

11. Gewährung eines Darlehens an die Lehrmittelverlag Zürich AG und der Beteiligung an der Aktienkapitalerhöhung

Antrag des Regierungsrates vom 6. Februar 2019 und geänderter Antrag der Finanzkommission vom 4. Juli 2019

Vorlage 5522a

Céline Widmer (SP, Zürich), Präsidentin der Finanzkommission (FIKO): Ich möchte zu diesem Geschäft zwei Vorbemerkungen machen: Zuerst einmal geht es bei diesem Geschäft um drei verschiedene Dinge, den Budgetkredit 2019, also die Weiterführung der Leistungsgruppe. Dann geht es um eine Aktienkapitalerhöhung für die zu gründende Lehrmittelverlag Zürich AG (LMVZ). Und es geht um ein Darlehen vom Kanton an eben diese Lehrmittelverlag AG. Und nur das Letzte ist umstritten. Dann eine weitere Vorbemerkung: Die Beratung in der Kommission begann noch in der letzten Legislatur, wir haben sie jetzt abgeschlossen. Ich möchte vorausschicken, dass ich den Eindruck hatte, dass in der FIKO nicht widerspruchsfrei informiert wurde. So, dies zur Vorbemerkung, jetzt komme ich zum Geschäft:

Am 11. April 2016 hat der Kantonsrat das Gesetz über den Lehrmittelverlag beschlossen, mit dem der Lehrmittelverlag Zürich, heute eine unselbstständige Anstalt des Kantons, in eine Aktiengesellschaft überführt wird. In einem ersten Schritt wurde die Lehrmittelverlag Zürich AG mit einem Aktienkapital von 100'000 Franken gegründet und das Gesetz teilweise in Kraft gesetzt. Die Überführung des heutigen Lehrmittelverlags in eine Aktiengesellschaft war ursprünglich auf den 1. Januar 2019 vorgesehen. Weil verschiedene finanzrechtliche Fragen offen waren, konnte der Lehrmittelverlag nicht rechtzeitig in eine Aktiengesellschaft überführt werden, deshalb konnte das Gesetz auch noch nicht vollständig in Kraft gesetzt werden. Der Lehrmittelverlag wird deshalb zurzeit weiterhin als kantonale unselbstständige Anstalt geführt, und aus diesem Grund musste die Kommission für 2019 nochmals ein Budget mit positivem Saldo für den Lehrmittelverlag beschliessen. Dieses Budget beantragt der Regierungsrat mit einem Nachtragskredit, das ist, wie gesagt, unbestritten.

Damit der Lehrmittelverlag seine Tätigkeit ab 1. Januar 2020 als Aktiengesellschaft aufnehmen kann, benötigt er liquide Mittel. Das Gesetz ermöglicht der Lehrmittelverlag Zürich AG Darlehen zu nehmen. Der Regierungsrat sieht vor, der AG ein verzinsliches und rückzahlbares Darlehen von höchstens 8 Millionen Franken zu gewähren. Zugleich soll das Aktienkapital von heute 100'000 Franken auf 1 Million erhöht werden. Damit ist eine neue Ausgabe von insgesamt 8,9 Millionen Franken nötig, welche der Kantonsrat zu beschliessen hat.

Die Finanzkommission hat sich mit diesem Geschäft – ich habe es erwähnt – über mehrere Monate eingehend befasst. Unumstritten war die Einrichtung und Budgetierung der Leistungsgruppe, zu reden gab hingegen der Antrag auf Gewährung

eines Darlehens durch den Kanton. So weist die Kommission diesen an den Regierungsrat zurück. Die Kommissionsmehrheit sieht keinen Grund, wieso der Kanton Geld aufnehmen muss, um dem Lehrmittelverlag ein Darlehen zu geben. Mit der gewonnenen unternehmerischen Freiheit sollte der Lehrmittelverlag das Darlehen selber am Finanzmarkt aufnehmen können.

Der Lehrmittelverlag war in den vergangenen Jahren mit jährlichen Überschüssen eine erfolgreiche Leistungsgruppe. Mit einem überzeugenden Businessplan sollte es nach Meinung der Kommissionsmehrheit problemlos möglich sein, ein Darlehen zu angemessenen Konditionen zu bekommen. Sollte das aber nicht der Fall sein, dann ist das Risiko für den Kanton ebenfalls neu zu analysieren und es wäre aufzuzeigen, wie das unternehmerische Risiko gesenkt werden könnte. Es gibt keinen zeitlichen Druck für die Ausgliederung des Lehrmittelverlags, weshalb eine gründliche Abklärung vorzuziehen ist. Da der Lehrmittelverlag mit der Auslagerung in eine Aktiengesellschaft mehr unternehmerische Freiheit bekommen soll, ist für die Kommissionsmehrheit die Aufstockung des Aktienkapitals trotz der Rückweisung der Dispositivziffer I der Vorlage 5522 unbestritten. Festzuhalten bleibt an dieser Stelle, dass ohne das Darlehen die neue Ausgabe für die Aktienkapitalerhöhung 900'000 Franken betragen würde, wodurch der Beschluss über diesen Betrag ohnehin in die Kompetenz des Regierungsrates fiele.

Die Kommissionsminderheit lehnt die Rückweisung ab und beantragt Zustimmung zum Darlehen des Kantons; dies aufgrund der Vorgeschichte, der Kanton sollte Darlehensgeber sein. Gerade aus bildungspolitischen Überlegungen hat der Kanton Zürich ein Interesse an einem Lehrmittelverlag, der in Zusammenarbeit mit dem Schulumfeld qualitativ hochstehende Lehrmittel entwickelt, produziert und vertreibt. Insofern ist alles zu unternehmen, um dem Lehrmittelverlag einen erfolgversprechenden Start in sein selbstständiges Dasein zu ermöglichen. Der Lehrmittelverlag als Verwaltungseinheit hat zudem jeweils profitabel gearbeitet und dem Kanton Saldoüberschüsse abgeliefert.

Im Namen der Kommissionsmehrheit bitte ich Sie, dem Rückweisungsantrag zuzustimmen und die von der Gesamtkommission beschlossene Einrichtung Budgetierung der Leistungsgruppe 7100 zu bewilligen. Ich danke Ihnen vielmals.

Elisabeth Pflugshaupt (SVP, Gossau): Vorweg, die SVP unterstützt den Rückweisungsantrag. Warum? Wie im Antrag ausgeführt, steht der Antrag auf Ausgliederung des Lehrmittelverlags in eine AG mit dem dazugehörigen Aktienkapital in direktem Zusammenhang mit dem Antrag auf Aktienkapitalerhöhung und ein Darlehen des Kantons. Ziffer 8 zur Weisung des Lehrmittelverlagsgesetz hält im letzten Abschnitt fest, dass das Aktienkapital von 1 Million Franken durch den Kanton als Gründer bar zu liberieren ist. Weiter wird ausgeführt, ich zitiere: «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 Verselbständigung als AG weiterhin verlässlich erbringen. Die übertragenen Vermögenswerte verbleiben dem Kanton Zürich in Form seiner Beteiligung an der AG erhalten, die in der Rechnung des Kantons ausgewiesen wird.»

Hierzu muss festgehalten werden, dass die Übertragung der Aktiven und Passiven ohne Gegenleistung in der Form von flüssigen Mitteln oder Forderungen gegenüber der Lehrmittelverlag AG erfolgt. Ebenfalls ist eine Konsolidierung der Gesellschaft gemäss dem im CRG (*Gesetz über Controlling und Rechnungswesen*) festgesehenen Konsolidierungskreises nicht vorgesehen. Es ist weiter nicht nachvollziehbar, dass ein Unternehmen wie der Lehrmittelverlag, der über Jahre positive Abschlüsse präsentierte, nicht bei einem offiziellen Finanzinstitut Geld zu günstigen Konditionen aufnehmen kann. Mit der neuen unternehmerischen Freiheit und einem Businessplan, der schon im ersten Jahr ein positives Ergebnis erwartet, sollte der Lehrmittelverlag dies wirklich können. Das entspricht auch den Grundsätzen von Public Corporate Governance. Würde der vorliegende Businessplan überzeugen, wäre das wohl auch kein Problem. Die nicht korrekt abzuschätzenden Risiken, die ein Finanzinstitut daran hindern würden, dem Lehrmittelverlag ein Darlehen zu gewähren, müssen den Kanton erst recht dazu veranlassen, die ausgewiesenen Risiken nochmals zu hinterfragen und einen angepassten Businessplan vorzulegen. Mit der Rückweisung soll unter anderem diesem Anliegen Rechnung getragen werden. Danke.

Tobias Langenegger (SP, Zürich): In diesem Geschäft steckt der Wurm drin oder wohl so einige Würmer, und das hat jetzt nichts mit SVP-Wahlkampf zu tun (*Anspielung auf die laufende Plakat-Wahlkampagne der SVP mit einem von Würmern befallenen Apfel*). Es lohnt sich, einen kurzen Rückblick zu machen:

Der Kantonsrat hat sich im Frühling 2016 entschieden, den Lehrmittelverlag auszugliedern. 143 Ratsmitglieder hier drin haben Ja gesagt, 28 Nein. Die Nein-Stimmen kamen von den Grünen, der AL und teilweise von der SP. Ich sage hier und heute nicht ohne etwas Genugtuung, dass ich dazumal Nein gestimmt habe. Insofern könnte man sich ja jetzt zurücklehnen und sagen «Geht mich nichts an». Doch die grosse Mehrheit dieses Rates hat zugestimmt und entsprechend muss diese Vorlage nun umgesetzt werden. Es geht bei diesem Geschäft heute primär um Verantwortung. Zugegeben, die Bildungsdirektion macht bei dieser Vorlage keine gute Figur. Dabei möchte ich nicht einmal auf die eher schwierigen Aussagen der Verwaltung in der KBIK (*Kommission für Bildung und Kultur*) und der FIKO eingehen. Es ist schleierhaft, wie ein Entscheid aus dem Jahr 2016 so lange – man muss es sagen – verschlampt wird und dann äusserst kurzfristig umgesetzt werden soll. Der Zeitpunkt der Verselbständigung war mit dem 1. Januar 2019 relativ früh bekannt. Bereits im Dezember 2017 hat die Regierung den Auftrag gegeben, die Lehrmittelverlag AG zu gründen und auch, wer in den Übergangsverwaltungsrat gewählt wird. Trotzdem wurden wichtige Weichenstellungen bezüglich der Finanzierung erst zwei Vierteljahre später diskutiert und es musste prompt ein Marschhalt eingelegt werden. Entsprechend wurde kurzfristig die heute zu diskutierende Vorlage aufgleist.

Der Teil bezüglich des Nachtragskredits für die vom Regierungsrat wiedereröffnete Leistungsgruppe 7100 ist dabei unbestritten, wie die FIKO-Präsidentin bereits ausgeführt hat. Bezüglich der Erfolgsrechnung handelt es sich ja sogar um Mehreinnahmen für den Kanton. Den zweiten Teil der Vorlage, nämlich eine Aktienkapitalerhöhung sowie vor allem ein verzinste Darlehen möchte nun aber eine unheilige Allianz aus SVP, FDP, GLP und Grünen ablehnen, und das mit fadenscheinigen Argumenten. Primär geht es ihnen ja um den Zins, den sie für die Lehrmittelverlag Zürich AG zu hoch finden. Das soll doch bitte die Privatwirtschaft machen. Verbunden mit dieser Forderung ist die Hoffnung – Elisabeth Pflugshaupt hat es bereits transparent gemacht –, dass die Privatwirtschaft dann den nicht vollends überzeugenden Businessplan der AG fittrimmt. Dies ist aus verschiedenen Gründen naiv: Die Privatwirtschaft weiss ganz genau, dass die Lehrmittelverlag Zürich AG «too big to fail» ist. Wir können es uns schlicht nicht leisten, keinen Lehrmittelverlag mehr zu haben. Der Kanton Zürich ist der grösste Kanton in der Schweiz. Bildung ist die wichtigste Ressource, die wir haben. Ergo brauchen wir dafür einen fitten Verlag, der laufend die besten Lehrmittel bereitstellt. Sie meinen nun aber, dass die Lehrmittelverlag Zürich AG wie ein beliebiges privates Unternehmen daherkommt. Ein Unternehmen, das «too big to fail» ist, wird nie wie ein beliebiges Unternehmen daherkommen. Das Risiko des Scheiterns ist für eine Bank gleich null, weil die Politik ein Scheitern nicht zulassen kann. Entsprechend ist der Anreiz für ein privates Unternehmen auch relativ klein, die Lehrmittelverlag Zürich AG fit zu trimmen. Wenn was schiefgeht, wird der Kanton zahlen – Punkt. Sie möchten sich aber hier aus der Verantwortung nehmen, diese Privaten übergeben und, wenn es dann knallt, wie ein nasser Pudel dastehen und sagen «Oh je, jetzt müssen wir halt doch unter die Arme greifen».

Dabei ist es doch so: Wer zahlt, bestimmt. Entsprechend ist der Vorschlag der Bildungsdirektion der richtige. Der Kanton gibt ein Darlehen. Dafür erhält er Zinsen und dafür spricht er mit und schaut bei der Verselbständigung genau hin. Wenn Sie das der Bildungsdirektion respektive dem Regierungsrat nicht zutrauen, dann müssen Sie so ehrlich sein und die Verselbständigung abblasen. Alles andere macht keinen Sinn. Private werden Ihnen dieses Risiko nicht wegnehmen, es höchstens ausnutzen und Ihnen gleichzeitig die Mitsprache beschneiden. Ihr Unbehagen gegenüber der Führung des Lehrmittelverlags durch die Bildungsdirektion ist auch aus finanzieller Sicht nicht stichfest. So hat der Lehrmittelverlag die letzten 15 Jahre konstant Geld in die Staatskasse abgegeben, Jahr für Jahr. Wir sprechen von über 20 Millionen Franken. So schlecht lief es also nicht. Dies ist ein weiterer Grund, weshalb gerade der Kanton dem Lehrmittelverlag das Darlehen geben soll. Wäre der Gewinn nämlich beim Lehrmittelverlag geblieben, so hätte dieser den Kredit jetzt gar nicht nötig. Und zuletzt nehmen Sie mit der Forderung, das Darlehen extern zu beschaffen, der Lehrmittelverlag Zürich AG sämtlichen Spielraum, spätere Liquiditätsengpässe mit Fremdkapital zu überbrücken. Spätestens dann muss wieder der Kanton einspringen, weil Sie die Fremdkapitalposition heute schon aus- oder gar überbelasten möchten.

Ich fasse zusammen: Diese Rückweisung wird primär das Mitspracherechts des Kantons und dieses Rates beschneiden. Es wird keinerlei Verbesserungen beim Businessplan geben. Und auch das Risiko wird sich für den Kanton nicht reduzieren. Das Einzige, was wir machen: Wir beschneiden den unternehmerischen Spielraum der Lehrmittelverlag Zürich AG. Aus diesen Gründen bitte ich Sie, den Minderheitsantrag zu unterstützen. Alles andere macht nur Mehraufwand oder, wie Sie von der blauen Ecke (*FDP-Fraktion*) jeweils schimpfen, Bürokratie – ohne jeglichen Mehrwert. Besten Dank.

André Müller (FDP, Uitikon): Ich kann es ebenfalls vorwegnehmen: Die FDP wird den Antrag der Grünen unterstützen. Es sind uns dabei drei Punkte wichtig: Der Lehrmittelverlag soll verselbständigt werden, das heisst weitgehend unabhängig vom Staat seine wirtschaftlichen Pläne verfolgen, da Lehrmittelproduktion keine Staatsaufgabe ist. Der Kanton trägt mit dem Aktienkapital bereits zur Finanzierung bei und übernimmt das unternehmerische Risiko. Wenn man der Meinung wäre, dass die Eigenkapitalausstattung unzureichend sei, müsste folgerichtig das Aktienkapital erhöht werden. Es ist daher nicht angezeigt, dass der Staat eine verselbständigte Einheit weiter mit Fremdfinanzierung ausstattet. Ausserdem hat der Lehrmittelverlag mit Paragraf 9 des Lehrmittelverlagsgesetzes eine Vorzugsstellung gegenüber Mitbewerbern, und diese soll nicht mit einer staatlichen Finanzierung weiter ausgebaut werden. Der Lehrmittelverlag soll sich, wie seine privatwirtschaftlichen Konkurrenten auf dem Markt behaupten, das heisst, sich auch dort finanzieren. Irgendwann müssen die Eltern das Kind loslassen, wenn dieses selbstständig werden soll.

Zweitens: Die Aufnahme von Krediten auf dem Kapitalmarkt hat zudem den Vorteil, dass die Banken den Businessplan des Lehrmittelverlags bewerten und den Kredit entsprechend ausgeben. Sollte der Lehrmittelverlag keinen genügend hohen Kredit erhalten, wissen wir, dass der Lehrmittelverlag den Businessplan nochmals überarbeiten muss. Wir können somit die Due Diligence des Lehrmittelverlags an professionelle Dritte abgeben. Sollten die Banken die Kredite sprechen, wird der Lehrmittelverlag sich wohl billiger finanzieren können. Kreditvergabe ist das Kerngeschäft der Banken, und es kann erwartet werden, dass sie das besser und billiger können als der Staat. Für uns als Kantonsrat entsteht eine Win-win-Situation: Wir vermeiden, dass wir einen Zombie kreieren, oder aber erlauben es dem Lehrmittelverlag, sich günstiger zu finanzieren.

Drittens: Die FDP teilt keineswegs die Ansicht der SP, der Lehrmittelverlag sei «too big to fail», ganz im Gegenteil. Mit den neuen Technologien, die heute schon und vermehrt in Zukunft als Lehrmittel eingesetzt werden, wird sich auf dem Markt für Lehrmittel noch viel bewegen. Nicht alle Marktteilnehmer werden die nötige Innovationskraft aufbringen, um auf dem Markt zu bestehen. Damit wir den Lehrmittelverlag nicht in Zukunft zu Grabe tragen müssen, müssen wir ihm unbedingt grösstmögliche Freiheit zugestehen. Nur so wird er den Raum erhalten, innovativ und stark in die Zukunft zu schreiten. Wir starten damit, ihm die Freiheit

der Finanzierung zu geben. Sollte er dies nicht schaffen, werden seine Konkurrenten schnell und ohne Mühe in die Lücke springen. Besten Dank.

Cyrill von Planta (GLP, Zürich): Die Grünliberalen werden dem Antrag der Grünen ebenfalls zustimmen. Für uns steht im Mittelpunkt, dass vom Rat, aber auch von der Lehrmittelverlag AG Selbstständigkeit gewünscht wurde. Entsprechend sind wir der Ansicht, dass dann auch Selbstständigkeit gelebt werden muss. Das bedeutet, dass man eben einen Businessplan erstellen muss und dass man mit einem Businessplan, der realistisch ist, Kredite beantragen muss. Es kann nicht sein, dass wir Abteilungen aus der Verwaltung ausgliedern, um sie dann quasi wieder in die Verwaltung einzugliedern, indem wir ihnen Gefälligkeitskredite geben. Wozu diese Gefälligkeitskredite seitens der Regierung führen, sieht man jetzt bei der Aufarbeitung des Regimes Heiniger (*Altregierungsrat Thomas Heiniger*), nämlich, dass diese Kredite selten seriös vergeben werden, wie das die Privatwirtschaft machen würde.

Aus diesem Grund stimmen wir der Vorlage zu. Und ich möchte noch hinzufügen: Es geht hier eigentlich nicht um Zinsen und um solche Dinge, sondern es geht effektiv um Ordnungspolitik. Ich glaube, auch langfristig braucht dieser Kantonsrat kein Mitspracherecht beim Drucken der Bücher, er braucht allenfalls ein Mitspracherecht beim Inhalt der Bücher.

Robert Brunner (Grüne, Steinmaur): Vorab danke ich der Kommissionspräsidentin für die ausführliche Beschreibung des Geschäfts. Selbstverständlich bewilligen die Grünen die Ziffer II im Dispositiv, also das Budget für diese Leistungsgruppe; da sind wir uns ja einig.

Das Gesetz über den Lehrmittelverlag, also die Verselbständigung, wurde am 11. April 2016 gegen die Stimmen der Grünen angenommen. Wir haben das Abstimmungsresultat akzeptiert. Mit dem Rückweisungsantrag wollen wir an diesem Beschluss nichts ändern. Es geht nur und ausschliesslich um die Art und Weise, wie die Schlussbestimmungen in diesem Gesetz umgesetzt werden. Und es hat uns erstaunt, dass mehr als zwei Jahre nicht gereicht haben, um diese Verselbständigung umzusetzen. Und um es vorsichtig zu sagen: Es ist der Eindruck entstanden, dass man dieses Geschäft nicht mit der nötigen Sorgfalt umsetzte.

Jetzt, lieber Tobias Langenegger, deine Argumentation ist natürlich schon nicht ganz widerspruchsfrei. Es geht hier nicht um ein «Too big to fail», absolut nicht. Der Lehrmittelverlag bietet weiterhin in gewissen Bereichen als Monopolanbieter an, hat eine Monopolrente. Deshalb ist es nicht so, dass wir jetzt den Lehrmittelverlag in der Existenz gefährden. Die ganze Gesetzesgeschichte vorher, dass der Kanton einen Lehrmittelverlag im Besitz hat, die bleibt. Es geht um die Schlussbestimmung. Darin steht, wie die AG zu gründen ist – es steht nichts zur Höhe des Aktienkapitals –, und es steht einfach, dass der Kanton ein Darlehen geben kann. Es steht aber nicht, dass der Lehrmittelverlag ein Darlehen nur beim Kanton

beziehen darf. Der Regierungsrat könnte die Aktienkapitalerhöhung im Rahmen seiner Finanzkompetenzen auch selber beschliessen.

Im Rahmen der Präsentation dieses Geschäfts in der FIKO kam die Aussage, dass der Lehrmittelverlag das Darlehen auf dem Markt günstiger beziehen könne als vom Kanton. Diese Aussage führte dann zur Diskussion, wieso der Kanton das Geld am Finanzmarkt besorgen soll, oder ob der Lehrmittelverlag das Geld nicht gleich selber macht. Aber klar, dort müsste der Lehrmittelverlag den Businessplan zeigen, der FIKO musste er das nicht. Thomas Schraner, Redaktor der Zürcher Regionalzeitungen, hat in den Sommerferien eine Recherche zum Thema gemacht, und siehe da, seitens des Lehrmittelverlags wurde bestätigt, dass eine Ablehnung des Darlehens für den Verlag kein Problem wäre. Und wenn also der Verlag das Darlehen zu günstigen Konditionen abschliessen kann, dann hilft das dem Verlag, seine Produkte preiswert an die Gemeinden zu verkaufen. Sollten aber die Konditionen für den Lehrmittelverlag schlechter sein als jene vom Kanton, dann würde das Fragen aufwerfen.

Es wurde argumentiert, dass der Lehrmittelverlag in der Vergangenheit kein Eigenkapital aufbauen konnte. Das ist richtig. Das ist aber kein Argument für ein hohes Darlehen mit schlechten Konditionen, sondern allenfalls ein Argument für ein höheres Aktienkapital. Denn Letzteres ist für den Kanton bilanzneutral, weil er ja im Besitz der Aktien bleibt – linke Tasche, rechte Tasche. Das Darlehen hingegen ist für den Lehrmittelverlag eine Last. Es muss verzinst und zurückgezahlt werden. Mit einer Dividende partizipiert der Kanton nur dann, wenn der Lehrmittelverlag gut unterwegs ist. Also wie man da argumentieren kann, wir wollten dem Lehrmittelverlag schaden, verstehe ich nicht.

Zur Begründung der Rückweisung: Das war nicht meine Idee, die Rückweisung. Ursprünglich habe ich den Ablehnungsantrag zu Ziffer römisch I gestellt und liess mich dann überreden – dreimal dürft ihr raten, von wem –, es auf Rückweisung umzuwandeln. Am Schluss kommt es aufs Gleiche heraus. Der Lehrmittelverlag soll sich das Geld am Finanzmarkt selber holen. Und sollten die Konditionen schlechter sein als beim Kanton, dann können Sie mit diesem Geschäft wieder in die Finanzkommission kommen. Wir würden dann aber einige zusätzliche Fragen stellen.

Dann noch zum Abschluss ein Tipp an die Regierungsräte: Man sollte in der Finanzkommission nur dann mit Aussagen der Finanzkontrolle argumentieren, wenn diese tatsächlich auch so gemacht wurden. Wir fragen immer bei der Finanzkontrolle nach, und es macht eine schlechte Falle, wenn die Finanzkontrolle eine Aussage dementiert.

Die Grünen unterstützen den Mehrheitsantrag.

Farid Zeroual (CVP, Adliswil): Um die Vorlage 5522 und vor allem den Minderheitsantrag vollständig würdigen zu können, ist ein kurzer Blick in die jüngere Vergangenheit erforderlich. Am 11. April im Jahr 2016 – es wurde hier schon gesagt – hat der Kantonsrat dem Gesetz über den Lehrmittelverlag mit grosser

Mehrheit, nämlich 143 zu 28 Stimmen, zugestimmt. Der Kantonsrat hat damals die Regierung und insbesondere die Bildungsdirektion beauftragt, die Verselbständigung des – es wurde schon erwähnt – in der Vergangenheit erfolgreichen Lehrmittelverlags umzusetzen. Für die Umsetzung sind im entsprechenden Gesetz neben einer Vielzahl von Bestimmungen auch die Grundlagen zur finanziellen Ausstattung festgehalten. Konkret steht im Artikel 16 des Lehrmittelverlagsgesetzes: Der Kanton kann der Gesellschaft Darlehen gewähren; dies im Einklang mit der Begründung in der ursprünglichen Weisung des Regierungsrates aus dem Jahr 2015. Dort führte der Regierungsrat nämlich aus, dass das Startkapital notwendig sei, damit der Lehrmittelverlag die laufenden Ausgaben sowie die Ausgaben für Neu- und Weiterentwicklungen von Lehrmitteln nach Gründung der Aktiengesellschaft neu selbst finanzieren kann. In der ursprünglichen Planung wurde von einem Startkapital von 4 Millionen Franken ausgegangen. Cyrill von Planta irrt hier, wenn er von einem Gefälligkeitskredit spricht. Der Rat hat sich nämlich 2016 für Darlehen des Kantons ausgesprochen. An dieser Stelle ist es wichtig festzuhalten, dass der Lehrmittelverlag in den vergangenen zehn Jahren nach eigenen Angaben insgesamt 27 Millionen Franken Gewinne erwirtschaftet hat. Diese Gewinne flossen vollständig in die Staatskasse, also an den Kanton als Eigentümer. Wären die Gewinne im Lehrmittelverlag Zürich verblieben, wäre kaum ein Darlehen für die Verselbständigung erforderlich.

So weit, so gut. Die Zeit ist seit dem Entscheid des Kantonsrates im Jahr 2016 nicht stehengeblieben. Am 13. März 2017 hat der Bildungsrat den Lehrplan 21 für die Volksschule des Kantons Zürich erlassen. Ausgehend vom neuen Kompetenzmodell und den neuen Lektionentafeln ist der Bedarf nach neuen Lehrmitteln zur Unterstützung des Lehrplans 21 entstanden. Diese Veränderungen haben einen unmittelbaren Einfluss auf den Lehrmittelverlag. Die Entwicklung neuer Lehrmittel im Rahmen des Lehrplans 21 und die zusätzliche Umstellung auf digitale Lehrmittel führen zu Mehrkosten. Und weil die ursprünglich erwirtschafteten Gewinne des Lehrmittelverlags an den Kanton geflossen sind, stellt der Regierungsrat folgerichtig den Antrag auf eine Erhöhung des ursprünglichen Darlehens.

Für die CVP ist, ausgehend von den ursprünglichen Entscheiden des Kantonsrates wie auch unter Berücksichtigung der Entwicklung im Zusammenhang mit dem Lehrplan 21, der Antrag des Regierungsrates nachvollziehbar und unterstützungswürdig. In der Beratung zum Gesetz über den Lehrmittelverlag haben sich 28 Stimmen der Grünen, der Alternativen Liste und vereinzelte Mitglieder der SP-Fraktion gegen die Verselbständigung gestellt. Dass nun ein Rückweisungsantrag für die Finanzierung des Lehrmittelverlags vorliegt, ist aufgrund der Faktenlage wenig nachvollziehbar. Vor allem erstaunt auch die breite Unterstützung für die Rückweisung durch die Parteien FDP und SVP. Anstatt nun die im Jahr 2016 beschlossene Verselbständigung auf die Zielgerade zu bringen, wird eine Rückweisung den beschrittenen Weg zwar nicht umkehren, aber zu weiteren Verzögerungen führen. Es ist für die CVP-Fraktion nicht nachvollziehbar, weshalb die Fraktionen der SVP und der FDP die Rückweisung tatsächlich unterstützen. Einer

Finanzierung durch den Kanton steht nach aktuellem Stand der Abklärungen lediglich die Finanzierung durch die Zürcher Kantonalbank (ZKB) gegenüber, womit die Finanzierung durch ein Unternehmen des Kantons bereitgestellt würde; einfach ein Umweg, aber keine echte Alternative.

Insgesamt stellt der Rückweisungsantrag keinen besseren Beitrag zur Umsetzung des Gesetzes für den Lehrmittelverlag dar. Die CVP-Fraktion befürwortet das Geschäft 5522 wie vom Regierungsrat beantragt und unterstützt den Minderheitsantrag. Ich danke für die Aufmerksamkeit.

Hanspeter Hugentobler (EVP, Pfäffikon): Wir stellen fest, dass die rechtliche Verselbständigung des Lehrmittelverlags Zürich offenbar finanztechnisch zu einer wesentlich schwereren Geburt wird, als alle Beteiligten gemeint haben. Es ist nun aber müssig, Zeit mit Schuldzuweisungen zu verlieren oder gar die wichtige Entwicklung des Lehrmittelverlags in eine immer stärker digitale Zukunft mit einer Straffaktion zu behindern. Denn im Grundsatz macht der Lehrmittelverlag Zürich ja eine gute Arbeit, für die wir in der Volksschule sehr dankbar sind. Und wir haben als Kanton ja auch jahrelang gerne die Gewinne des Lehrmittelverlags eingekassiert, da ist es sicher nicht zu viel verlangt, den Verlag mit einem Darlehen und mit einer Aktienkapitalerhöhung zu unterstützen.

Die Geburt wird schwerer als erwartet. Wir beteiligen uns als Kanton daher an den höheren Geburtskosten und wünschen den Verantwortlichen für den Rest der Schwangerschaft viel Erfolg und dem neuen Lehrmittelverlags-AG-Baby dann eine gute Geburt und ein langes Leben zum Wohl der Schule.

Judith Anna Stofer (AL, Zürich): Bei diesem Geschäft kann man dem Regierungsrat nur laut zurufen: Schuster bleib bei deinem Leisten! Konzentrier dich auf deine Kernaufgaben und bringe einen gut funktionierenden und gut wirtschaftenden Lehrmittelverlag nicht in Turbulenzen! Genau dies ist leider bei der Auslagerung des Lehrmittelverlags passiert. Mit dem neuen Gesetz über den Lehrmittelverlag, das der Kantonsrat am 11. April 2016 verabschiedet hat – zur Erinnerung: Die Alternative Liste, die Grünen und ein paar SP-Vertreterinnen stimmten dem Gesetz nicht zu –, begann ein turbulentes Kapitel in der über 100-jährigen Geschichte des Lehrmittelverlags. Bei der Umwandlung des Lehrmittelverlags in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ging es alles schief, was schiefgehen konnte. Im Verlaufe der Überführungsarbeiten von einem staatlichen Unternehmen in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft musste der Kanton feststellen, dass er die zu leistenden Vorarbeiten zeitlich und inhaltlich massiv unterschätzt hat. Was in einem einfachen «Sätzli» im neuen Lehrmittelverlagsgesetz festgehalten, nämlich «Der Regierungsrat gründet eine Gesellschaft», stellte sich als komplexer heraus, als angenommen. Nachdem der Kanton eine Weile gewurstelt hatte, wurde er im letzten Moment von der Finanzkontrolle zurückgepiffen, weil vorgängig zur Auslagerung des Lehrmittelverlags noch einige finanzrechtliche Fragestellungen zu klären gewesen wären, die der Kanton bis anhin leider versäumt hatte. In Absprache mit der Finanzdirektion hat darum die Bildungsdirektion entschieden, die

Inkraftsetzung um ein Jahr auf den 1. Januar 2020 zu verschieben. Die Konsequenzen des schlecht vorbereiteten Übergangs von einem staatlichen Lehrmittelverlag zu einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft trägt hauptsächlich das Personal. So mussten die neuen privatrechtlichen Arbeitsverträge wieder sistiert werden. Für die IT und das Rechnungswesen ist ebenfalls wieder der Kanton zuständig.

Bereits in meiner Begründung des Nichteintretensantrags habe ich darauf hingewiesen, dass mit einer Rechtsänderung unweigerlich neue innerbetriebliche Dynamiken ausgelöst und damit nur Unruhe in einen gut arbeitenden Verlag gebracht werden. Es wäre nun aber nur allzu billig, den Regierungsrat allein als Schuldigen des Debakels zu brandmarken. Meiner Meinung nach hat auch der Kantonsrat einen grossen Anteil daran. Eine Mehrheit des Kantonsrates war nur allzu gerne und ohne kritisches Nachfragen bereit, dem Regierungsrat grünes Licht für die Privatisierung des Lehrmittelverlags zu geben. Vor allem auch in der Kommission haben wir zu wenig nachdrücklich nach dem Businessplan der neuen AG gefragt. Die Frage nach einem Businessplan wurde zwar gestellt, aber leider nicht nachdrücklich genug. Die Kommission liess sich schliesslich mit ein paar nichtssagenden Kennzahlen abspeisen.

Am liebsten würden wir die Privatisierung des Lehrmittelverlags wieder abblasen. Der Lehrmittelverlag, der nun in die freie Wildbahn gelassen wird, wird sich in einem Haifischbecken bewähren müssen. Und da bin ich nicht unbedingt überzeugt, ob dies der Lehrmittelverlag auch wirklich schaffen wird, denn die deutschen Lehrmittelverlage sind ziemlich stark. Der Lehrmittelverlag wird zwar wahrscheinlich eben privatisiert, aber er wird dann immer ein wirklich komischer Zwitter bleiben, weil er nämlich wahrscheinlich nur aufgrund der staatlichen Aufträge, die er hat, die ihm vom Bildungsrat zugeschoben werden, überleben kann. Ich finde, es ist eine halbpätzige Privatisierung, wie es dieser Kanton einfach sehr gerne macht.

Mit dem Antrag der FIKO-Mehrheit muss der Kanton immerhin einen hoffentlich aussagekräftigen Businessplan erstellen, wenn er das Geld für die Aufstockung des Aktienkapitals und das Darlehen von einer Bank holen muss. Aus diesem Grund unterstützt die Alternative Liste den Mehrheitsantrag der Finanzkommission.

Hans Egli (EDU, Steinmaur): Die FIKO-Präsidentin hat es in ihrem Referat gut gesagt: Es wurde nicht widerspruchsfrei kommuniziert. Es ist nicht risikolos. Und – wir haben es auch schon gehört – die Finanzkontrolle hat diesem Geschäft Vorgaben nachgeschoben. Das zeigt, dass das ganze Geschäft wirklich nicht «verhebet». Und die Sorge ist ja, dass sich das Ganze am Schluss auch zu einem Debakel entwickelt. Wir haben in der Vergangenheit auch schon Debakel erlebt, ich erinnere nur an das elektronische Grundbuch, das dann abgeblasen werden musste, oder das RIS 2 (*Rechtsinformationssystem 2*), in das wir 20 Millionen Franken investiert und nur die Hälfte als Leistung bekommen haben. Das könnte auch dem Lehrmittelverlag passieren. Die Gefahr ist gross, dass hier Geld verbrannt wird,

das dann weg ist. Der Businessplan hat nicht überzeugt. Der Businessplan ist so, wie er uns dargestellt wurde, nicht funktionstüchtig. Und vor allem – und das ist das grosse Problem – haben die involvierten Leute keine Erfahrung, wie ein Betrieb in der Privatwirtschaft wirklich funktioniert. Das zeigt ja schon die Tatsache, dass in den letzten drei Jahren drei Finanzchefs in diesem Konstrukt tätig waren. Am Schluss stellt sich für den Kreditgeber – und der Kanton ist in diesem Fall der Kreditgeber oder Kreditsprecher – einfach die Frage: Kann man das verantworten, wenn hier Geld, das sehr risikoreich investiert wird, schlussendlich verbrannt wird?

Die EDU findet, es ist keine Straffaktion, wenn wir hier den Kredit nicht sprechen. Das Geschäft, der Businessplan ist nicht überzeugend. Darum sagt die EDU aus finanzpolitischer Sicht Ja zur Rückweisung.

Regierungsrätin Silvia Steiner: Mit der heutigen Debatte und der Inkraftsetzung des Geschäfts am 1. Januar 2020 wird ein Geschäft abgeschlossen, das ich bereits von meiner Vorgängerin (*Altregierungsrätin Regine Aeppli*) übernommen habe, das uns in der letzten Legislatur intensiv beschäftigt hat und das an Komplexität nicht zu überbieten ist. Die Diskussion hat gezeigt, dass die Vorlage 5522 einen unbestrittenen und einen bestrittenen Teil hat. Gerne nehme ich zum Ganzen Stellung:

Wie bereits erwähnt, musste die ursprünglich auf den 1. Januar 2019 geplante Verselbständigung des Lehrmittelverlags verschoben werden. Grund dafür war, das zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch den Regierungsrat Ende 2018 noch verschiedene finanzrechtliche Fragen offen waren. Deshalb wird der Lehrmittelverlag in diesem noch als unselbstständige Anstalt geführt. Von einem Debakel kann überhaupt keine Rede sein, dem Kanton ist durch diesen Aufschub kein einziger Franken an Kosten entstanden. Aber das hat nun zur Folge, dass der Lehrmittelverlag für 2019 noch ein Budget benötigt. Dafür soll ein Nachtragskredit gemäss Ziffer II der Vorlage gesprochen werden. Hier besteht zwischen dem Antrag des Regierungsrates und dem Antrag der Finanzkommission keine Differenz.

Damit der Lehrmittelverlag seine Tätigkeit als selbstständige AG aufnehmen kann, braucht er liquide Mittel. Diese konnte er nicht selber erwirtschaften – das betone ich hier ausdrücklich –, weil er in den vergangenen Jahren als unselbstständige Anstalt seine Gewinne dem Kanton abliefern musste. Umstritten ist nun, wer dem Lehrmittelverlag die liquiden Mittel in Form eines Darlehens zur Verfügung stellen soll. Der Regierungsrat und eine Minderheit der FIKO beantragen Ihnen, dass der Kanton dieses Darlehen zur Verfügung stellen soll, und dazu eine Vorbemerkung: Damit die auf den 1. Januar 2019 geplante Verselbständigung des Lehrmittelverlags erfolgen kann, ist es unerheblich, ob der LMVZ das Darlehen vom Kanton oder einem Privaten erhält. Wir sind aber überzeugt davon, dass es richtig und korrekt wäre, dass der Kanton dem Lehrmittelverlag das Darlehen gewährt. Zum einen: Es ist Aufgabe des Kantons, den Lehrmittelverlag in die Selbstständigkeit zu überführen. Folglich ist es auch Aufgabe des Kantons, ihn mit dem

dafür nötigen Startkapital auszustatten. Zum anderen: Es entspricht dem klaren gesetzgeberischen Willen – nur nebenbei bemerkt: Sie sind der Gesetzgeber –, dass der Kanton dem Lehrmittelverlag das Startkapital zur Verfügung stellt. Aus diesem Grund wurde nämlich eine besondere Bestimmung im Gesetz über den Lehrmittelverlag verankert, wonach der Kanton der Gesellschaft Darlehen gewähren kann. In den Erläuterungen zu dieser Bestimmung wurde sogar noch ausdrücklich festgehalten, dass der Kanton dem Lehrmittelverlag das Aktienkapital und ein verzinsliches Darlehen als Startkapital zur Verfügung stellt. Diese Bestimmung beziehungsweise die Erklärung dazu blieb in der parlamentarischen Beratung dieses Gesetzes unwidersprochen beziehungsweise war absolut unbestritten.

Abschliessend möchte ich noch die Aussagen eines Mitglieds der FIKO in den Medien richtigstellen: Gemäss den Aussagen von Robert Brunner hatte die Vertretung der Bildungsdirektion im Zusammenhang mit einer möglichen Darlehensgewährung der ZKB die FIKO angelogen. Das trifft nicht zu. Wir haben die FIKO offen, transparent und nach bestem Wissen und Gewissen informiert. In zwei Schreiben an die FIKO haben wir neben den mündlichen Ausführungen in der Kommission ausführlich die Gründe dargelegt, weshalb das Darlehen durch den Kanton erfolgen sollte und in welchem Zusammenhang die Gespräche mit der ZKB geführt wurden. Wir haben aber nie verschwiegen, dass mit der ZKB nur Vorgespräche stattgefunden haben. Einen Darlehensvertrag konnten wir doch nicht vor dem Entscheid des Kantonsrates abschliessen beziehungsweise verhandeln. Wer ganz bei Trost ist, schliesst sicher nicht ein Jahr vor der Auszahlung und ein Jahr, bevor er das Geld überhaupt benötigt, einen Darlehensvertrag ab. Ich weise deshalb diesen offensichtlich haltlosen Vorwurf in aller Form zurück. Und ich weigere mich auch, hier ein Schwarzpeterspiel zwischen der Bildungsdirektion und der Finanzkontrolle aufzunehmen.

Zusammenfassend ist Folgendes festzuhalten: Sie entlassen den Lehrmittelverlag nicht in die uneingeschränkte Freiheit, Sie entlassen ihn in die Marktwirtschaft mit Fussfesseln. Der Lehrmittelverlag muss nämlich weiterhin kostengünstige Lehrmittel anbieten und mit dem Schulfeld entwickeln. Dass das aufwendig ist, muss hier wohl nicht speziell erwähnt werden. Die deutschen Verlage müssen das alles nicht, die machen einfach ein Lehrmittel, ohne dass sie unsere Lehrpersonen fragen, wie sie es gerne hätten. Das Ziel der Verselbständigung – ich erlaube mir, das nochmals zu sagen, es ist eine Verselbständigung und nicht eine Privatisierung – lag immer darin, dem Lehrmittelverlag Handlungsfreiheit zu verschaffen, indem er aus dem kantonalen Personalrecht und dem Finanzhaushaltsrecht entlassen wird. Ein Abblasen des Geschäftes ist nicht möglich. Wenn Sie den Antrag auf Gewährung des Darlehens ablehnen, ist das Geschäft für Sie erledigt und wird in der Zuständigkeit des Regierungsrates weitergeführt.

Im Sinne meiner Aussagen ersuche ich Sie um Zustimmung zu dieser Vorlage gemäss Antrag des Regierungsrates.

Eintreten

ist beschlossen, nachdem kein anderer Antrag gestellt worden ist.

Detailberatung

Titel und Ingress

Keine Bemerkungen; genehmigt.

I.

Minderheitsantrag Tobias Langenegger, Céline Widmer und Farid Zeroual:

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		
	Budget Fr. –1 700 000	Nachtragskredit Fr. –8 900 000	6
7100	Lehrmittelverlag		
	Erfolgsrechnung		
	Budget Fr. 0	Nachtragskredit Fr. +600 000	6
	Investitionsrechnung		
	Budget Fr. 0	Nachtragskredit Fr. –500 000	6

III. Dispositiv I dieses Beschlusses untersteht dem fakultativen Referendum.

Ratspräsident Dieter Kläy: Bei Annahme des Minderheitsantrags untersteht Ziffer römisch I der Ausgabenbremse.

Abstimmung

Der Kommissionsantrag wird dem Minderheitsantrag von Tobias Langenegger gegenübergestellt. Der Kantonsrat beschliesst mit 123 : 48 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), dem Antrag der Kommission und damit der Rückweisung von Ziffer I der Vorlage 5522 zuzustimmen.

II.

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 170 : 1 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), Ziffer II der Vorlage 5522a zuzustimmen.

III.

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Das Geschäft ist erledigt.