

Antrag des Regierungsrates vom 25. Februar 2015

5169

**Gesetz
über den Lehrmittelverlag (LMVG)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 25. Februar 2015,

beschliesst:

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

A. Allgemeine Bestimmungen

§ 1. Es besteht ein Lehrmittelverlag in der Form einer Aktiengesellschaft nach Art. 620 ff. OR mit Sitz in Zürich. Rechtsform und Sitz

§ 2. Der Kanton Zürich ist am Aktienkapital des Lehrmittelverlags beteiligt. Beteiligung

§ 3. ¹ Der Regierungsrat legt eine Eigentümerstrategie für den Lehrmittelverlag fest. Eigentümerstrategie

² Die Eigentümerstrategie umfasst insbesondere

- a. Ziele des Kantons als Eigentümer des Lehrmittelverlags,
- b. strategische Vorgaben an den Lehrmittelverlag zur Erreichung dieser Ziele, namentlich zu dessen Aufgaben,
- c. Vorgaben zur Qualität der Lehrmittel und zur Preisgestaltung,
- d. Vorgaben zum Zusammenwirken mit kantonalen Stellen und der Lehrerschaft,
- e. finanzielle Zielwerte und Vorgaben zum Risikomanagement.

³ Der Regierungsrat überprüft die Eigentümerstrategie mindestens alle vier Jahre und führt sie nach.

§ 4. ¹ Der Regierungsrat beaufsichtigt den Lehrmittelverlag. Er überwacht die Einhaltung dieses Gesetzes und der Eigentümerstrategie. Aufsicht

² Er kann diese Aufgabe ganz oder teilweise der für das Bildungswesen zuständigen Direktion (Direktion) übertragen.

Aktionärsrechte und -pflichten	§ 5. Der Regierungsrat nimmt die Rechte und Pflichten des Kantons als Aktionär des Lehrmittelverlags wahr, soweit er diese Aufgabe nicht der Direktion überträgt.
Bericht- erstattung	<p>§ 6. ¹ Die Vertretung des Kantons in der Generalversammlung informiert die Direktion über die Geschäftstätigkeit des Lehrmittelverlags.</p> <p>² Die Direktion erstellt jährlich einen Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie und unterbreitet diesen zusammen mit dem Geschäftsbericht und dem Revisionsbericht des Lehrmittelverlags dem Regierungsrat.</p> <p>³ Der Regierungsrat informiert den Kantonsrat</p> <ol style="list-style-type: none"> a. über die Eigentümerstrategie für den Lehrmittelverlag, b. jährlich über den Geschäftsbericht und den Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie.
Verwaltungsrat	<p>§ 7. ¹ Im Verwaltungsrat des Lehrmittelverlags sind insbesondere verlegerische, betriebswirtschaftliche und rechtliche Fachkompetenz, die Schule und die Wissenschaft angemessen vertreten.</p> <p>² Der Regierungsrat legt ein Anforderungsprofil für die Mitglieder fest.</p>
Personal	<p>§ 8. ¹ Das Personal des Lehrmittelverlags ist privatrechtlich angestellt.</p> <p>² Der Lehrmittelverlag berücksichtigt bei der Festlegung der Anstellungsbedingungen die Personalgesetzgebung des Kantons angemessen.</p> <p>³ Er versichert das Personal bei der Personalvorsorgeeinrichtung des Kantons.</p>

B. Aufgaben des Lehrmittelverlags

Lehrmittel	<p>§ 9. ¹ Der Lehrmittelverlag entwickelt, produziert, beschafft und vertreibt für die Volksschule und weitere Bereiche des Bildungswesens Medien und Materialien in gedruckter, digitaler oder anderer Form, die dem Lehren und Lernen dienen (Lehrmittel).</p> <p>² Er stellt sicher, dass der Volksschule dem Lehrplan entsprechende Lehrmittel von hoher Qualität zur Verfügung stehen.</p>
Aufträge des Kantons	<p>§ 10. ¹ Der Kanton erteilt dem Lehrmittelverlag Aufträge zur Entwicklung, Produktion oder Beschaffung von obligatorischen Lehrmitteln und von Lehrmitteln, für die auf dem Markt kein genügendes Angebot besteht.</p>

² Der Lehrmittelverlag stellt diese Lehrmittel preiswert zur Verfügung.

³ Der Kanton und die Lehrerschaft wirken bei der Konzeption, der Entwicklung, der Einführung und der Evaluation der Lehrmittel mit.

§ 11. Die Direktion und der Lehrmittelverlag regeln die Einzelheiten zu den Aufträgen nach § 10 durch Leistungsvereinbarungen. Leistungsvereinbarungen

§ 12. Der Lehrmittelverlag kann weitere Tätigkeiten ausüben, die geeignet sind, die Aufgaben nach §§ 9 und 10 zu fördern. Er kann insbesondere Dienstleistungen und Weiterbildungsveranstaltungen anbieten sowie Rechte an Lehrmitteln erwerben, vermitteln oder verwerten. Weitere Tätigkeiten

§ 13. ¹ Der Lehrmittelverlag erfüllt seine Aufgaben nach unternehmerischen Grundsätzen. Erfüllung der Aufgaben

² Er kann mit Dritten zusammenarbeiten oder Dritten Aufträge im Rahmen der Entwicklung, Produktion oder Beschaffung von Lehrmitteln erteilen.

³ Er kann sich an anderen Unternehmen beteiligen, Unternehmen erwerben oder sich mit anderen Unternehmen zusammenschliessen, wenn dies

- a. der Erfüllung seiner Aufgaben dient,
- b. der Eigentümerstrategie des Kantons entspricht und
- c. wirtschaftlich sinnvoll und tragbar ist.

C. Beteiligung Dritter

§ 14. ¹ Am Lehrmittelverlag können sich weitere Kantone und Gemeinden als Aktionäre beteiligen.

² Der Regierungsrat entscheidet über die Veräusserung von Aktien.

³ Er kann mit weiteren Aktionären eine gemeinsame Eigentümerstrategie festlegen.

⁴ Er stellt durch vertragliche Regelungen sicher, dass die Vorgaben dieses Gesetzes und der Eigentümerstrategie eingehalten werden.

D. Schlussbestimmungen

- Gründung der Gesellschaft § 15. Der Regierungsrat gründet die Gesellschaft.
- Übertragung von Rechten, Pflichten und Vermögen § 16. Der Kanton überträgt der Gesellschaft die im Zusammenhang mit dem bisherigen Lehrmittelverlag Zürich erworbenen Rechte und Pflichten sowie die dem Lehrmittelverlag dienenden Aktiven und Passiven zum Buchwert gemäss Bilanz des Lehrmittelverlags Zürich.
- Darlehen § 17. Der Kanton kann der Gesellschaft Darlehen gewähren.
- Übergang der Anstellungsverhältnisse § 18. ¹ Der Kanton strebt einen einvernehmlichen Übergang der Anstellungsverhältnisse an.
² Er entschädigt die Angestellten für Ansprüche, die sie nach bisherigem Recht erworben haben, soweit diese mit dem Übergang entfallen.
³ Der Lehrmittelverlag richtet den vom bisherigen Lehrmittelverlag Zürich übernommenen Angestellten für die Dauer von zwei Jahren mindestens den bisherigen Lohn aus (Besitzstand).
- Haftung für bisherige Verbindlichkeiten § 19. Der Kanton haftet Dritten gegenüber solidarisch mit dem Lehrmittelverlag für Verbindlichkeiten des bisherigen Lehrmittelverlags Zürich, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes entstanden sind.
- Änderungen bisherigen Rechts § 20. Das Bildungsgesetz vom 1. Juli 2002 wird wie folgt geändert:
 Der 3. Teil «Lehrmittelverlag» (§ 10) wird aufgehoben.
 Die Teile 4–8 werden zu den Teilen 3–7.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

Weisung

A. Ausgangslage

1. Der Lehrmittelverlag heute

Der Kanton Zürich führt gemäss § 10 Abs. 1 des Bildungsgesetzes vom 1. Juli 2002 (BiG, LS 410.1) einen Lehrmittelverlag als unselbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt. Der Verlag ist Teil der Bildungsdirektion. Kernaufgabe des Lehrmittelverlags ist es, Lehrmittel und Unterrichtshilfen für die Zürcher Volksschule zu erstellen, zu erwerben und zu vertreiben (§ 10 Abs. 2 BiG, § 2 Verordnung über den Lehrmittelverlag vom 19. August 1998, LS 412.141). Der Lehrmittelverlag sorgt dafür, dass den Lehrpersonen Lehrmittel zur Verfügung stehen, die dem Zürcher Lehrplan entsprechen und die fachlichen und fachdidaktischen Anforderungen erfüllen. Er gestaltet die Preise so, dass die Gemeinden bzw. Schulen insbesondere diejenigen Lehrmittel, deren Verwendung im Unterricht obligatorisch ist, preiswert erwerben können.

Wenn es die Erfüllung der Kernaufgabe erlaubt, kann der Lehrmittelverlag Leistungen für weitere Bereiche des Bildungswesens erbringen (§ 10 Abs. 2 BiG, § 3 Verordnung über den Lehrmittelverlag). Dies betrifft insbesondere den Verkauf seiner Produkte in anderen Kantonen und die Erweiterung des Angebots mit Lehrmitteln für die Sekundarstufe II und mit Produkten, die keine Lehrmittel im engeren Sinn sind (z. B. Kinderlieder-CDs).

2. Wirtschaftliche Situation

Der Lehrmittelverlag arbeitet kostendeckend. Er deckt die Aufwendungen für die Entwicklung und Produktion von Lehrmitteln durch deren Verkauf innerhalb und ausserhalb des Kantons Zürich. Die hohe Qualität und das gute Preis-Leistungs-Verhältnis seiner Produkte führen dazu, dass er die Hälfte seines jährlichen Umsatzes von rund 24 Mio. Franken im Markt ausserhalb der Zürcher Volksschule erwirtschaftet. Der Lehrmittelverlag gehört zusammen mit der Schulverlag plus AG (im Besitz der Kantone Bern und Aargau), der Klett und Balmer AG und der Cornelsen Schulverlage Schweiz AG zu den führenden Lehrmittelverlagen in der Schweiz.

Der Lehrmittelverlag führt eine eigene Rechnung. Im Übrigen wird er grundsätzlich wie jede andere Verwaltungseinheit behandelt. Der Kanton stellt die Mittel für den Betrieb unentgeltlich zur Verfügung. Für Investitionen (z. B. Fahrzeuge oder Bauten) wird zurzeit ein kalkulatorischer Zins von 1,75% verrechnet. Auch erbringt der Kan-

ton für den Verlag unterstützende Leistungen, insbesondere in den Bereichen Personal und Informatik. Der Lehrmittelverlag wiederum liefert den Saldoüberschuss seiner Rechnung an die Staatskasse ab.

3. Herausforderungen

Der Lehrmittelverlag bewegt sich in einem Marktumfeld, das sich seit einigen Jahren stark verändert. Zu nennen sind insbesondere folgende Entwicklungen:

- Die abnehmende Zahl von obligatorischen Lehrmitteln an der Zürcher Volksschule macht den Absatz im Kanton weniger kalkulierbar und erfordert neue Geschäftsmodelle.
- Kooperationen und Zusammenschlüsse von Verlagen führen dazu, dass im Lehrmittelmarkt zunehmend grössere Unternehmen tätig sind.
- Die interkantonale Harmonisierung der Schulstrukturen (HarmoS) und die Angleichung der Lehrpläne der Deutschschweizer Kantone (Lehrplan 21) haben zur Folge, dass die interkantonale Koordination und Zusammenarbeit im Bereich der Lehrmittel an Bedeutung gewinnt.
- Die wachsenden Ansprüche an Lehrmittel von der Schulpraxis (Individualisierung und Kompetenzorientierung im Unterricht) bewirken, dass die Lehrmittelentwicklung aufwendiger wird.
- Der Technologiewandel hin zum digitalen Medium verkürzt die Lebenszyklen von Lehrmitteln. Er führt zu komplexeren Produktionsabläufen und verlangt nach neuen Wertschöpfungsmodellen.

4. Folgen für den Lehrmittelverlag

Damit sich der Lehrmittelverlag in diesem Marktumfeld auch mittel- bis langfristig unternehmerisch und finanziell erfolgreich entwickeln kann, muss er in neue Geschäftsfelder und Technologien sowie in eine neue Vertriebsorganisation investieren. Er benötigt dafür einen ausreichend grossen unternehmerischen Handlungsspielraum. Als unselbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt verfügt er jedoch über einschränkende Rahmenbedingungen, z. B. aufgrund von Vorgaben des Kantons in Bezug auf den Finanzhaushalt und bezüglich des Stellenplans. Durch eine Verselbstständigung soll der Lehrmittelverlag den notwendigen unternehmerischen Handlungsspielraum erhalten, damit er die Herausforderungen im Markt erfolgreich bewältigen kann. Am 3. Juli 2013 beauftragte der Regierungsrat deshalb die Bildungsdirek-

tion, eine Gesetzesvorlage zur Umwandlung des Lehrmittelverlags in eine Aktiengesellschaft in öffentlichem Besitz auszuarbeiten (RRB Nr. 794/2013).

B. Ziele der gesetzlichen Regelung

1. Gewährleistung der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben für die Volksschule des Kantons Zürich

Im Bereich der Lehrmittel bestehen vielfältige öffentliche Interessen. Lehrmittel widerspiegeln die Geschichte, die Sitten und Gebräuche sowie die Sprache eines Landes oder einer Region. Sie sind damit Teil einer Kultur, die von der Volksschule an die nachfolgenden Generationen weitergegeben wird. Die Lehrmittelinhalte beziehen sich im Wesentlichen auf den Lehrplan, der in einem demokratisch legitimierten Verfahren festgelegt wird. Im Kanton regelt der Bildungsrat die Verwendung der Lehrmittel im Unterricht (vgl. § 22 Abs. 1 Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005, VSG, LS 412.100). Für sechs Fachbereiche gilt zurzeit ein Lehrmittelobligatorium. Die Lehrpersonen sind gehalten, die obligatorischen Lehrmittel im Unterricht zu verwenden. Die Gemeinden wiederum sind verpflichtet, diese Lehrmittel anzuschaffen. Die obligatorischen Lehrmittel sind deshalb im Kanton dem Markt entzogen. Für bestimmte Gruppen der Schülerschaft fehlt oft ein Angebot an Lehrmitteln, so z. B. für Schülerinnen und Schüler mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen oder für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler. In diesen Fällen ist die Nachfrage für eine rentable Lehrmittelproduktion in der Regel zu klein. Dennoch haben auch diese Schülergruppen Anspruch auf qualitativ gute und preiswerte Lehrmittel.

Für den Kanton Zürich ist es daher bedeutsam, dass der Lehrmittelverlag seine öffentlichen Aufgaben auch nach einer Vonselbstständigung bestmöglich erfüllt. Der Lehrmittelverlag soll weiterhin seiner Kernaufgabe nach § 10 Abs. 2 BiG und § 2 Abs. 1 der Verordnung über den Lehrmittelverlag nachkommen. Auch in Zukunft soll er in erster Linie sicherstellen, dass der Volksschule im Kanton Lehrmittel zur Verfügung stehen, die auf dem Lehrplan beruhen, das Lehren und Lernen bestmöglich unterstützen und ein vorteilhaftes Preis-Leistungs-Verhältnis aufweisen. Er soll weiterhin Lehrmittel für die ganze Breite der Schülerschaft herstellen, auch für kleine Anspruchsgruppen. Insbesondere dann, wenn der Lehrmittelverlag im Auftrag des Kantons Lehrmittel bereitstellt, die an der Volksschule obligatorisch zu verwenden sind oder für die auf dem Markt kein genügendes Angebot besteht,

hat er dafür zu sorgen, dass die Gemeinden und Schulen diese preiswert erwerben können. Für die Akzeptanz der Lehrmittel ist zudem die Beteiligung der Lehrerschaft an deren Entwicklung und Evaluation eine wichtige Voraussetzung. Damit diese Aufgaben auch in Zukunft gewährleistet werden, muss der Lehrmittelverlag unter Beteiligung des Kantons Zürich in öffentlichem Besitz verbleiben.

2. Unternehmerischer Handlungsspielraum für den Lehrmittelverlag

Der Lehrmittelverlag ist mit Blick auf die Veränderungen im Marktumfeld darauf angewiesen, rasch und sachgerecht handeln zu können. Er muss sich zu einem flexibleren Unternehmen mit grösserer Marktnähe weiterentwickeln. Zu diesem Zweck muss er den Personalbestand, die Aufbau- und Ablauforganisation und die Infrastruktur an den jeweiligen betrieblichen Bedürfnissen ausrichten können. Der Lehrmittelverlag benötigt ausreichende Eigenmittel, um den Betrieb und notwendige Investitionen (z. B. für neue Geschäftsfelder, Technologien und eine neue Vertriebsorganisation) finanzieren und Ergebnisschwankungen mittelfristig ausgleichen zu können. Bedeutsam ist auch, dass der Lehrmittelverlag bei Bedarf mit Dritten zusammenarbeiten und sich an anderen Unternehmen beteiligen, Unternehmen erwerben oder sich mit anderen Unternehmen zusammenschliessen kann.

C. Grundzüge der Vorlage

1. Rechtsgrundlagen

1.1 Gesetzliche Grundlage

Das Legalitätsprinzip verlangt für die Übertragung öffentlicher Aufgaben und die rechtliche Verselbstständigung einer Verwaltungseinheit eine gesetzliche Grundlage. Nach Art. 98 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) sind im Gesetz in der Regel mindestens die folgenden Punkte zu regeln:

- Die Art, der Umfang und die Finanzierung der zu übertragenden öffentlichen Aufgaben,
- die Struktur und die Aufgaben der Organisationen, die der Kanton Zürich zu diesem Zweck schafft oder an denen er sich beteiligt,
- der Umfang von Rechtsetzungsbefugnissen innerhalb gesetzlich vorgegebener Ziele,

- die Art und der Umfang von bedeutenden Beteiligungen sowie
- die Aufsicht und der Rechtsschutz.

Im vorliegenden Fall entfallen Regelungen über Rechtsetzungsbefugnisse des Lehrmittelverlags und den Rechtsschutz, da dieser nicht über hoheitliche Befugnisse verfügt.

Zusätzlich zu den durch die Kantonsverfassung verlangten Regelungen enthält der Entwurf des Gesetzes über den Lehrmittelverlag (LMVG) Bestimmungen, die zwar rechtlich nicht zwingend, jedoch politisch bedeutend sind. Das Gesetz hat sicherzustellen, dass die Ziele der rechtlichen Verselbstständigung des Lehrmittelverlags erreicht werden, d. h., dass der Lehrmittelverlag einerseits die öffentlichen Aufgaben für die Volksschule im Kanton Zürich auch künftig erfüllt und andererseits über den erforderlichen unternehmerischen Handlungsspielraum verfügt, um am Markt erfolgreich zu sein. Das Gesetz regelt

- die Rechtsform und den Sitz des verselbstständigten Lehrmittelverlags (§ 1),
- den öffentlichen Besitz, d. h. die Beteiligung des Kantons Zürich sowie die allfällige künftige Beteiligung Dritter am Lehrmittelverlag (§§ 2 und 14),
- die Rolle und Verantwortung des Kantons Zürich als Eigner des Lehrmittelverlags, die Wahrnehmung der Rechte und Pflichten als Aktionär der Gesellschaft sowie die Aufsicht und Berichterstattung (§§ 3–6),
- die Zusammensetzung des Verwaltungsrats (§ 7),
- die Personalpolitik des Lehrmittelverlags (§ 8),
- die Aufgaben des Lehrmittelverlags (§§ 9–12),
- die wesentlichen Grundsätze für die Erfüllung seiner Aufgaben, einschliesslich der Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen (§ 13),
- die Übergangsbestimmungen (Schlussbestimmungen §§ 15–20).

1.2 Organisationsrechtliche Grundlagen der Trägerschaft

Zusätzlich zum Gesetz benötigt der verselbstständigte Lehrmittelverlag besondere organisationsrechtliche Grundlagen der künftigen Trägerschaft. Diese liegen in Form von Statuten vor.

2. Rechtsform des Lehrmittelverlags

Nach § 1 LMVG soll der Lehrmittelverlag künftig als privatrechtliche Aktiengesellschaft (AG) nach Art. 620 ff. des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220) geführt werden. Die Rechtsform der privatrechtlichen AG entspricht den Aufgaben und dem Marktumfeld des Lehrmittelverlags am besten. Sie bietet dem Lehrmittelverlag den erforderlichen Handlungsspielraum in organisatorischen, betriebswirtschaftlichen und personellen Belangen und erlaubt Beteiligungen an sowie Kooperationen und Zusammenschlüsse mit anderen Verlagen. Wie keine andere Rechtsform ermöglicht die AG, Dritte auf einfache Weise zu beteiligen. Es bedarf hierzu nur der Veräusserung von Aktien durch den Eigner. Die AG ist die üblicherweise gewählte Rechtsform für ein Unternehmen, das sich wie der Lehrmittelverlag mit seinen Produkten und Dienstleistungen am Markt bewegt.

Die AG ist zwar ihrer Grundidee nach auf privatwirtschaftliches Handeln ausgerichtet. Sie eignet sich jedoch auch für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (vgl. z. B. Opernhaus AG, Schulverlag plus AG). Der Gefahr einer unerwünschten Eigendynamik des Unternehmens kann durch geeignete Vorkehrungen begegnet werden, namentlich durch entsprechende Regelungen im Gesetz und in den organisationsrechtlichen Grundlagen der Trägerschaft, durch eine Eigentümerstrategie, die diese Regelungen weiter ausführt, sowie durch eine sorgfältige Auswahl der Mitglieder des Verwaltungsrats. Das Aktienrecht bietet die Möglichkeit, die Interessen des Kantons Zürich als Eigner durchzusetzen, nötigenfalls auch mit tiefgreifenden Massnahmen wie z. B. der Abberufung des Verwaltungsrats.

Als Alternative zur AG wurde insbesondere die Rechtsform der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt geprüft. Im Bildungsbereich hat sich diese Rechtsform für Hochschulen bewährt. Die Anstalt ist in erster Linie auf dauernden institutionellen Bestand und nicht auf eine Beteiligung Dritter ausgerichtet; sie orientiert sich vornehmlich an den Bedürfnissen ihrer Angehörigen (Lehrkörper, Forschungsgemeinschaft, Studierende). Die öffentlich-rechtliche Anstalt entspricht im Weiteren zu wenig den Eigenheiten eines Verlagsbetriebs, der sich, wie der Lehrmittelverlag, in einem wirtschaftlichen Umfeld bewegt.

3. Beteiligung des Kantons Zürich und Beteiligung Dritter an der Aktiengesellschaft

Gemäss § 2 soll der Kanton Zürich am Aktienkapital des Lehrmittelverlags beteiligt sein. Als heutiger Rechtsträger des Lehrmittelverlags und Gründer der AG wird er vorerst Alleinaktionär sein. Eine Beteiligung Dritter an der AG soll aber grundsätzlich möglich sein. Der Kreis möglicher Beteiligter ist auf andere Kantone und auf Gemeinden begrenzt (§ 14 Abs. 1 LMVG). Der Lehrmittelverlag verbleibt damit im öffentlichen Besitz. Zuständig für die Veräusserung von Aktien und damit für die Beteiligung Dritter am Verlag ist der Regierungsrat (§ 14 Abs. 2 LMVG).

Für die Möglichkeit einer Beteiligung anderer Kantone und von Gemeinden am Lehrmittelverlag sprechen die Entwicklungen im Lehrmittelmarkt, vor allem der Konzentrationsprozess im Verlagswesen, die Angleichung der Lehrpläne der Deutschschweizer Kantone und die zunehmend aufwendige Produktion von neuen Lehrmitteln. Mit der Regelung in § 14 Abs. 1 LMVG ist die Beteiligung Privater ausgeschlossen, insbesondere auch die Beteiligung privater Verlage. Der Lehrmittelverlag nimmt gesetzlich geregelte öffentliche Aufgaben mit Vorgaben zur Preispolitik wahr. Dies ist mit der Gewinnstrebigkeit eines privaten Unternehmens nicht zu vereinbaren und hätte Interessenkonflikte zur Folge.

Die Vorgaben des Gesetzes gelten auch, wenn sich andere Kantone oder Gemeinden am Lehrmittelverlag beteiligen. Die vom Kanton Zürich erwarteten Leistungen des Lehrmittelverlags für die Zürcher Volksschule müssen im Fall der Beteiligung Dritter durch entsprechende Vorkehrungen sichergestellt werden. Beschliesst der Regierungsrat, Aktien zu veräussern, wird er mit einem Aktionärsbindungsvertrag dafür sorgen, dass die Vorgaben des Gesetzes und der Eigentümerstrategie weiterhin umgesetzt werden (§ 14 Abs. 4 LMVG). Denkbar ist, dass der Kanton Zürich mit weiteren Aktionären eine gemeinsame Eigentümerstrategie festlegt (§ 14 Abs. 3 LMVG).

4. Rolle und Verantwortung des Kantons

4.1 Eigentümerstrategie

Der Lehrmittelverlag bleibt auch nach der Gründung der AG ein kantonales Unternehmen, das im Auftrag des Kantons öffentliche Aufgaben erfüllt. Der Kanton als Eigner hat zu entscheiden, welche strategischen Ziele er mit dem Unternehmen verfolgen will. Das Ge-

setz sieht deshalb vor, dass der Regierungsrat eine Eigentümerstrategie festlegt, welche die wichtigsten Grundsätze des Gesetzes konkretisiert (§ 3 Abs. 1 LMVG). Die Eigentümerstrategie umfasst insbesondere die Ziele des Kantons als Eigentümer des Lehrmittelverlags und strategische Vorgaben an den Lehrmittelverlag zur Erreichung dieser Ziele, namentlich zu den Aufgaben. Sie enthält Vorgaben zur Qualität der Lehrmittel, zur Preisgestaltung und zum Zusammenwirken mit kantonalen Stellen und der Lehrerschaft. Die Eigentümerstrategie umfasst ferner finanzielle Zielwerte und Vorgaben zum Risikomanagement (§ 3 Abs. 2 LMVG). Sie wird mindestens alle vier Jahre überprüft und nachgeführt (§ 3 Abs. 3 LMVG).

4.2 Aufsicht und Wahrnehmung der Aktionärsrechte

Der Kanton Zürich hat den Lehrmittelverlag bei der Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben zu beaufsichtigen. Art. 98 Abs. 4 lit. e KV verlangt ausdrücklich eine gesetzliche Regelung der Aufsicht. Die Aufsicht ist nach den Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien, RRB Nr. 122/2014) grundsätzlich über die Vertretung des Kantons in den Organen der Gesellschaft sowie über eine angemessene Berichterstattung auszuüben. Dementsprechend enthält das Gesetz Bestimmungen über die Aufsicht durch den Kanton, die Aktionärsrechte und -pflichten sowie die Berichterstattung (§§ 4–6 LMVG).

Die Aufsicht über den Lehrmittelverlag beschränkt sich auf die Überwachung der Einhaltung des Gesetzes und der Eigentümerstrategie (§ 4 Abs. 1 LMVG). Sie darf die unternehmerische Autonomie des Lehrmittelverlags nicht beschränken.

Direkten Einfluss auf den Verlag nimmt der Kanton in seiner Eigenschaft als Aktionär (§ 5 LMVG). Mittel hierfür ist in erster Linie die Wahrnehmung der Aktionärsrechte in den Organen des Lehrmittelverlags. Innerhalb der AG entscheidet die Generalversammlung der Aktionäre als oberstes Organ über alle wichtigen Grundsatzfragen, z. B. über die Änderung der Statuten, die Wahl und Abberufung des Präsidiums und der übrigen Mitglieder des Verwaltungsrats, die Wahl der Revisionsstelle, die Genehmigung der Jahresrechnung, die Gewinnverwendung sowie die Entlastung des Verwaltungsrats. Solange der Kanton Allein- oder Mehrheitsaktionär ist, kann er über seine Vertretung in der Generalversammlung deren Entscheide bestimmen.

Die Kantonsverfassung weist in Art. 70 Abs. 3 die Aufsicht über Organisationen, die im Auftrag des Kantons öffentliche Aufgaben erfüllen, dem Regierungsrat zu, soweit nach Gesetz nicht der Kantonsrat zuständig ist. Gemäss den PCG-Richtlinien ist für diese Aufsicht die

Fachdirektion zuständig, wenn der Anteil am Eigenkapital nicht mindestens 30% beträgt oder 1 Mio. Franken übersteigt und wenn keine bedeutenden Risiken für den Kantonshaushalt, die Volkswirtschaft oder das Ansehen des Kantons bestehen. In der Volksschule tragen obligatorische Lehrmittel massgeblich zur Qualität des Unterrichts bei. Die letzten Jahre haben gezeigt, dass obligatorische Lehrmittel gerade deshalb auch zu politischen Auseinandersetzungen führen können. Angesichts der Bedeutung der obligatorischen Lehrmittel für die Volksschule und damit auch für das Ansehen des Kantons wird im Einklang mit Art. 70 Abs. 3 KV grundsätzlich der Regierungsrat mit der Aufsicht und der Wahrnehmung der Aktionärsrechte beauftragt. Der Regierungsrat legt fest, wer den Kanton in der Generalversammlung vertritt. Er kann der Vertretung Weisungen, namentlich in Bezug auf das Stimmverhalten, erteilen. Der Regierungsrat hat – den PCG-Richtlinien entsprechend – die Möglichkeit, die Aufgaben im Bereich der Aufsicht und der Wahrnehmung der Aktionärsrechte ganz oder teilweise an die Fachdirektion, d. h. im vorliegenden Fall an die Bildungsdirektion, zu delegieren (§ 4 Abs. 2 und § 5 LMVG).

4.3 Berichterstattung

Eine wirksame Aufsicht gründet auf einer angemessenen Information des Kantons. § 6 Abs. 1 LMVG sieht deshalb vor, dass die Vertretung des Kantons in der Generalversammlung der Lehrmittelverlag Zürich AG die Bildungsdirektion über die Geschäftstätigkeit des Verlags informiert. § 6 Abs. 2 LMVG schreibt zudem, den PCG-Richtlinien entsprechend, verschiedene Instrumente der Berichterstattung vor. Die Information und Dokumentation zuhanden des Regierungsrates obliegen der Bildungsdirektion (§ 6 Abs. 2 LMVG).

Nach Art. 57 Abs. 1 KV übt der Kantonsrat die Kontrolle über die Regierung, die Verwaltung und andere Träger öffentlicher Aufgaben aus. § 6 Abs. 3 LMVG sieht entsprechend – und in Übereinstimmung mit den PCG-Richtlinien – eine Information des Kantonsrates über die Eigentümerstrategie sowie jährlich über den Geschäftsbericht des Lehrmittelverlags und den Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie vor. Der Kantonsrat wird damit über die Entwicklungen des Lehrmittelverlags regelmässig informiert.

5. Zusammensetzung des Verwaltungsrats

In der AG verfügt der Verwaltungsrat von Gesetzes wegen über eine starke Stellung aufgrund von weitreichenden, unübertragbaren und nicht entziehbaren Befugnissen. Für den Kanton als Eigner ist daher entscheidend, wie der Verwaltungsrat zusammengesetzt ist. Deshalb macht das Gesetz Vorgaben hierzu. Im Verwaltungsrat sollen insbesondere verlegerische, betriebswirtschaftliche und rechtliche Fachkompetenz sowie die Schulpraxis und die Wissenschaft vertreten sein (§ 7 Abs. 1 LMVG). Zudem legt der Regierungsrat – so wie es die PCG-Richtlinien vorsehen – ein Anforderungsprofil für die Mitglieder des Verwaltungsrats fest (§ 7 Abs. 2 LMVG). Mit diesen Regelungen soll sichergestellt werden, dass der Verwaltungsrat aus fachlich ausgewiesenen Mitgliedern zusammengesetzt wird.

6. Personal

6.1 Privatrechtliche Anstellung

Die Mitarbeitenden des Lehrmittelverlags sind als Angestellte des Kantons Zürich heute öffentlich-rechtlich angestellt. Für Organisationen des Privatrechts wie die AG sind öffentlich-rechtliche Anstellungen nach verbreiteter juristischer Auffassung nicht zulässig. Dies gilt ebenfalls für Organisationen des Privatrechts, die, wie im vorliegenden Fall, durch ein Gemeinwesen beherrscht sind. Die rechtliche Verselbstständigung des Lehrmittelverlags in Form einer AG erfordert demnach in formaler Hinsicht eine Anstellung der Mitarbeitenden durch privatrechtlichen Arbeitsvertrag nach Art. 319 ff. OR (§ 8 Abs. 1 LMVG).

6.2 Anstellungsbedingungen

Für die Mitarbeitenden des Lehrmittelverlags soll der Wechsel zu einer privatrechtlichen Anstellung nicht zu einer Verschlechterung ihrer Arbeitssituation führen. Das Gesetz schreibt deshalb vor, dass der Verlag bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Anstellungsbedingungen die Personalgesetzgebung des Kantons berücksichtigen muss (§ 8 Abs. 2 LMVG).

Die Anstellungsbedingungen des verselbstständigten Lehrmittelverlags sollen in einem Personalreglement festgelegt werden. Dieses soll Transparenz und Rechtsgleichheit gewährleisten und ermöglichen zu überprüfen, ob die Anstellungsbedingungen den Vorgaben des LMVG entsprechen.

6.3 Übergang der Anstellungsverhältnisse

Mit der Umwandlung des Lehrmittelverlags in eine AG wird die Anstellung der Mitarbeitenden des Lehrmittelverlags beim Kanton Zürich aufgelöst. Der Lehrmittelverlag wird mit den bisherigen Mitarbeitenden privatrechtliche Arbeitsverträge auf der Grundlage der bisherigen Anstellungsbedingungen abschliessen. Die Überführung der öffentlich-rechtlichen in privatrechtliche Anstellungsverhältnisse soll nach Möglichkeit einvernehmlich erfolgen (§ 18 Abs. 1 LMVG). Mit der Ausgliederung sind weder eine tiefgreifende Umstrukturierung des Lehrmittelverlags noch grundlegende Veränderungen im Personalbereich verbunden. Den Mitarbeitenden wird für die Dauer von zwei Jahren mindestens der bisherige Lohn gewährt (§ 18 Abs. 3 LMVG). Der Kanton Zürich entschädigt das Personal zudem für nach bisherigem Recht erworbene Ansprüche, soweit diese mit dem Übergang entfallen (§ 18 Abs. 2 LMVG), d. h. nicht von der AG übernommen werden. Dies kann z. B. allfällige Ferienguthaben, Mehr- und Überzeiten sowie Dienstaltersgeschenke betreffen.

7. Aufgaben des Lehrmittelverlags

7.1 Übertragene öffentliche Aufgaben

Die rechtliche Verselbstständigung des Lehrmittelverlags ändert an seinen öffentlichen Aufgaben grundsätzlich nichts. Diese entsprechen weiterhin den Vorgaben, wie sie heute in § 10 Abs. 2 BiG und §§ 2 und 3 der Verordnung über den Lehrmittelverlag umschrieben sind. Der Lehrmittelverlag hat auch künftig sicherzustellen, dass für die ganze Breite der Schülerschaft der Volksschule im Kanton Zürich qualitativ hochwertige, preiswerte Lehrmittel zur Verfügung stehen. Der Kanton kann dem Verlag zu diesem Zweck konkrete Aufträge erteilen (§§ 9 und 10 LMVG).

Der Lehrmittelverlag richtet sich an der kantonalen Lehrmittelpolitik aus, die durch den Bildungsrat als oberster Lehrmittelbehörde (§ 22 VSG) festgelegt wird. Insbesondere dann, wenn der Verlag im Auftrag des Kantons Lehrmittel bereitstellt, die an der Zürcher Volksschule obligatorisch zu verwenden sind, muss er die zuständigen kan-

tonalen Gremien und die Lehrerschaft an der Konzeption, Entwicklung, Einführung und Evaluation der Lehrmittel beteiligen (§ 10 Abs. 3 LMVG). Die Mitwirkung der Lehrerschaft bei der Entwicklung oder Beschaffung und Einführung obligatorischer Lehrmittel hat im Kanton Zürich einen hohen Stellenwert. Sie ist im Wesentlichen im VSG und in der Lehrmittelverordnung für die Volksschule vom 20. August 2014 (LS 412.14) rechtlich verankert.

7.2 Weitere Tätigkeiten

Neben den öffentlichen Aufgaben nach §§ 9 und 10 LMVG kann der Lehrmittelverlag wie bisher weitere Leistungen erbringen (§ 12 LMVG). Dies betrifft z. B. den Erwerb und die Verwertung von Rechten an Lehrmitteln, den Lehrmittelabsatz in anderen Kantonen oder das Angebot an unterstützenden Dienstleistungen und auf seine Produkte ausgerichtete Weiterbildungsveranstaltungen (z. B. produktbezogene Einführungsveranstaltungen, internetbasierte Informationsplattformen).

7.3 Erfüllung der Aufgaben

Der Lehrmittelverlag ist ein wirtschaftlich geführtes Unternehmen, das seine öffentlichen Aufgaben für die Zürcher Volksschule nach §§ 9 und 10 LMVG und seine weiteren Tätigkeiten nach unternehmerischen Grundsätzen wahrnimmt (§ 13 Abs. 1 LMVG). Er strebt in der Deutschschweiz eine führende Stellung im Lehrmittelmarkt für die Volksschule an und positioniert sich als leistungsfähiges Unternehmen mit ausgeprägter Kundenorientierung und hoher Innovationsfähigkeit. Der Lehrmittelverlag arbeitet mit Dritten, z. B. mit anderen Lehrmittelverlagen, zusammen, wo ihm dies sinnvoll erscheint (§ 13 Abs. 2 LMVG). Er kann sich auch an anderen Unternehmen beteiligen, Unternehmen erwerben oder sich mit anderen Unternehmen zusammenschliessen (§ 13 Abs. 3 LMVG). Dies können Unternehmen aus dem Verlagswesen sein oder solche, die entlang der Wertschöpfungskette des Lehrmittelverlags (z. B. Grafikbranche) tätig sind. Beteiligungen, Übernahmen oder Zusammenschlüsse ermöglichen ihm, Knowhow, Produktionsmittel oder Vertriebskanäle anderer Unternehmen zu nutzen und auf diese Weise seine Position am Markt zu erhalten oder auszubauen. Diese sind allerdings nur dann zulässig, wenn sie der Erfüllung seiner gesetzlich geregelten Aufgaben dienen, der Eigentümerstrategie entsprechen sowie wirtschaftlich sinnvoll und tragbar sind.

8. Finanzielle Ausstattung

Der Kanton sichert heute die Infrastruktur und die finanziellen Mittel des Lehrmittelverlags. Nach der rechtlichen Verselbstständigung muss der Verlag selbst über eine ausreichende Liquidität verfügen, ebenso über Mittel für Investitionen. Heute externalisierte Kosten (Kapitalausstattung, Personal, Informatik) müssen internalisiert werden. Auch fallen mit der Umwandlung der unselbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine AG Überführungskosten an. Der Lehrmittelverlag soll daher mit einem Aktienkapital von 1 Mio. Franken und einem verzinlichen Darlehen des Kantons von 3 Mio. Franken ausgestattet werden. Dieses Startkapital von 4 Mio. Franken ist notwendig, damit der Lehrmittelverlag die laufenden Ausgaben sowie die Ausgaben für Neu- und Weiterentwicklungen von Lehrmitteln nach der Gründung der Aktiengesellschaft neu selbst finanzieren kann.

Das Aktienkapital von 1 Mio. Franken wird in den Gründungsstatuten festgelegt. Es ist durch den Kanton Zürich als Gründer bar zu liberieren. Zusätzlich werden der Gesellschaft die dem bisherigen Lehrmittelverlag dienenden Aktiven und Passiven zum Buchwert gemäss Bilanz des Lehrmittelverlags übertragen (§ 16 LMVG). Für den Kanton ergibt sich der Gegenwert aus dem Wert der Aktien, die ihm gehören werden.

D. Vernehmlassung

1. Vernehmlassungsergebnisse

Zum Entwurf des LMVG eröffnete der Regierungsrat am 26. März 2014 eine Vernehmlassung (RRB Nr. 395/2014). Die Vernehmlassung zum Entwurf des LMVG dauerte vom 4. April bis am 15. Juli 2014. Insgesamt gingen 75 Rückmeldungen ein.

Politische Parteien Kanton Zürich	6
Schulträger	45
Lehrerkonferenzen und Verbände im Bildungsbereich	8
Pädagogische Aus- und Weiterbildungsinstitutionen	2
Elternorganisationen	2
Verbände im Bereich der Arbeitswelt	2
Direktionen/Staatskanzlei/Finanzkontrolle	8
Ämter der Bildungsdirektion	2

1.1 Grundsätzliches

Rund zwei Drittel der Teilnehmenden der Vernehmlassung befürworten die Überführung des Lehrmittelverlags von einer unselbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine privatrechtliche AG im öffentlichen Besitz. Zu den Befürwortern des Vorhabens zählen die politischen Parteien, rund zwei Drittel der Schulträger, die Lehrpersonenkonferenzen und die grosse Mehrheit der Verbände im Bildungsbereich.

Rund ein Fünftel der Teilnehmenden lehnen die Änderung der Rechtsform des Lehrmittelverlags ab. Dazu gehören rund ein Drittel der Schulträger, der Verein Personal Zürcherischer Schulverwaltungen (VPZS) und der Verband des Personals Öffentlicher Dienste (VPOD), Sektion Lehrberufe. Ihr Hauptkritikpunkt ist, dass die Verselbstständigung des Verlags zu einer verstärkten Gewinnerorientierung führen werde.

Gut die Hälfte der Teilnehmenden der Vernehmlassung ist mit dem Vernehmlassungsentwurf vorbehaltlos einverstanden. Die vorgeschlagenen inhaltlichen Anpassungen und Ergänzungen des LMVG beziehen sich hauptsächlich auf die Aufgaben des Lehrmittelverlags, die Zuständigkeiten der kantonalen Behörden, die Personalpolitik sowie die Zusammensetzung und die Entlohnung des Verwaltungsrats.

1.2 Aufgaben des Lehrmittelverlags

Grossmehrheitlich wird befürwortet, dass das LMVG den verselbstständigten Lehrmittelverlag verpflichtet, seine öffentlichen Aufgaben für die Volksschule des Kantons Zürich auch künftig zu erfüllen. Der Lehrmittelverlag soll wie bisher im Auftrag des Kantons obligatorische Lehrmittel und Lehrmittel, für die auf dem Markt kein genügendes Angebot besteht, zu moderaten Preisen bereitzustellen. In einigen wenigen Vernehmlassungsantworten werden in Bezug auf die Beschreibung der Aufgaben des Lehrmittelverlags Klärungen angeregt.

1.3 Zuständigkeiten der kantonalen Behörden

Der Vernehmlassungsentwurf des LMVG weist dem Regierungsrat die allgemeine Aufsicht über die Gesellschaft als solche zu (Organisationsaufsicht), ebenso die Wahrnehmung der Rechte und Pflichten als Eigentümer und Aktionär der Lehrmittelverlag Zürich AG. Diese Zuweisung der Zuständigkeiten wird vereinzelt infrage gestellt, indem nicht der Regierungsrat, sondern der Kantonsrat die Eigentümerstrategie für den Lehrmittelverlag beschliessen müsse.

1.4 Anstellung des Personals

Der Vernehmlassungsentwurf des LMVG verpflichtet die Lehrmittelverlag Zürich AG, die Entlöhnung und die weiteren wesentlichen Arbeitsbedingungen ihres Personals an der kantonalen Personalgesetzgebung zu orientieren und sich der Personalvorsorgeeinrichtung des Kantons anzuschliessen. Einzelne Stellungnahmen beurteilen diese Bestimmungen als zu einengend. Der VPOD verlangt dagegen eine öffentlich-rechtliche Anstellung des Personals und eine Entlöhnung gemäss Personalgesetz.

1.5 Zusammensetzung des Verwaltungsrats

Vereinzelt wurde gefordert, dass die Interessen der Schulgemeinden im Verwaltungsrat vertreten sein müssen. In verschiedenen Vernehmlassungen wurde darauf hingewiesen, dass die künftige Rolle des Kantons widersprüchlich sei, wenn dieser einerseits als Eigentümer und Aktionär der AG tätig und andererseits gleichzeitig im Verwaltungsrat vertreten sei.

2. Wesentliche Änderungen gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf

Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung wurden am Gesetzesentwurf die folgenden Anpassungen vorgenommen:

- Auf eine Vertretung des Kantons im Verwaltungsrat wurde verzichtet (§ 7 Abs. 1 LMVG). Stattdessen legt der Regierungsrat neu ein Anforderungsprofil für die Mitglieder des Verwaltungsrats fest (§ 7 Abs. 2 LMVG). Damit soll gewährleistet werden, dass der Verwaltungsrat aus fachkompetenten Personen zusammengesetzt wird.
- Die Bestimmungen zu den Arbeitsbedingungen des Personals (§ 8 Abs. 2 LMVG) berücksichtigen die Personalgesetzgebung des Kantons Zürich.
- Gestützt auf § 35 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611) wurde der Gesetzesentwurf um eine Bestimmung ergänzt, wonach der Kanton der AG ein Darlehen gewähren kann (§ 17 LMVG).
- Die Änderungsvorschläge in Bezug auf den Übergang der Anstellungsverhältnisse wurden aufgenommen. Gemäss § 18 Abs. 2 LMVG entschädigt der Kanton die Angestellten des Lehrmittelverlags für Ansprüche, die sie nach bisherigem Recht erworben haben, soweit diese mit dem Übergang entfallen.

- Der Gesetzesentwurf wurde in formeller Hinsicht wesentlich überarbeitet.

E. Zu den einzelnen Bestimmungen

A. Allgemeine Bestimmungen

§ 1. Rechtsform und Sitz

Die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft (AG) nach Art. 620 ff. OR eröffnet dem Lehrmittelverlag den erforderlichen Handlungsspielraum in betriebswirtschaftlichen, organisatorischen und personellen Belangen. Sie erlaubt ihm, bei Bedarf Beteiligungen an sowie Kooperationen und Zusammenschlüsse mit anderen Verlagen einzugehen. Der Sitz des Lehrmittelverlags soll im Kanton Zürich verbleiben. Weitere Einzelheiten wie die Firmenbezeichnung, der Gesellschaftszweck und das Aktienkapital werden nicht im Gesetz, sondern in den Statuten geregelt, die auf die gesetzlichen Vorgaben abzustimmen sind.

§ 2. Beteiligung

Das LMVG sieht die Beteiligung des Kantons Zürich am Verlag (§ 2 LMVG) sowie eine mögliche künftige Beteiligung weiterer Kantone oder von Gemeinden an der AG (§ 14 LMVG) vor. Die Beteiligung des Kantons Zürich und der öffentliche Besitz des Lehrmittelverlags sollen die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben des Lehrmittelverlags für den Kanton Zürich (§§ 9 und 10 LMVG) auch in Zukunft gewährleisten.

§ 3. Eigentümerstrategie

Gestützt auf das LMVG legt der Kanton eine Eigentümerstrategie fest. Zuständig dafür ist der Regierungsrat als oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons. Die Eigentümerstrategie umfasst insbesondere die Ziele des Kantons als Eigentümer des Lehrmittelverlags und strategische Vorgaben an den Lehrmittelverlag zur Erreichung dieser Ziele. Sie enthält Vorgaben zur Qualität der Lehrmittel, zur Preisgestaltung und zum Zusammenwirken mit kantonalen Stellen und der Lehrerschaft. Sie wird mindestens alle vier Jahre überprüft und nachgeführt.

§ 4. Aufsicht

Die Aufsicht obliegt dem Regierungsrat. Er überwacht die Einhaltung des LMVG und der Eigentümerstrategie. Der Regierungsrat kann diese Aufgabe der für das Bildungswesen zuständigen Direktion (Bildungsdirektion) übertragen.

§ 5. Aktionärsrechte und -pflichten

Der Regierungsrat nimmt die Rechte und Pflichten des Kantons als Aktionär des Lehrmittelverlags wahr, soweit er diese Aufgabe nicht der Bildungsdirektion überträgt. Solange der Kanton Zürich Allein- oder Mehrheitsaktionär des Lehrmittelverlags ist, kann er über seine Vertretung in der Generalversammlung über wichtige Belange der AG entscheiden, so insbesondere über die Änderung der Statuten, die Wahl und Abberufung des Präsidiums und der übrigen Mitglieder des Verwaltungsrats sowie der Revisionsstelle, die Jahresrechnung, die Gewinnverwendung und die Entlastung des Verwaltungsrats. Die Interessen des Kantons Zürich als Eigner der Lehrmittelverlag Zürich AG werden damit durch eine konsequente Wahrnehmung der Aktionärsrechte umgesetzt.

§ 6. Berichterstattung

Diese Bestimmung regelt die Berichterstattung über die Geschäftstätigkeit des Lehrmittelverlags gemäss den PCG-Richtlinien. Zu informieren ist vorab der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde. Nach Art. 57 Abs. 1 KV übt der Kantonsrat die Kontrolle über die Regierung, die Verwaltung und andere Träger öffentlicher Aufgaben aus. Demnach informiert der Regierungsrat den Kantonsrat über die Eigentümerstrategie sowie jährlich über den Geschäftsbericht des Lehrmittelverlags und den Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie.

§ 7. Verwaltungsrat

Die Zusammensetzung des Verwaltungsrats ist für die erfolgreiche Entwicklung des Lehrmittelverlags von grosser Bedeutung und wird deshalb in § 7 Abs. 1 LMVG grundsätzlich festgelegt. Mit den verlangten fachlichen Kompetenzen im verlegerischen, betriebswirtschaftlichen und rechtlichen Bereich wird in erster Linie den unternehmerischen Aspekten des Lehrmittelverlags Rechnung getragen. Die Vertretung der Schule (z. B. Schulbehörden) und Wissenschaft (z. B. Pädagogik, Fachdidaktik) soll Kompetenzen bezüglich der Qualität und Nutzung der Lehrmittel in den Verwaltungsrat einbringen. Der Regierungsrat legt für die Mitglieder des Verwaltungsrats ein Anforderungsprofil fest (§ 7 Abs. 2 LMVG).

§ 8. Personal

Die Verselbstständigung des Lehrmittelverlags in Form einer privatrechtlichen AG führt zwingend zu einer privatrechtlichen Anstellung des Personals. Diese soll jedoch die Mitarbeitenden des Lehrmittelverlags nicht benachteiligen. Das Gesetz bestimmt deshalb, dass der Verlag bei der inhaltlichen Ausgestaltung seiner Anstellungsbedingungen die Personalgesetzgebung des Kantons Zürich in angemessener Weise

berücksichtigen muss. Vorgesehen ist, dass der Lehrmittelverlag die Arbeitsbedingungen in einem Personalreglement festlegt. Er versichert das Personal bei der BVK Personalvorsorge des Kantons (§ 8 Abs. 3 LMVG).

B. Aufgaben des Lehrmittelverlags

§ 9. Lehrmittel

Die Aufgaben des Lehrmittelverlags, wie sie heute in § 10 Abs. 2 BiG umschrieben sind, bleiben bestehen. Wie bisher entwickelt, produziert und beschafft der Lehrmittelverlag Lehrmittel für die Zürcher Volksschule und für weitere Bereiche des Bildungswesens. Er stellt sicher, dass der Volksschule dem Lehrplan entsprechende Lehrmittel von hoher Qualität zur Verfügung stehen. § 9 Abs. 1 LMVG umfasst eine Legaldefinition der Lehrmittel für das vorliegende Gesetz. Lehrmittel stellen heute oft mehrteilige Produkte dar und umfassen sowohl Druckerzeugnisse als auch digitale Medien (z. B. CD, DVD). Die breite Umschreibung berücksichtigt künftige Entwicklungen, insbesondere im Bereich der digitalen Medien.

§ 10. Aufträge des Kantons

Der Lehrmittelverlag erfüllt für die Zürcher Volksschule gesetzlich direkt zugewiesene öffentliche Aufgaben. Seine Kernaufgabe ist es, obligatorische Lehrmittel zu entwickeln, zu produzieren oder zu beschaffen, ebenso Lehrmittel für kleine Schülergruppen, für die auf dem Markt kein genügendes Angebot besteht (z. B. für Schülerinnen und Schüler mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen). Die im Rahmen der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zu produzierenden Lehrmittel sind den Zürcher Gemeinden bzw. Schulen wie bisher möglichst preiswert anzubieten.

§ 11. Leistungsvereinbarungen

Die Einzelheiten der kantonalen Aufträge gemäss § 10 LMVG werden in Leistungsvereinbarungen zwischen Kanton und Lehrmittelverlag geregelt. Diese enthalten z. B. Bestimmungen über die von der obersten Bildungsbehörde, dem Bildungsrat (vgl. § 22 VSG), beschlossenen Anforderungen an Lehrmittel, die Mitwirkung der Lehrerschaft sowie die Preisgestaltung.

Der Kanton kann Kosten für Aufträge, die er dem Lehrmittelverlag erteilt und die diesem wirtschaftlich nicht zumutbar wären, abgelten. Eine solche Abgeltung dient der Absicherung finanzieller Risiken. Ein solches kann z. B. dann entstehen, wenn ein kantonaler Auftrag sehr hohe Produktionskosten verursacht oder aufgrund einer kleinen Auflage keinen angemessenen Umsatz verspricht. Allfällige Abgeltungen werden in den Leistungsvereinbarungen geregelt.

§ 12. Weitere Tätigkeiten

Aufgrund der gestiegenen Ansprüche und des Technologiewandels umfassen Lehrmittel verschiedene Lehrwerkteile und Medien. Entsprechend werden auf die Lehrmittel ausgerichtete unterstützende Dienstleistungen zunehmend nachgefragt, wie z. B. Massnahmen zur produktbezogenen Lehrmitteleinführung, internetbasierte Informationsplattformen oder Hotlines. Der Lehrmittelverlag soll zudem wie bisher als Händler im Lehrmittelmarkt auftreten können. Er muss deshalb Rechte an Lehrmitteln erwerben und verwerten können. Die weiteren Tätigkeiten kann der Lehrmittelverlag zusätzlich zu den ihm durch das Gesetz übertragenen öffentlichen Aufgaben nach eigenem Ermessen ausüben, allerdings nur so weit, wie sie geeignet sind, die ihm übertragenen öffentlichen Aufgaben zu fördern.

§ 13. Erfüllung der Aufgaben

Der Lehrmittelverlag ist ein wirtschaftlich geführtes Unternehmen, das seine öffentlichen Aufgaben für die Zürcher Volksschule nach §§ 9 und 10 LMVG und seine weiteren Tätigkeiten nach unternehmerischen Grundsätzen wahrnimmt. Er arbeitet grundsätzlich gewinnorientiert. Im Bereich der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben strebt er wie bisher keine Gewinnmaximierung an.

Auch künftig arbeitet der Lehrmittelverlag, z. B. bei grossen, kostenintensiven Lehrmittelprojekten, mit anderen Verlagen zusammen, etwa um das unternehmerische Risiko zu verkleinern oder den Absatzmarkt zu vergrössern. Im Rahmen der Lehrmittellentwicklung und -produktion vergibt der Lehrmittelverlag weiterhin Aufträge an Dritte (z. B. Manuskripterstellung und Druck).

Um seine Position im Lehrmittelmarkt erhalten und wenn notwendig verbessern zu können, muss der Lehrmittelverlag sich an anderen Unternehmen (z. B. des Verlagswesens, der Grafikbranche) beteiligen oder solche erwerben können. Mit Blick auf ein langfristiges erfolgreiches Bestehen braucht der Verlag diesen unternehmerischen Handlungsspielraum. Eingeschränkt wird dieser durch die kumulativ geltenden Voraussetzungen in § 13 Abs. 3 LMVG. Damit sollen Fehlentwicklungen des Verlags verhindert und grosse unternehmerische Risiken vermieden werden.

C. Beteiligung Dritter

§ 14. Mit der Überführung des Lehrmittelverlags in eine AG wird der Kanton Zürich Alleinaktionär des Verlags. In Zukunft sollen sich auch andere Kantone und Gemeinden als Aktionäre am Verlag beteiligen können. Eine Beteiligung von Privaten ist nach § 14 Abs. 1 LMVG ausgeschlossen. Die AG soll vollumfänglich im öffentlichen Besitz bleiben, um Interessenskonflikte zu vermeiden.

Auch bei einer Beteiligung anderer Kantone oder Gemeinden gelten die Bestimmungen des LMVG. Der Regierungsrat kann deshalb nur Aktien veräussern, wenn sichergestellt ist, dass das Gesetz und die Eigentümerstrategie eingehalten werden. Eine Veräusserung von Aktien setzt deshalb den Abschluss eines entsprechenden Aktionärsbindungsvertrags voraus.

Werden Dritte am Lehrmittelverlag beteiligt, kann es sinnvoll sein, mit anderen Aktionären eine gemeinsame Eigentümerstrategie festzulegen (§ 14 Abs. 3 LMVG). Auch in diesem Fall gelten die Vorgaben des Gesetzes. Damit bleiben die Interessen des Kantons Zürich gewahrt.

D. Schlussbestimmungen

§ 15. Gründung der Gesellschaft

Das LMVG beauftragt den Regierungsrat mit der Gründung der Gesellschaft. Diese erfolgt durch die öffentliche Beurkundung der Statuten, die Zeichnung der Aktien, die Bestellung der Organe (Verwaltungsrat, Revisionsstelle) und die Eintragung ins Handelsregister.

§ 16. Übertragung von Rechten, Pflichten und Vermögen

Mit der Überführung der unselbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine AG ändert sich die Rechtsträgerschaft des Lehrmittelverlags, nicht aber dessen öffentliche Aufgaben. Der Kanton überträgt

daher der Gesellschaft unentgeltlich die im Zusammenhang mit dem bisherigen Lehrmittelverlag erworbenen Rechte und Pflichten (z. B. Nutzungsrechte von selbst erstellten Lehrmitteln, 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. Der Lehrmittelverlag kann damit die ihm übertragenen öffentlichen Aufgaben auch nach seiner rechtlichen Verselbstständigung als AG weiterhin verlässlich erbringen. Die übertragenen Vermögenswerte bleiben dem Kanton Zürich in Form seiner Beteiligung an der AG erhalten, die in der Rechnung des Kantons ausgewiesen wird.

§ 17. Darlehen

Das LMVG sieht vor, dass der Kanton der Gesellschaft Darlehen gewähren kann. Ein Startdarlehen von 3 Mio. Franken erlaubt es dem Lehrmittelverlag – zusammen mit dem Aktienkapital –, seine laufenden Ausgaben neu selbst zu finanzieren.

§ 18. Übergang der Anstellungsverhältnisse

Mit der Verselbstständigung des Lehrmittelverlags in Form einer AG müssen die öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisse in privatrechtliche übergeführt werden. Die inhaltliche Ausgestaltung der Arbeitsverträge berücksichtigt die Personalgesetzgebung des Kantons in angemessener Weise (§ 8 LMVG). Der Lehrmittelverlag wird somit mit dem bisherigen Personal unter grundsätzlich gleichen Bedingungen weiterarbeiten. Den Mitarbeitenden des Lehrmittelverlags wird für die Dauer von zwei Jahren mindestens der bisherige Lohn gewährt (Besitzstand). Soweit mit dem Übergang nach bisherigem Recht erworbene Ansprüche entfallen (z. B. Ferienguthaben, Mehr- und Überzeiten, Dienstaltersgeschenk), entschädigt der Kanton die Angestellten entsprechend. Damit sollen förderliche Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeitenden des Lehrmittelverlags mit dem Kanton gemäss § 16 lit. c des Personalgesetzes (LS 177.10) in gegenseitigem Einvernehmen aufgelöst und durch privatrechtliche Arbeitsverträge abgelöst werden können (§ 18 Abs. 1 LMVG).

§ 19. Haftung für bisherige Verbindlichkeiten

Mit der Übernahme aller Aktiven und Passiven (vgl. § 16 LMVG) haftet der Lehrmittelverlag gegenüber Dritten auch für Verbindlichkeiten, die bereits vor seiner rechtlichen Verselbstständigung entstanden sind. Der Kanton haftet für diese Verbindlichkeiten, die noch durch ihn eingegangen worden sind, allerdings solidarisch mit dem Verlag.

§ 20. Änderungen bisherigen Rechts

Mit der Inkraftsetzung des LMVG ist der dritte Teil des Bildungsgesetzes zum Lehrmittelverlag aufzuheben (§ 10 BiG). Die Teile 4–8 werden zu den Teilen 3–7.

F. Finanzielle Auswirkungen

1. Ausgangslage

Der Lehrmittelverlag ist als unselbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts auch in finanzieller Hinsicht in die Zentralverwaltung eingebunden. Entsprechend werden die Einnahmen des Verlags direkt der Staatskasse des Kantons Zürich zugeführt. Im Gegenzug werden seine Betriebskosten vom Kanton finanziert. Zudem profitiert der Verlag von Leistungen in den Bereichen Personal und Informatik, die durch die Zentralverwaltung erbracht werden.

Zwischen 2009 bis 2013 erarbeitete der Lehrmittelverlag Zürich jeweils einen Saldoüberschuss von 2,6 bis 5,6 Mio. Franken. Der Saldoüberschuss entspricht jedoch nicht dem effektiven Unternehmensgewinn. In der Erfolgsrechnung des Verlags sind Kosten für einen Teil der unterstützenden Dienstleistungen, die durch die Zentralverwaltung erbracht werden, nicht enthalten. Zudem hat der Verlag ausser der Verzinsung der Investitionen keine Kapitalkosten (Zinsen) zu tragen. Daher fällt der Saldoüberschuss höher aus als der tatsächliche Unternehmensgewinn.

Erfolgsrechnungen in Mio. Franken (gemäss Geschäftsbericht und Rechnung des Kantons Zürich der Jahre 2009 bis 2013 [Beträge gerundet])

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013
Ertrag	23,7	23,9	24,5	24,0	24,5
Aufwand	21,0	21,3	20,5	18,4	19,9
Saldo	2,6	2,6	4,0	5,6	4,5

Das dynamische Marktumfeld, wachsende Anforderungen an Lehrmittel und der Wandel hin zu digitalen Produkten erfordern vom Lehrmittelverlag eine tiefgreifende Weiterentwicklung. Daher müssen grössere Investitionen insbesondere im IT-Bereich getätigt und eine Abteilung Digitale Medien aufgebaut werden. Betroffen sind die Bereiche Digitale Medien, Redaktion, IT- und Businessprozesse, Marketing und Kommunikation sowie Finanzen.

Aufgrund der rechtlichen Verselbstständigung des Lehrmittelverlags Zürich muss dieser neu selber ausreichende liquide Mittel für den Betrieb und Investitionen sicherstellen. Die Rechnungslegung der Lehrmittelverlag Zürich AG soll ab dem 1. Januar 2017 den Vorgaben von Swiss GAAP FER entsprechen, was zu Anpassungen derselben führt. So müssen z. B. die externen Entwicklungskosten für Lehrmittel abgeschrieben werden. Dadurch wird der Abschreibungsbetrag ab 2017 deutlich höher ausfallen.

2. Businessplan 2017–2021

Für 2017–2021 liegt ein Businessplan vor. Der Businessplan beruht auf den Geschäftsjahren 2013 und 2014 (Hochrechnung) und berücksichtigt die Planzahlen des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) des Kantons für 2015–2018. Auf der Grundlage einer vertieften Analyse der Umsatzentwicklung zwischen 2008 und 2013 sowie der bereits ausgelösten und zukünftig geplanten Lehrmittelprojekte wurde die mittelfristige Umsatzentwicklung der Lehrmittelverlag Zürich AG hochgerechnet. Der Businessplan beruht auf einer vorsichtigen Planung mit zurückhaltenden Erwartungen an das Wachstum des Lehrmittelmarkts und an das Wachstum des Marktanteils der Lehrmittelverlag Zürich AG.

Die Planerfolgsrechnungen und Planbilanzen von 2017–2021 sowie die angewendeten Bewertungsgrundsätze entsprechen den Vorgaben von Swiss GAAP FER. Als Vergleichsgrössen dienen die Kennzahlen der Erfolgsrechnung 2013 und der Hochrechnung 2014. Diese wurden an die Vorgaben von Swiss GAAP FER sowie an die wichtigsten Auswirkungen der Planung angepasst. Verglichen wird das EBITDA, d. h. der Gewinn vor Zinsen, Abschreibungen und Steuern. In der Planperiode wird das EBITDA von 3,81 Mio. Franken für 2017 auf 5,57 Mio. Franken für 2021 steigen. 2013 liegt dieser Wert bei 4,92 Mio. Franken, für die Hochrechnung 2014 bei 2,45 Mio. Franken.

Planerfolgsrechnungen in Mio. Franken (gemäss Businessplan)

Jahr	Ist	Hoch-	Planperiode				
	(bereinigt)	rechnung (bereinigt)	2017	2018	2019	2020	2021
Total Nettoerlöse	23,39	20,30	23,22	24,65	25,57	26,62	26,87
EBITDA	4,92	2,45	3,81	4,53	5,05	5,39	5,57

Für die Planperiode 2017–2021 ist gemäss Businessplan mit einem jährlichen Unternehmensgewinn nach Steuern von 2,15 bis 2,67 Mio. Franken zu rechnen.

Unternehmensgewinn in Mio. Franken (gemäss Businessplan)

Jahr	Planperiode				
	2017	2018	2019	2020	2021
Unternehmensgewinn	2,59	2,67	2,60	2,43	2,15

3. Auswirkungen auf den Kantonshaushalt

3.1 Finanzielle Ausstattung der AG durch den Kanton Zürich

Gemäss Businessplan benötigt die Lehrmittelverlag Zürich AG ab 2017 3,5 Mio. Franken liquide Mittel für den laufenden Betrieb und für anfallende Investitionen. Mit der Gründung zeichnet der Kanton deshalb ein Aktienkapital von 1,0 Mio. Franken. Er gewährt der Gesellschaft zudem ein verzinliches Darlehen von 3,0 Mio. Franken, um die Liquidität des Verlags sicherzustellen. Zudem überträgt der Kanton der Lehrmittelverlag Zürich AG unentgeltlich die Aktiven und Passiven zum Buchwert am 31. Dezember 2016 von rund 8,4 Mio. Franken. Dem Kanton bleiben diese Vermögenswerte als Alleinaktionär der AG erhalten.

3.2 Einnahmen Kanton Zürich

Mit der rechtlichen Verselbstständigung des Lehrmittelverlags Zürich entfallen für den Kanton Zürich die laufenden Betriebs- und Finanzierungskosten für den Verlag und die Kosten für unterstützende Leistungen, z. B. im Bereich Personal. Gleichzeitig wird die Lehrmittelverlag Zürich AG der Staatskasse keinen Saldoüberschuss mehr abliefern.

Die Lehrmittelverlag Zürich AG wird zwischen 2017 und 2021 voraussichtlich Gewinne im Umfang von 2,15 bis 2,67 Mio. Franken erwirtschaften. Über deren Verwendung entscheidet der Kanton Zürich als Alleinaktionär. Er regelt in der Eigentümerstrategie die Rückzahlung des Darlehens und die Dividendenpolitik der Lehrmittelverlag Zürich AG.

Unter den Voraussetzungen, dass der Verlag zwischen 2017 und 2021 jährlich über 3,5 Mio. Franken an liquiden Mitteln verfügen kann und dass das Darlehen des Kantons nicht vor 2022 amortisiert wird, erbringt die Lehrmittelverlag Zürich AG gemäss Businessplan voraussichtlich folgende Mittelzuflüsse für den Kanton Zürich:

Einnahmen des Kantons Zürich in Mio. Franken
(gemäss Businessplan)

Einnahmequellen	Planperiode				
	2017	2018	2019	2020	2021
Jahr	2017	2018	2019	2020	2021
Zins Darlehen (3%)	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09
Dividenden	0,0	0,1	0,8	1,0	1,5
Steuern (Anteil rund 30%)	0,22	0,23	0,22	0,21	0,18
Total Einnahmen	0,31	0,42	1,11	1,30	1,77

Nach der Gründung der AG werden die Einnahmen des Kantons Zürich stetig ansteigen und je nach Dividendenpolitik ab 2020 zwischen 1,3 und 1,8 Mio. Franken betragen.

G. Schlussbemerkung und Antrag

Das Gesetz über den Lehrmittelverlag schafft die Grundlage dafür, dass der Lehrmittelverlag Zürich den notwendigen Handlungsspielraum erhält, damit er die kommenden Herausforderungen im Lehrmittelmarkt erfolgreich bewältigen kann. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Vorlage zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Aeppli

Der stv. Staatsschreiber:
Hösli