

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 26. März 2014

395. Gesetz über den Lehrmittelverlag (Vernehmlassung)

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 produzieren, 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, günstig erwerben können.

Wenn es die Erfüllung der Kernaufgabe erlaubt, kann der Lehrmittelverlag Zürich 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 Sortiments mit Lehrmitteln für die Sekundarstufe II und mit Produkten, die keine Lehrmittel im engeren Sinn sind (z. B. Bilderbücher, Kinderlieder-CDs).

2. Wirtschaftliche Situation

Der Lehrmittelverlag arbeitet kostendeckend. Er deckt die Aufwendungen für die 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 Inves-

titionen (z. B. Fahrzeuge oder Bauten) wird ein kalkulatorischer Zins von 2,25% verrechnet. Auch erbringt der Kanton für den Verlag unterstützende Leistungen, insbesondere in den Bereichen Personal und Informatik. Der Lehrmittelverlag wiederum liefert den Saldoüberschuss seiner Rechnung an die Staatskasse ab. Es handelte sich dabei in den Jahren 2008 bis 2012 um Beträge von 2,6 bis 5,6 Mio. Franken.

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 vonseiten der Bildungspolitik und 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, Technologien und 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. Mit Beschluss vom 3. Juli 2013 beauftragte der Regierungsrat die Bildungsdirektion, eine Gesetzesvorlage zur Umwandlung des Lehrmittelverlages 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 spezifischen Kultur, die von der Volksschule an die nachfolgenden Generationen weitergegeben wird. Die Lehrmittelinhalte beziehen sich im Wesentlichen auf den gültigen Lehrplan, der in einem demokratisch legitimierten Verfahren festgelegt wird. Im Kanton Zürich regelt der Bildungsrat die Verwendung der Lehrmittel im Unterricht (vgl. § 22 Abs. 1 Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005, VSG, LS 412.100). Für derzeit fünf Fächer gilt 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 rechtlichen Verselbstständigung 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 Zürich Lehrmittel und Unterrichtshilfen zur Verfügung stehen, die auf dem Lehrplan beruhen, das Lehren und Lernen bestmöglich unterstützen und ein günstiges Preis-Leistungs-Verhältnis aufweisen. Er soll weiterhin Lehrmittel für die ganze Breite der Schülerschaft produzieren, 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 bzw. Schulen diese preiswert erwerben können. Für die Akzeptanz der Lehrmittel ist zudem die Beteiligung der Lehrerschaft an der Entwicklung und Evaluation von Lehrmitteln eine wichtige Voraussetzung. Damit diese Aufgaben auch in Zukunft gewährleistet werden, muss der Lehrmittelverlag im Besitz des Kantons Zürich bleiben.

2. Unternehmerischer Handlungsspielraum für den Lehrmittelverlag

Der Lehrmittelverlag ist mit Blick auf die Veränderungen im Marktumfeld zunehmend darauf angewiesen, rasch und sachgerecht operativ handeln zu können. Er muss sich zu einem flexibleren und agileren Unternehmen mit grösserer Marktnähe weiterentwickeln. Zu diesem Zweck muss er den Personalbestand, die Aufbau- und Ablauforganisation und die Infrastruktur bestmöglich 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 andern Unternehmen beteiligen, Unternehmen erwerben oder sich mit andern 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 der Lehrmittelverlag nicht über hoheitliche Befugnisse verfügt.

Zusätzlich zu den durch die Kantonsverfassung verlangten Regelungen enthält der Vernehmlassungsentwurf 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 bestmöglich erfüllt und andererseits über den erforderlichen unternehmerischen Handlungsspielraum verfügt, um am Markt erfolgreich zu sein. Das Gesetz regelt

- die Aufgaben des Lehrmittelverlags (§§ 3–5),
- die wesentlichen Grundsätze für die Erfüllung seiner Aufgaben, einschliesslich der Zusammenarbeit mit der Beteiligung an und des Zusammenschlusses mit andern Unternehmen (§ 6),
- die Rechtsform und Organisation des verselbstständigten Lehrmittelverlags sowie seine Personalpolitik (§§ 7–9),
- die Rolle und Verantwortung des Kantons Zürich als Eigner des Lehrmittelverlags, insbesondere die Formulierung und Umsetzung einer Eigentümerstrategie, die Wahrnehmung der Rechte und Pflichten als Eigner der Gesellschaft sowie die Aufsicht und Berichterstattung (§§ 11–14),
- den öffentlichen Besitz und die allfällige künftige Beteiligung Dritter am Lehrmittelverlag (§§ 1 und 15).

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. Aufgaben des Lehrmittelverlags

2.1 Übertragene öffentliche Aufgaben

Die rechtliche Verselbstständigung des Lehrmittelverlags ändert an seinen öffentlichen Aufgaben grundsätzlich nichts. Diese entsprechen weiterhin den heutigen Vorgaben nach § 10 Abs. 2 BiG und §§ 2 und 3 der Verordnung über den Lehrmittelverlag. Der Lehrmittelverlag hat auch künftig sicherzustellen, dass für die ganze Breite der Schülerschaft der Volksschule im Kanton Zürich qualitativ hochwertige und gleichzeitig preiswerte Lehrmittel zur Verfügung stehen. Der Kanton kann dem Verlag zu diesem Zweck konkrete Aufträge erteilen (§§ 3 und 4 LMVG).

Der Lehrmittelverlag richtet sich an der kantonalen Lehrmittelpolitik aus, die durch den Bildungsrat als oberste 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 kantonalen Gremien und die Lehrerschaft an der Konzeption, Entwicklung, Einführung und Evaluation der Lehrmittel beteiligen. 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 5. Januar 2000 (LS 412.14) rechtlich verankert.

2.2 Weitere Leistungen

Neben den öffentlichen Aufgaben nach §§3 und 4 LMVG kann der Lehrmittelverlag wie bisher weitere Leistungen erbringen (§5 LMVG). Dies betrifft z. B. den Erwerb und die Verwertung von Rechten an Lehrmitteln, den Lehrmittelabsatz in andern Kantonen oder das Angebot an unterstützenden Dienstleistungen (z. B. Einführungskurse, internetbasierte Informationsplattformen). Der Lehrmittelverlag erbringt die weiteren Leistungen nach eigenem Ermessen.

2.3 Unternehmensgrundsätze

Der Lehrmittelverlag erfüllt seine Aufgaben nach unternehmerischen Grundsätzen (§6 LMVG). Er arbeitet weiterhin mit Dritten, z. B. mit anderen Lehrmittelverlagen, zusammen, wo dies sinnvoll erscheint. Der Lehrmittelverlag kann sich auch an andern Unternehmen beteiligen, Unternehmen erwerben oder sich mit anderen Unternehmen zusammenschliessen (§6 Abs. 3 LMVG). Dies ermöglicht ihm, Knowhow, Produktionsmittel oder Vertriebskanäle anderer Verlage zu nutzen und auf diese Weise seine Position am Markt zu erhalten oder gar auszubauen. Beteiligungen, Übernahmen und Zusammenschlüsse sind allerdings nur dann zulässig, wenn sie der Erfüllung seiner gesetzlich geregelten Aufgaben dienen, der Eigentümerstrategie entsprechen sowie wirtschaftlich sinnvoll und tragbar sind.

3. Organisation

3.1 Rechtsform

Nach §7 des LMVG soll der Lehrmittelverlag in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft (AG) nach Art. 620ff. des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220) umgewandelt 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 andern 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. Sie ist sehr verbreitet und bietet Rechtssicherheit dank einlässlicher gesetzlicher Regelung und einer reichen Rechtsprechung.

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 unter anderem für Hochschulen bewährt. Die Anstalt ist nicht auf die Beteiligung Dritter, sondern auf dauernden institutionellen Bestand ausgerichtet und orientiert sich vornehmlich an den Bedürfnissen ihrer Angehörigen (Lehrkörper, Forschungsgemeinschaft, Studierende). Nach dieser Rechtsform wären Beteiligungen Dritter am Lehrmittelverlag nur mit einer Gesetzesänderung möglich. Die öffentlich-rechtliche Anstalt entspricht des Weiteren zu wenig den Eigenheiten eines Verlagsbetriebs, der sich, wie der Lehrmittelverlag, in einem wirtschaftlichen Umfeld bewegt.

3.2 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 § 8 Abs. 2 LMVG Vorgaben hierzu. Im Verwaltungsrat sollen zum einen die nötigen verlegerischen, betriebswirtschaftlichen und rechtlichen Fachkompetenzen sowie die Schulpraxis und die Wissenschaft vereint sein. Zum andern sollen die Interessen des Kantons vertreten sein.

3.3 Finanzielle Ausstattung

Der Kanton Zürich 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. Es müssen Wertberichtigungen, vor allem im Bereich der Vorräte, vorgenommen und heute externalisierte Kosten (Kapitalausstattung, Personal, Informatik) internalisiert werden. Schliesslich fallen mit der Umwandlung der unselbstständigen öffentlich-recht-

lichen Anstalt in eine AG Überführungskosten an. Der Lehrmittelverlag sollte daher mit einem Aktienkapital von 1 Mio. Franken und einem Darlehen des Kantons von 3 Mio. Franken ausgestattet werden. Dafür ist ein entsprechender Ausgabenbeschluss notwendig.

Das Aktienkapital von 1 Mio. Franken wird in den Gründungsstatuten festgelegt. Es ist durch den Kanton Zürich als Gründer zu liberieren. Zusätzlich werden der Gesellschaft die dem bisherigen Lehrmittelverlag dienenden Aktiven und Passiven zum Buchwert gemäss Bilanz des Lehrmittelverlags unentgeltlich übertragen (§ 17 Abs. 1 LMVG). Auch hierfür muss ein entsprechender Ausgabenbeschluss gefasst werden.

4. Personal

4.1 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 jedoch so gut wie unbekannt und nach verbreiteter juristischer Auffassung auch 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. 319ff. OR (vgl. § 9 LMVG).

4.2 Anstellungsbedingungen

Für die Mitarbeitenden des Lehrmittelverlags soll der Wechsel von einer öffentlich-rechtlichen zu einer privatrechtlichen Anstellung nicht zu einer Verschlechterung ihrer Arbeitssituation führen. Das Gesetz schreibt deshalb vor, dass sich die inhaltliche Ausgestaltung der Anstellungsverhältnisse, das heisst «die Entlohnung und die weiteren wesentlichen Arbeitsbedingungen», an der Personalgesetzgebung des Kantons Zürich orientieren muss (§ 9 Abs. 2 LMVG).

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

4.3 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 einvernehmlich erfolgen (§ 19 LMVG). Mit der Ausgliederung sind weder eine tiefgreifende Umstrukturierung des Lehrmittelverlags noch grundlegende Veränderungen im Personalbereich verbunden. Den Mitarbeitenden wird in Bezug auf den Lohn Besitzstand gewährt (§ 19 Abs. 3 LMVG). Der Kanton Zürich kann zudem die nach bisherigem Recht erworbenen Ansprüche abgelten (§ 19 Abs. 2 LMVG). Dies betrifft z. B. allfällige Mehr- und Überzeiten sowie Dienstaltersgeschenke.

5. Rolle und Verantwortung des Kantons

5.1 Richtlinien zur Public Corporate Governance

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 122/2014 Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien) beschlossen. Die Vorgaben, die das LMVG zur Rolle und Verantwortung des Kantons gegenüber dem Lehrmittelverlag als AG macht (§§ 11–14), entsprechen den PCG-Richtlinien.

5.2 Eigentümerstrategie

Der Lehrmittelverlag bleibt auch nach der Umwandlung in eine AG ein Unternehmen des Kantons Zürich, 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 Gesetz sieht deshalb vor, dass der Kanton eine Eigentümerstrategie formuliert (§ 11 Abs. 1 LMVG). Diese wird die wichtigsten Grundsätze des Gesetzes konkretisieren. Sie umfasst neben den strategischen Zielen des Kantons (z. B. Qualität der Lehrmittel, Mitwirkung der Lehrerschaft) Vorgaben zur Vertretung in den Organen des Lehrmittelverlags, zur Berichterstattung und zur Risikobeurteilung (§ 11 Abs. 2 LMVG). Die Eigentümerstrategie ist regelmässig zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen.

Das Gesetz verpflichtet den Lehrmittelverlag zur einwandfreien Erfüllung der öffentlichen Aufgaben, will aber gleichzeitig den unternehmerischen Handlungsspielraum des Verlags vergrössern. Die Eigentümerstrategie muss dementsprechend die strategischen Ziele, die der Kanton mit dem Lehrmittelverlag verfolgt, konkretisieren, jedoch die operative Autonomie des Verlags wahren (§ 11 Abs. 3 LMVG).

Als oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons Zürich (Art. 60 Abs. 1 KV) ist der Regierungsrat nach § 11 Abs. 1 LMVG zuständig für die Formulierung der Eigentümerstrategie. Der Regierungsrat hat dafür zu sorgen, dass neben den allgemeinen Vorgaben des Gesetzes auch die Eigentümerstrategie wirksam umgesetzt wird (§ 13 Abs. 2

LMVG). Mittel hierfür sind in erster Linie die Wahrnehmung der Aktionärsrechte in den Organen des Lehrmittelverlags, wozu auch die Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrats gehört, und der regelmässige Austausch mit dem Verwaltungsrat.

5.3 Rechte und Pflichten als Aktionär

Mit der rechtlichen Verselbstständigung wird der Lehrmittelverlag zu einer eigenständigen, vom Kanton Zürich rechtlich unabhängigen juristischen Person. Der Kanton kann in seiner Eigenschaft als Aktionär dennoch weiterhin massgeblich Einfluss auf den Verlag nehmen und die Vorgaben des Gesetzes und der Eigentümerstrategie durchsetzen. 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 Aktionärsrechte des Kantons nimmt der Regierungsrat als Vertretung des Kantons Zürich nach innen und aussen wahr (§ 12 Abs. 1 LMVG). Er legt fest, wer den Kanton in der Generalversammlung vertritt. Er kann der Vertretung Weisungen, namentlich im Hinblick auf das Stimmverhalten, erteilen. Der Regierungsrat hat die Möglichkeit, diese Zuständigkeit ganz oder teilweise an die Bildungsdirektion zu delegieren (§ 12 Abs. 2 LMVG).

5.4 Aufsicht

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 PCG-Richtlinien 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 und die Berichterstattung (§§ 13 und 14 LMVG).

Mit der allgemeinen Aufsicht ist der Regierungsrat als leitende Behörde und Vertretung des Kantons nach innen und aussen beauftragt. Die Aufsicht beschränkt sich auf die Einhaltung des Gesetzes und der Eigentümerstrategie (§ 13 Abs. 2 LMVG). Sie darf die unternehmerische Autonomie des Lehrmittelverlags nicht beschneiden. Als Instrument der Aufsicht dient dem Regierungsrat in erster Linie die Instruktion der Kantonsvertretung in den Organen des Lehrmittelverlags.

Eine wirksame Aufsicht gründet auf einer angemessenen Information des Kantons. § 14 LMVG Abs. 2 schreibt, den PCG-Richtlinien entsprechend, verschiedene Instrumente der Berichterstattung vor. Die Information und Dokumentation zuhanden des Regierungsrates obliegen der Bildungsdirektion (§ 14 Abs. 1 und 2 LMVG).

Nach Art. 57 Abs. 1 KV übt der Kantonsrat die Kontrolle über die Regierung, die Verwaltung und andere Träger öffentlicher Aufgaben aus. § 14 Abs. 3 LMVG sieht entsprechend – und in Übereinstimmung mit den PCG-Richtlinien – eine Information des Kantonsrates über die Eigentümerstrategie und jährlich über den Geschäftsbericht des Lehrmittelverlags sowie den Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie vor. Der Kantonsrat wird damit über die Entwicklungen des Lehrmittelverlags regelmässig informiert.

6. Beteiligung Dritter an der Aktiengesellschaft

Als heutiger Rechtsträger des Lehrmittelverlags und Gründer der AG wird der Kanton Zürich in einer ersten Phase Alleinaktionär des Lehrmittelverlags sein. In Zukunft soll aber eine Beteiligung Dritter grundsätzlich möglich sein. Der Kreis möglicher Beteiligter ist auf andere Kantone und auf Gemeinden, d. h. auf öffentlich-rechtliche Institutionen begrenzt (§ 15 Abs. 1 LMVG). Der Lehrmittelverlag verbleibt damit vollumfänglich im öffentlichen Besitz. Zuständig für die Veräusserung von Aktien und damit für die Beteiligung Dritter am Verlag ist der Regierungsrat (§ 15 Abs. 2 LMVG).

Für die Möglichkeit einer Beteiligung anderer Kantone am Lehrmittelverlag sprechen die Entwicklungen im Lehrmittelmarkt, vor allem der Konzentrationsprozess im Verlagswesen, die Angleichung der Lehrpläne der Deutschschweizer Kantone (Lehrplan 21) und die zunehmend aufwendige Produktion von neuen Lehrmitteln.

Mit der Regelung in § 15 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 (§ 15 Abs. 4 LMVG). Denkbar ist, dass der Kanton Zürich mit weiteren Kantonen eine gemeinsame Eigentümerstrategie beschliesst (§ 15 Abs. 3 LMVG). Diese bewegt sich innerhalb der Vorgaben des Gesetzes (vgl. 11 Abs. 1 LMVG), sodass die Interessen des Kantons Zürich auf jeden Fall gewahrt bleiben.

D. Zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzes

A. Allgemeines

§ 1 Lehrmittelverlag

§ 1 LMVG lehnt sich an die heutige Regelung in § 10 Abs. 1 BiG an und bestätigt den Grundsatz, dass der Kanton Zürich über einen eigenen Lehrmittelverlag verfügt.

§ 2 Lehrmittel

§ 2 Abs. 1 enthält 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 Definition berücksichtigt künftige Entwicklungen, insbesondere im Bereich der digitalen Medien.

An den Zuständigkeiten im Lehrmittelbereich der Volksschule des Kantons Zürich ändert das vorliegende Gesetz nichts. § 2 Abs. 2 LMVG verweist auf die geltende Gesetzgebung (BiG, VSG, Volksschulverordnung vom 28. Juni 2006, LS 412.101, Lehrmittelverordnung für die Volksschule, Verordnung über den Lehrmittelverlag). Der Bildungsrat ist die oberste Lehrmittelbehörde. Er regelt die Verwendung der Lehrmittel im Unterricht und bestimmt die obligatorischen Lehrmittel. Ihm steht eine Lehrmittelkommission zur Seite. Die Gemeinden beschaffen die Lehrmittel (§ 22 VSG).

B. Aufgaben

§ 3 Grundsatz

Die Aufgaben des Lehrmittelverlags gemäss § 10 Abs. 2 BiG bleiben bestehen. Wie bisher entwickelt, produziert und beschafft der Lehrmittelverlag Lehrmittel für die Zürcher Volksschule und für weitere Bereiche des Bildungswesens.

§ 4 Aufträge des Kantons

Der Lehrmittelverlag erfüllt für die Zürcher Volksschule weiterhin öffentliche Aufgaben. Seine Kernaufgabe ist es, obligatorisch zu verwendende 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). Weil der Lehrmittelverlag in diesem Bereich gesetzlich direkt zugewiesene öffentliche Aufgaben erfüllt, unterstehen entsprechende Aufträge des Kantons nicht dem Recht über öffentliche Beschaffungen.

Die im Rahmen der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zu produzierenden Lehrmittel sind den Zürcher Gemeinden wie bisher möglichst preiswert anzubieten. In besonderen Fällen kann der Kanton Leistungen im öffentlichen Interesse abgelden. Eine solche Abgeltung kann auch eine Absicherung finanzieller Risiken umfassen, soweit dies angesichts des Auftrags im öffentlichen Interesse sachlich angezeigt ist. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn ein Auftrag sehr hohe Produktionskosten erfordert oder aufgrund einer kleinen Auflage keinen angemessenen Umsatz verspricht.

Kantonale Aufträge erfolgen in der Regel mit einer produktbezogenen Leistungsvereinbarung zwischen Kanton und Lehrmittelverlag. Diese wird u. a. Bestimmungen über die vom Bildungsrat beschlossenen Anforderungen an das Lehrmittel, die Mitwirkung des Kantons und der Lehrerschaft sowie die Preisgestaltung und die Absicherung finanzieller Risiken enthalten.

§5 Weitere Tätigkeiten

Aufgrund der gestiegenen Ansprüche und des Technologiewandels umfassen Lehrmittel verschiedene Lehrwerkteile und Medien. Entsprechend werden unterstützende Dienstleistungen zunehmend nachgefragt, wie z. B. Einführungskurse, 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.

§6 Unternehmensgrundsätze

Der Lehrmittelverlag ist ein wirtschaftliches Unternehmen, das seine öffentlichen Aufgaben für die Zürcher Volksschule nach §§3 und 4 LMVG und seine weiteren Tätigkeiten nach unternehmerischen Grundsätzen wahrnimmt. Er arbeitet grundsätzlich gewinnorientiert. Im Bereich der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben nach §§3 und 4 LMVG strebt er wie bisher keine Gewinnmaximierung an.

Auch künftig arbeitet der Lehrmittelverlag, z. B. bei grossen, kostenintensiven Lehrmittelprojekten, mit andern Verlagen zusammen, etwa um das unternehmerische Risiko zu verkleinern oder den Absatzmarkt

zu vergrössern. Im Rahmen der Lehrmittelentwicklung und -produktion vergibt der Lehrmittelverlag weiterhin Aufträge an Dritte (z. B. Erstellung Manuskript und Druck).

Um seine Position im Lehrmittelmarkt erhalten und wenn notwendig verbessern zu können, muss der Lehrmittelverlag sich an andern Unternehmen beteiligen, solche erwerben oder sich mit solchen zusammenschliessen können. Mit Blick auf ein langfristiges erfolgreiches Bestehen braucht der Verlag diesen unternehmerischen Handlungsspielraum. Eingeschränkt wird dieser durch die kumulativ geltenden Voraussetzungen in § 6 Abs. 3 LMVG. Damit sollen Fehlentwicklungen des Verlags verhindert und grosse unternehmerische Risiken vermieden werden.

C. Organisation und Haftung

§ 7 Rechtsform

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 andern Verlagen einzugehen. Das Gesetz gewährleistet dabei die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben der AG, ebenso den öffentlichen Besitz. 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.

§ 8 Organisation

Organisationsrechtliche Grundlage der Gesellschaft sind die Statuten. Ergänzend gelten die gesetzlichen Bestimmungen des OR. Besondere Vorgaben enthält das Gesetz für den Verwaltungsrat. Dieser hat von Gesetzes wegen wichtige und weitreichende Kompetenzen. Dessen Zusammensetzung ist für die erfolgreiche Entwicklung des Lehrmittelverlags von grosser Bedeutung und wird deshalb in § 8 Abs. 2 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. Darüber hinaus sollen auch die Interessen des Kantons angemessen vertreten sein.

§9 Personal

Die Verselbstständigung des Lehrmittelverlags in Form einer privatrechtlichen AG führt zu einer privatrechtlichen Anstellung des Personals. Diese soll jedoch die Mitarbeitenden des Lehrmittelverlags nicht benachteiligen. Das Gesetz bestimmt deshalb, dass sich die Entlohnung und die weiteren wesentlichen Anstellungsbedingungen an der Personalgesetzgebung des Kantons orientieren. Der Begriff «orientieren» bringt zum Ausdruck, dass die Bestimmungen des kantonalen Personalrechts soweit als möglich auch für die AG gelten. Der Lehrmittelverlag legt seine Arbeitsbedingungen in einem Personalreglement fest. Der Lehrmittelverlag ist der BVK Personalvorsorge des Kantons angeschlossen (§9 Abs. 3 LMVG).

§10 Haftung

Mit der rechtlichen Verselbstständigung des Lehrmittelverlags in Form einer AG soll der Verlag wirtschaftlich selbstständig werden. Die Haftung des Lehrmittelverlags, seiner Organe und des Personals richtet sich deshalb künftig nach dem OR (§10 LMVG). Eine unbegrenzte Defizitgarantie durch den Kanton besteht künftig nicht mehr. Sie wäre auch aus wettbewerbsrechtlicher Sicht problematisch.

D. Kantonale Behörden

§11 Eigentümerstrategie

Der Kanton bestimmt in seiner Eigentümerstrategie, welche strategischen Ziele er mit dem Lehrmittelverlag verfolgt. In der Eigentümerstrategie werden ausgehend vom LMVG die strategischen Ziele, die der Kanton mit dem Lehrmittelverlag verfolgt, konkretisiert (z. B. Preisgestaltung und Qualität der Produkte, Zusammenarbeit mit kantonalen Stellen und der Lehrerschaft, Anstellungsbedingungen für das Personal). Es wird weiter beschrieben, welche Leistungen der Lehrmittelverlag zu erbringen hat. Die Eigentümerstrategie umfasst überdies Aussagen zur Vertretung in den Organen der Gesellschaft, zur Berichterstattung und zur Risikobeurteilung. Im Rahmen der Vorgaben des LMVG und der Eigentümerstrategie gestaltet der Lehrmittelverlag sein unternehmerisches Handeln selbstständig.

Zuständig für die Entwicklung der Eigentümerstrategie ist der Regierungsrat als oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons. Er überprüft die Umsetzung und Wirksamkeit der Eigentümerstrategie. Dazu nutzt er die Rechte als Aktionär und seine aufsichtsrechtlichen Kompetenzen. Bei Bedarf ist die Eigentümerstrategie anzupassen.

§ 12 Aktionärsrechte und -pflichten

Der Regierungsrat nimmt als Vertretung des Kantons die Rechte und Pflichten des Kantons als Aktionär des Lehrmittelverlags wahr. Er kann diese Zuständigkeit ganz oder teilweise an die Bildungsdirektion delegieren. 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 Mitglieder des Verwaltungsrats sowie der Revisionsstelle, die Jahresrechnung, die Gewinnverwendung und die Entlastung des Verwaltungsrats. Die Interessen des Kantons Zürich als Eigner des Lehrmittelverlags werden damit durch eine konsequente Wahrnehmung der Aktionärsrechte umgesetzt.

§ 13 Aufsicht

Die allgemeine Aufsicht obliegt dem Regierungsrat als der obersten leitenden und vollziehenden Behörde des Kantons Zürich. Der Regierungsrat überwacht insbesondere die Einhaltung des LMVG und der Eigentümerstrategie. Dafür stehen ihm in erster Linie jene Mittel zur Verfügung, die ihm als Aktionär der Gesellschaft zustehen. Er oder allenfalls die Bildungsdirektion (vgl. § 12 Abs. 2 LMVG) kann namentlich der Kantonsvertretung in den Organen der Gesellschaft die nötigen Weisungen erteilen.

§ 14 Berichterstattung

§ 14 regelt entsprechend den PCG-Richtlinien die Berichterstattung über die Geschäftstätigkeit des Lehrmittelverlags. Zu informieren ist in erster Linie 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 und jährlich über den Geschäftsbericht des Lehrmittelverlags und den Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie.

E. Beteiligung Dritter

§ 15: 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 § 15 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 andern Aktionären eine gemeinsame Eigentümerstrategie zu beschliessen (§ 15 Abs. 3 LMVG). Auch in diesem Fall gelten alle Vorgaben des Gesetzes. Damit bleiben die Interessen des Kantons Zürich gewahrt.

F. Schlussbestimmungen

§ 16 Gründung der Gesellschaft

Das LMVG beauftragt den Regierungsrat mit dem Vollzug des Gesetzes, d. h. mit der Gründung der Gesellschaft. Die Gründung erfolgt durch die öffentliche Beurkundung der Statuten, die Zeichnung der Aktien, die Bestellung der Organe (Verwaltungsrat, Revisionsstelle) und die Eintragung ins Handelsregister.

§ 17 Rechtsnachfolge

Mit der Umwandlung 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 sowie 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, welche in der Rechnung des Kantons ausgewiesen wird.

§ 18 Gründungskosten

Mit der Gründung der AG fallen die üblichen Kosten an (z. B. Eintrag ins Handelsregister, Notariat), allenfalls auch weitere einmalige Überführungskosten. Diese Kosten sind durch die Gesellschaft zu übernehmen.

§ 19 Anstellungsverhältnisse

Mit der Verselbstständigung des Lehrmittelverlags in eine AG müssen die öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisse in privatrechtliche übergeführt werden. Die Arbeitsverträge orientieren sich in Bezug auf die Entlohnung und die weiteren wesentlichen Anstellungsbedingungen.

gen an der kantonalen Personalgesetzgebung (§ 9 LMVG). Der Lehrmittelverlag wird somit mit dem bisherigen Personal unter grundsätzlich gleichen Bedingungen weiterarbeiten. Den Mitarbeitenden des Lehrmittelverlags wird in Bezug auf den Lohn Besitzstand gewährt. Sofern mit der Überführung nach bisherigem Recht erworbene Ansprüche entfallen (z. B. Ferienguthaben, allfällige Mehr- und Überzeiten, Dienstaltersgeschenk), kann der Kanton diese abgelden. Damit werden Voraussetzungen geschaffen, dass der Übergang der Arbeitsverhältnisse einvernehmlich erfolgen kann.

§ 20 Haftung des Kantons

Mit der Übernahme aller Aktiven und Passiven (vgl. § 17 Abs. 1) 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.

Anhang

Mit der Inkraftsetzung des LMVG wird der dritte Teil des Bildungsgesetzes zum Lehrmittelverlag aufgehoben (§ 10 BiG).

E. Zu einzelnen Bestimmungen der Statuten

Die Statuten sind die organisationsrechtliche Grundlage der AG (Art. 626 ff. OR). Sie beruhen auf den Musterstatuten des Handelsregisteramts des Kantons Zürich. Besonders zu regeln sind der Firmenname und Sitz (Art. 1), der Gesellschaftszweck (Art. 2) sowie das Aktienkapital und dessen Einteilung in Aktien (Art. 3). Besondere Regelungen enthalten die Statuten zudem zur Übertragung der Aktien (Art. 6), zur Wahl des Verwaltungsrats (Art. 7 und 13), zur Einberufung und Traktandierung (Art. 8), zur Buchführung (Art. 20) sowie zur Auflösung und Liquidation (Art. 22). Diese Abweichungen von den Musterstatuten sind nachfolgend kurz ausgeführt und begründet.

Artikel 1 – Firma und Sitz

Der Lehrmittelverlag wird in eine privatrechtliche AG mit der Firma «Lehrmittelverlag Zürich AG» umgewandelt. Sitz der Gesellschaft ist Zürich.

Artikel 2 – Zweck

Der Gesellschaftszweck gemäss Art. 2 Abs. 1 und 2 der Statuten entspricht der gesetzlichen Umschreibung der Aufgaben des Lehrmittelverlags (vgl. § 3 Abs. 1 und § 5 LMVG). Art. 1 und Art. 2 Abs. 1 betonen den öffentlichen Zweck der AG und deren Ausrichtung auf die gesetz-

lichen Bestimmungen des Kantons Zürich. Sie stellen klar, dass der Lehrmittelverlag im Interesse des Kantons handelt. Auch wenn der Verwaltungsrat aktienrechtlich die unternehmerischen Interessen der AG wahrzunehmen hat (Art. 717 Abs. 1 OR), kann mit diesen Bestimmungen kein Konflikt zwischen den Eignerinteressen des Kantons und der unternehmerischen Verantwortung des Verwaltungsrats entstehen.

Artikel 3 – Aktienkapital und Aktien

Das Aktienkapital beträgt gemäss Art. 3 der Statuten 1 Mio. Franken. Dieser Betrag ist – zusammen mit einem Darlehen des Kantons von 3 Mio. Franken – erforderlich, damit der Lehrmittelverlag über ausreichende Liquidität verfügt und anfallende Investitionen finanzieren kann.

Das Aktienkapital ist in Namenaktien eingeteilt. Würden Inhaberaktien ausgegeben, bestünde keine Gewähr, dass der Lehrmittelverlag im öffentlichen Besitz verbleibt. Zur Sicherung des öffentlichen Besitzes enthalten die vorliegenden Statuten daher keine Bestimmung, die eine Umwandlung von Namenaktien in Inhaberaktien (und umgekehrt) vorsieht.

Artikel 6 – Übertragung der Aktien

Nach Art. 6 Abs. 2 der Statuten ist der Verwaltungsrat verpflichtet, die erforderliche Zustimmung zur Übertragung von Aktien abzulehnen, wenn diese nicht durch Kantone oder Gemeinden erworben werden. Damit wird § 15 Abs. 1 LMVG auch aktienrechtlich abgesichert. Die weiteren Ablehnungsgründe nach Art. 6 Abs. 3 und die Regelung in Abs. 4 entsprechen im Wesentlichen den gesetzlichen Bestimmungen in Art. 685b Abs. 1–3 und Art. 685c Abs. 1 OR.

Artikel 7 und 13 – Wahl des Verwaltungsrats

Nach der nicht zwingenden gesetzlichen Regelung (Art. 712 Abs. 1 OR) konstituiert sich der Verwaltungsrat selbst, womit dieser auch seine Präsidentin oder seinen Präsidenten selber wählt. Art. 7 Ziff. 2 und Art. 13 der vorliegenden Statuten sehen dagegen vor, dass die Generalversammlung der Aktionäre die Präsidentin oder den Präsidenten des Verwaltungsrats wählt. Der Kanton Zürich kann damit die Besetzung der wichtigen Funktion des Präsidiums über seine Vertretung in der Generalversammlung massgeblich beeinflussen.

Nach den PCG-Richtlinien ist ein Recht auf direkte Abordnung und Abberufung von Mitgliedern des Verwaltungsrats im Sinne von Art. 762 OR nur in begründeten Ausnahmefällen vorzusehen. Deshalb wird in den Statuten darauf verzichtet, dem Kanton Zürich ein solches Recht einzuräumen. Solange der Kanton Alleineigentümer ist, kann er die Wahl des Verwaltungsrats in der Generalversammlung der Aktionäre durchsetzen. Sollte sich später, z. B. im Hinblick auf eine Beteiligung anderer

Kantone oder von Gemeinden, dennoch der Bedarf nach einem Abordnungsrecht ergeben, könnte ein solches in die Statuten aufgenommen werden.

Artikel 20 – Geschäftsjahr und Buchführung

Nach den PCG-Richtlinien haben Unternehmen mit bedeutender Beteiligung des Kantons ihre Rechnung nach anerkannten Rechnungslegungsstandards (z. B. Swiss GAAP FER, IPSAS) zu führen. Den PCG-Richtlinien entsprechend wird deshalb in Art. 20 ein anerkannter Standard zur Rechnungslegung verlangt.

Artikel 22 – Auflösung und Liquidation

Als Erweiterung sieht Art. 22 der Statuten vor, dass das Vermögen des aufgelösten Unternehmens auch einer steuerbefreiten Institution mit gleicher oder ähnlicher Zwecksetzung übertragen werden kann. Die Vorgabe «steuerbefreite Institution» ist im Hinblick auf eine allfällige Steuerbefreiung der Lehrmittelverlag Zürich AG aufgenommen worden.

F. Finanzielle Auswirkungen

Die Lehrmittelverlag Zürich AG soll auf den Zeitpunkt der Überführung von der unselbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft mit folgenden finanziellen Mitteln ausgestattet werden:

Aktienkapital von 1 Mio. Franken bar liberiert und verzinsliches Darlehen von 3 Mio. Franken durch den Kanton Zürich. Damit wird die notwendige Flexibilität bezüglich Kapitalausstattung sichergestellt, ebenso eine ausreichende Liquidität für die operative Tätigkeit des Lehrmittelverlags. Für das Aktienkapital und das verzinsliche Darlehen muss ein Ausgabenbeschluss gefasst werden.

Dem Lehrmittelverlag werden die Aktiven und Passiven zum Buchwert gemäss Bilanz des Lehrmittelverlags unentgeltlich übertragen. Auch dafür ist eine Ausgabe zu beschliessen.

Der Kanton Zürich wird künftig als Aktionär Einnahmen in Form einer Dividende – abhängig vom operativen Geschäftsergebnis des Lehrmittelverlags – erzielen. Dazu kommen weitere Erträge in Form eines Darlehenszinses sowie allfällige Steuererträge.

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Bildungsdirektion wird ermächtigt, zum Entwurf für den Erlass des Gesetzes über den Lehrmittelverlag und zum Entwurf der Statuten der Aktiengesellschaft Lehrmittelverlag eine Vernehmlassung durchzuführen.

II. Mitteilung an die Bildungsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:

Hösli