sowie vertragliche Rechte und Pflichten). Der Kanton überträgt der Gesellschaft zudem die dem Verlag dienenden Aktiven und Passiven zum Buchwert gemäss Bilanz des Lehrmittelverlags. Die übertragenen Vermögenswerte bleiben dem Kanton Zürich in Form seiner Beteiligung an der AG erhalten, die in der Rechnung des Kantons ausgewiesen wird.

Als Ausgabe gilt gemäss § 34 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611) die Verwendung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die Verwendung von Verwaltungsvermögen – wie im vorliegenden Fall – stellt keine Ausgabe dar, ist hingegen als Veräusserung von Vermögenswerten, die weiterhin öffentlichen Zwecken dienen, im Sinne von Art. 56 Abs. 1 lit. d der Kantonsverfassung (KV, LS 101) zu qualifizieren. Veräusserungen über 3 Mio. Franken sind durch den Kantonsrat zu beschliessen. Dies hat der Kantonsrat im vorliegenden Fall getan, indem er in § 15 LMVG bestimmt hat, dass alle Rechte und Pflichten sowie Aktiven und Passiven zum Buchwert gemäss Bilanz des LMVZ auf die neue LMVZ AG zu übertragen sind. Alle wesentlichen Eckwerte für die Übertragung bzw. Veräusserung der Vermögenswerte vom LMVZ an die LMVZ AG sind im Gesetz und in der dazugehörigen Weisung festgehalten. In der Weisung zu § 15 LMVG wurde festgehalten, dass die Übertragung unentgeltlich erfolgen soll. Der damalige Wert des LMVZ wurde auf Fr. 8 400 000 beziffert (vgl. Vorlage 5169; ABI 2015-03-06). Auch aus dem Sinn und Zweck sowie dem Wortlaut dieser Bestimmung ist zu folgern, dass der Vollzug dieser Bestimmung als reine Vollzugs-handlung zu qualifizieren ist, der gemäss Art. 60 Abs. 2 KV in der Zuständigkeit des Regierungsrates liegt. Diese Bestimmung gab denn auch in der vorberatenden Kommission und im Kantonsrat zu keinen Bemerkungen Anlass.

Der Buchwert von Fr. 13 760 100 (gemäss erster Umsatzmeldung der provisorischen Rechnung 2018) entspricht dem damaligen Wert von Fr. 8 400 000. In den letzten Jahren wurde die Eigenleistung – wie es gemäss CRG und Swiss GAAP FER notwendig ist – aktiviert sowie die Wertberichtigung der Vorräte (Lagerbestände der Bücher) in Absprache mit der Finanzdirektion mit einem aktuellen Reichweitenmodell CRG-konform bewertet. Diese Massnahmen haben zur Aufwertung des Buchwertes geführt.

5. Ausgabenbeschluss für das Darlehen und die Aktienkapitalerhöhung

In der Weisung zum LMVG (Vorlage 5169) war vorgesehen, dass die AG gemäss damaligem Businessplan ab 2017 Fr. 3 500 000 liquide Mittel für den laufenden Betrieb und für anfallende Investitionen benötigen würde. Deshalb sollte der Kanton mit der Gründung ein Aktienkapital von Fr. 1 000 000 zeichnen. Zudem war ein verzinsliches Darlehen von Fr. 3 000 000 vorgesehen.

Das Aktienkapital der LMVZ AG beträgt zurzeit Fr.100 000 (RRB Nr. 1211/2017). Dieses soll auf Fr. 1 000 000 erhöht werden.

Die Überführung des LMVZ in die LMVZ AG ist auf den 1. Januar 2020 vorgesehen, später als ursprünglich geplant. In den Jahren 2020 bis 2022 fallen ausserordentlich hohe Investitionen für die Entwicklungskosten von zahlreichen neuen Lehrmitteln an. Die dafür benötigten liquiden Mittel während der ersten drei Betriebsjahre der LMVZ AG können deshalb nicht allein aus der Geschäftstätigkeit und der 2014 geplanten Startfinanzierung des Kantons von Fr. 4 000 000 bereitgestellt werden. Es sind folgende zusätzliche Mittel notwendig: 2020 1,5 Mio. Franken, 2021 3,7 Mio. Franken und 2022 0,2 Mio. Franken. Ab dem Geschäftsjahr 2023 werden – aufgrund der neuen Lehrmittel – deutlich höhere Einnahmen aus der betrieblichen Tätigkeit erwartet. Der sogenannte Free Cash Flow kann somit für die Rückzahlung aufgenommener Kredite verwendet werden.

Um diese Liquiditätslücke zu schliessen, sollen diese Mittel dem Verlag durch ein verzinsliches Darlehen von höchstens Fr. 8 000 000 zur Verfügung gestellt werden (§ 16 LMVG). Das Darlehen ist innerhalb von zehn Jahren zurückzuzahlen. Der LMVZ AG soll die Möglichkeit zu einer vorzeitigen Rückzahlung eingeräumt werden. Als Zinssatz soll der interne Zinssatz gemäss § 27 der Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 (LS 611.2) zur Anwendung kommen. Dieser Zinssatz liegt nicht unter dem Marktzinssatz, womit kein Einnahmenverzicht vorliegt und folglich auch keine Ausgabe zu bewilligen ist. Die übrigen Modalitäten des Darlehens werden in einem Darlehensvertrag zwischen der Bildungsdirektion und der LMVZ AG festgelegt.

Mit Verfügung vom 11. Oktober 2017 bewilligte die Bildungsdirektion eine Ausgabe von Fr. 50 000 für die im Rahmen der Überführung des LMVZ in die LMVZ AG notwendigen Arbeiten und Abklärungen. Mit Beschluss Nr. 1211/2017 ermächtigte der Regierungsrat die Bildungsdirektion, die privatrechtliche Aktiengesellschaft Lehrmittelverlag Zürich AG mit einem Aktienkapital von Fr. 100 000 zu gründen. Die Bildungsdirektion bewilligte dafür mit Verfügung vom 1. Februar 2018 eine Ausgabe von Fr. 100 000. Diese Ausgaben von insgesamt Fr. 150 000

kommen zur Ausgabenbewilligung von Fr. 8 900 000 hinzu, womit die Gesamtausgabe Fr. 9 050 000 beträgt.

Die Aktienkapitalerhöhung und das Darlehen an den LMVZ stellen eine neue Ausgabe dar, da ein grosser Handlungsspielraum sowohl bezüglich des Zeitpunkts als auch der Höhe besteht. Sowohl die Kapitalerhöhung als auch das Darlehen bezwecken, der LMVZ AG genügend Liquidität zur Verfügung zu stellen.

6. Nachtragskredit für die Erfolgsrechnung und die Investitionsausgaben 2019

Gemäss RRB Nr. 241/2018 (F20) wurde im Budget 2019 und im KEF 2019–2022 die Leistungsgruppe Nr. 7100, Lehrmittelverlag, aufgehoben. Da der LMVZ 2019 weiterhin als unselbstständige Anstalt des Kantons geführt wird, sind für 2019 die benötigten Budgetkredite in der Erfolgs- und in der Investitionsrechnung mittels Nachtragskrediten zu beschliessen. Die Weiterverwendung der Leistungsgruppe Nr. 7100, Lehrmittelverlag, für das Rechnungsjahr 2019 wurde vom Regierungsrat gemäss § 11 CRG mit RRB Nr. 112/2019 separat beschlossen.

In der Erfolgsrechnung plant der Lehrmittelverlag für 2019 einen Ertrag von Fr. 25 400 000 und einen Aufwand von Fr. 24 800 000. Damit erwirtschaftet er einen positiven Saldo von Fr. 600 000. In der Investitionsrechnung fällt ein Aufwand von Fr. 500 000, unter anderem für die Ausstattung von Büroarbeitsplätzen von neuen Mitarbeitenden und der Aktualisierung der Informatikausstattung, an.

7. Überführung des LMVZ in die LMVZ AG

7.1 Beschlüsse des Regierungsrates

Die vollständige Inkraftsetzung des LMVG ist auf den 1. Januar 2020 vorgesehen. Hierzu ist für Ende 2019 der notwendige Beschluss des Regierungsrates vorgesehen. Zugleich ist die Verordnung über den Lehrmittelverlag vom 19. August 1998 (LS 412.141) aufzuheben und die Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (LS 172.11) anzupassen.

Die Übertragung bzw. die Veräusserung der Vermögenswerte an die LMVZ AG auf den 1. Januar 2020 (mit Buchwert der mit Stichtag vom 31. Dezember 2019 zu übertragenden Aktiven und Passiven) erfolgt gleichzeitig mit der vollständigen Inkraftsetzung des LMVG zulasten der Leistungsgruppe Nr. 7000, Bildungsverwaltung. Aufgrund des Übertrags der Vermögenswerte ist 2020 der Bilanzwert der LMVZ AG anzupassen.

Die Grundlage für die Bewertung der Beteiligung im Verwaltungsvermögen beruht auf dem CRG und dem Handbuch für Rechnungslegung und erfolgt zum Anschaffungswert (Aktienkapital plus Wert der übertragenen Aktiven und Passiven). Aufgrund des nachgeführten Businessplans wird die Werthaltigkeit der Beteiligung an der LMVZ AG regelmässig zu überprüfen sein. Eine Veränderung gegenüber dem heutigen Buchwert des LMVZ vor dem Übertrag würde zulasten der Leistungsgruppe Nr. 7000, Bildungsverwaltung, erfolgen.

7.2 Beschlüsse des Verwaltungsrates und der Generalversammlung

- Der Verwaltungsrat fasst einen Beschluss, wonach dem Alleinaktionär (Kanton Zürich) die vorgesehene Aktienkapitalerhöhung von Fr. 900 000 vorgeschlagen wird.
- Die Generalversammlung entscheidet in einem öffentlich zu beurkundenden Beschluss über die Aktienkapitalerhöhung. Beschliesst die Generalversammlung die vom Verwaltungsrat vorgeschlagene Aktienkapitalerhöhung, ist diese innert dreier Monate nach den Bestimmungen des Obligationenrechts (insbesondere Art. 650, 652, 652b, 652c, 652e, 652f Abs. 2, 652g und 652h OR) durchzuführen und zusammen mit einer entsprechenden Änderung der Statuten beim Handelsregister anzumelden.

8. Referendum

Bei der Ausgabe gemäss Dispositiv I handelt sich um eine neue Ausgabe im Sinne von § 37 Abs. 1 CRG. Die Ausgabenbewilligung fällt in die Zuständigkeit des Kantonsrates (Art. 56 Abs. 2 lit. a KV), wobei der Beschluss gemäss Dispositiv I dem fakultativen Referendum untersteht (Art. 33 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 KV). Der Kantonsratsbeschluss bedarf der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder (Art. 56 Abs. 2 KV).

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatschreiberin:
Thomas Heiniger	Kathrin Arioli