



Botschaft des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 162

zum Entwurf einer Änderung des Volksschulbildungs- gesetzes (Verselbständigung des Lehrmittelverlages)

Übersicht

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, mit einer Änderung des Volksschulbildungsgesetzes die Rechtsgrundlage zu schaffen, um den kantonalen Lehrmittelverlag verselbständigen zu können. Er möchte flexibel und rasch auf Veränderungen im Lehrmittelwesen reagieren können. Im Vordergrund steht die Überführung der heutigen kantonalen Dienststelle in eine Aktiengesellschaft, die vorderhand ganz im Eigentum des Kantons bleiben soll. Diese Rechtsform ermöglicht einfache Kooperationen mit den Lehrmittelverlagen anderer Kantone. Der Kanton Luzern leistet damit seinen Beitrag im Hinblick auf einen möglichen zukünftigen Lehrmittelverlag für die ganze Schweiz. Diese strukturelle Anpassung ist vor dem Hintergrund der zunehmenden Harmonisierung der Volksschule zu sehen. Einheitliche Lehrpläne in der Schweiz werden auch die einheitliche Beschaffung von Lehrmitteln fördern. Umgekehrt unterstützt die strukturelle Zusammenführung von Lehrmittelverlagen auch die bildungspolitische Harmonisierung.

Der verlagsfremde Drucksachen- und Materialbereich soll bei der Verselbständigung des Lehrmittelverlages organisatorisch vollständig abgetrennt werden. Er kann vorderhand vom neu zu gründenden Unternehmen im Auftragsverhältnis weitergeführt werden. Im Fall einer Zusammenführung des Luzerner Lehrmittelverlages mit den Verlagen anderer Kantone müsste er in eine andere kantonale Verwaltungseinheit integriert werden. Im Vordergrund steht die Überführung in eine neue zentrale Beschaffungsstelle der kantonalen Verwaltung.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Entwurf einer Änderung des Volksschulbildungsgesetzes zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Verselbständigung des kantonalen Lehrmittelverlages. Gleichzeitig soll die bisherige Rechtsgrundlage im alten Erziehungsgesetz aufgehoben werden.

I. Ausgangslage

Bereits in unserem Planungsbericht B 159 vom 12. Januar 1999 über den Lehrmittelverlag und die Drucksachen- und Materialzentrale des Kantons Luzern haben wir Ihrem Rat dargelegt, wie sich die seit 1890 bestehende kantonale Dienststelle historisch entwickelt hat (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates 1999 S. 915 ff.). Wir haben damals verschiedene Lösungsmöglichkeiten für die künftige Organisation des Lehrmittelwesens geprüft, unter anderem auch die Privatisierung des Vertriebs oder dessen Übernahme durch andere Lehrmittelverlage (Aargau, Bern, Solothurn, Zürich) sowie die Fusion mit einem anderen Lehrmittelverlag (damals vor allem mit Aargau und Solothurn). Die seinerzeit geführten Gespräche mit den Verlagen anderer Kantone ergaben zwar ein Interesse an der Belieferung des Kantons Luzern mit Schulmaterial, indes war die Zeit für eine strukturelle Zusammenarbeit und insbesondere für Verlagsfusionen noch nicht reif. Zwischenzeitlich hat sich die Situation aber geändert. Infolge der bildungspolitischen Harmonisierungsbemühungen nahm die Bereitschaft der Kantone zur Zusammenarbeit auch im Lehrmittelbereich zu. Wir haben bereits in unserem Planungsbericht eine verstärkte Zusammenarbeit mit Nachbarkantonen in Aussicht gestellt.

Der schweizerische Lehrmittelmarkt sieht sich heute mit sinkenden Schülerzahlen sowie mit einer Konsolidierung bei den privatwirtschaftlichen Verlagen mit nur noch wenigen, dafür grossen, mehrheitlich ausländischen Anbietern konfrontiert. Im bildungspolitischen Umfeld besteht eine Tendenz zur schrittweisen Harmonisierung. Das Marktpotenzial wird sich dadurch künftig entsprechend eher rückläufig entwickeln. Die immer noch bestehende Buchpreisbindung dürfte zunehmend unter Druck geraten. All diese Entwicklungen rufen nach einer rechtzeitigen Anpassung der Strukturen im Lehrmittelwesen. Der Lehrmittelverlag beliefert die kantonalen Schulen. Die Luzerner Gemeinden können ihre Lehrmittel für die Volksschule beim kantonalen Lehrmittelverlag beziehen, sind hierzu aber nicht verpflichtet.

Der Kanton Bern hat auf Anfang 2003 seinen kantonalen Lehrmittelverlag aus der Verwaltung ausgegliedert und in eine Aktiengesellschaft (Schulverlag blmv AG) umgewandelt. Das Aktienkapital ist im Eigentum des Kantons Bern. Der Verwaltungsrat hat den Auftrag, weitere Aktionäre zu suchen. Der Kanton Bern erkundigte

sich am 23. November 2005 nach dem Interesse des Kantons Luzern an einer Beteiligung an der Schulverlag blmv AG des Kantons Bern. Wir haben zu Beginn des Jahres 2006 gegenüber dem Kanton Bern das Interesse des Kantons Luzern an der Prüfung von Zusammenarbeitsmöglichkeiten bekundet. In der Folge erarbeiteten wir eine neue, eigene Strategie für das Lehrmittelwesen und den kantonalen Lehrmittelverlag. Wir brachten unsere Überlegungen in die Diskussion mit dem Kanton Bern ein. Ferner schlugen wir als Variante eine Zusammenarbeit der Kantone Bern, Aargau und Luzern in einem gemeinsamen Lehrmittelverlag («Lehrmittelverlag Mittelland») vor.

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der bestehenden Rechtsgrundlage kann sich der Kanton Luzern den nötigen Handlungsspielraum verschaffen, um auf Veränderungen im bildungspolitischen Umfeld und im Lehrmittelmarkt angemessen reagieren und sich bietende Chancen wahrnehmen zu können. Unser Rat kann so seine Exekutivfunktion wirksam ausüben. Die beantragte Gesetzesrevision bildet die Grundlage für eine Verselbständigung der heutigen kantonalen Dienststelle und verschafft dem Kanton bei der Lehr- und Sachmittelbeschaffung eine gewisse Handlungsfreiheit.

II. Entwicklung des Lehrmittelmarktes

Für den Unterricht in den Volksschulen sind grundsätzlich die Kantone zuständig. Bis Mitte der Sechzigerjahre des letzten Jahrhunderts gab es denn auch kaum Bestrebungen zur interkantonalen Zusammenarbeit in diesem Bereich. Infolge des grossen Entwicklungsbedarfs und -schubs in der zweiten Hälfte der Sechzigerjahre und einer zunehmenden interkantonalen Mobilität der Bevölkerung wurden in dieser Zeit erste Anstrengungen zu einer verstärkten Koordination auf allen Bildungsstufen sowohl auf Seiten des Bundes als auch der Kantone im Rahmen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) unternommen. Diese Anstrengungen führten zum Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 (SRL Nr. 401), in dem wichtige strukturelle Eckwerte für die Volksschulen (Schuleintrittsalter, Dauer der obligatorischen Schule) geregelt wurden.

Die Regelungen im Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 genügen heute nicht mehr. Deshalb ist mit dem Bundesbeschluss über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung vom 16. Dezember 2005 für den Bund die Möglichkeit geschaffen worden, in verschiedenen Fragen der Volksschule (z. B. Schuleintrittsalter, Schulpflicht, Dauer und Ziele der Bildungsstufen) Vorschriften zu erlassen beziehungsweise interkantonale Vereinbarungen für alle Kantone verbindlich zu erklären (vgl. BBl 2005 S. 7273 ff.). Die EDK will den mit diesen Verfassungsbestimmungen gestärkten Koordinationsauftrag mit einer neuen interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (Harmos-Konkordat) wahrnehmen, welche sich gegenwärtig in einer breiten Vernehmlassung befindet. Das neue, als Entwurf vorliegende Konkordat aktualisiert die Eckwerte des Schulkonkordats von 1970 und führt neue Harmonisierungsgegenstände ein: Es defi-

niert die Bereiche der Grundbildung und führt Bildungsstandards und weitere Instrumente der Qualitätssicherung ein. Ebenso werden in der neuen Vereinbarung Vorgaben für die verstärkte Zusammenarbeit in den einzelnen Sprachregionen gemacht. So wird festgelegt, dass die Sprachregionen die Harmonisierung der Lehrpläne und die Koordination der Lehrmittel sicherzustellen haben.

Die Umsetzung der sprachregionalen Bestimmungen des neuen Konkordats soll in der Deutschschweiz zunächst im Rahmen einer Vereinbarung der drei Regionalkonferenzen realisiert werden. Im Hinblick auf die allgemeine Verstärkung der Zusammenarbeit ist ein grundsätzlicher Vertrag in Vorbereitung, der die Zusammenarbeit der drei Regionen bei allen Koordinations- und Kooperationsthemen regeln soll. Gegenwärtig werden im Bereich der Volksschule folgende drei Themen gemeinsam bearbeitet:

- Deutschschweizer Lehrplan,
- Leistungsmessungen in der Volksschule,
- Erprobung einer neuen Schuleingangsstufe (Basisstufe).

Überprüft werden muss aber auch die Zusammenarbeit im Bereich der Lehrmittel. Sobald ein einheitlicher Lehrplan für alle Deutschschweizer Kantone vorliegt und eingeführt ist, lassen sich auch die Entwicklung und die Herstellung der Lehrmittel besser koordinieren. Damit dies möglich ist, sind aber auch die Strukturen bei den Lehrmittelverlagen zu überprüfen und allenfalls zu straffen, damit eine Optimierung der Lehrmittelproduktion möglich wird.

III. Unternehmens- und Eigentümerstrategie

1. Unternehmensstrategie

Der Lehrmittelverlag ist heute zusammen mit der Drucksachen- und Materialzentrale als Dienststelle im Finanzdepartement integriert. Mit Ausnahme des Kantons Bern, der seinen Lehrmittelverlag bereits verselbständigt und in eine Aktiengesellschaft überführt hat, werden die Lehrmittelverlage als mehr oder weniger eigenständige Organisationen innerhalb der kantonalen Verwaltungen geführt. In den meisten Kantonen unterstehen sie allerdings dem Bildungsdepartement. Auch die Integration der Drucksachen- und Materialzentrale in den Lehrmittelverlag ist in den anderen Kantonen unüblich.

Der Lehrmittelverlag erzielt einen jährlichen Umsatz von etwas mehr als 5 Millionen Franken. Etwa die Hälfte dieses Betrages wird mit den luzernischen Volksschulen erzielt. Der Rest wird mit den kantonalen Schulen, mit Studierenden sowie Schulen anderer Kantone, die keinen eigenen Lehrmittelverlag betreiben, erwirtschaftet. Das Ziel des Lehrmittelverlages ist es, die Marktanteile bei allen drei Kundengruppen weiter auszubauen. Die kantonalen Lehrmittelverlage sind in der Interkantonalen Lehrmittelzentrale (ILZ) zusammengeschlossen. Sie konkurrenzieren sich im eigenen Marktgebiet nicht. Einer Ausweitung des Absatzmarktes sind somit enge Gren-

zen gesetzt. Heute betreibt der Lehrmittelverlag fast ausschliesslich das Handelsgeschäft und entwickelt und produziert nur wenige eigene Lehrmittel. Solange der verselbständigte Lehrmittelverlag eigenständig bleibt, wird sich an dieser strategischen Ausrichtung nichts ändern.

Der schweizerische Lehrmittelmarkt kämpft heute mit verschiedenen Herausforderungen. Die Schülerzahlen sinken, und bei den privatwirtschaftlichen Verlagen ist eine Konsolidierung hin zu nur noch wenigen grossen, mehrheitlich ausländischen Anbietern im Gange. Die seit Jahren diskutierte Aufhebung der Buchpreisbindung könnte den Markt zusätzlich verändern. Obwohl wir bei diesem Szenario nicht von grossen Veränderungen der Marktgegebenheiten speziell bei den Lehrmitteln ausgehen, könnte ein gewisser Margendruck die Folge sein.

Die sehr fragmentierte, durch den Föderalismus geprägte Marktstruktur der kantonalen Lehrmittelverlage wird den künftigen Gegebenheiten und Entwicklungen nicht gerecht. Die von uns verfolgte Unternehmensstrategie leitet sich deshalb auf der einen Seite aus den aktuellen Entwicklungstendenzen im Bildungs- und Lehrmittelbereich und auf der anderen Seite von der Einschätzung der möglichen künftigen Entwicklung des Buchmarktes ab, die in eine gewisse Konzentration münden dürften.

Vor dem Hintergrund der Harmonisierung- und Konsolidierungstendenzen erachten wir die Vision eines einzigen öffentlichen Lehrmittelverlages für die gesamte Deutschschweiz als sinnvoll. Die Effizienz- und Kostenvorteile wären speziell für die kleinräumige Schweiz offensichtlich. Bei einem sich immer stärker angleichenden Produkteangebot wären die Synergien in den Bereichen Einkauf, Lagerbewirtschaftung, Logistik, Vertrieb und Administration erheblich. Im Bereich der Eigenentwicklung von Lehrmitteln führten die Bündelung von redaktionellem Know-how sowie das Erzielen von Skaleneffekten bei der Produktion zu Qualitäts- und Kostenvorteilen. Zudem würden sich die Entwicklungsrisiken für Herausgeber dadurch deutlich reduzieren.

Der erste Schritt hin zur Schaffung eines Deutschschweizer und später vielleicht sogar eines Schweizer Lehrmittelverlages könnte die Gründung des «Lehrmittelverlages Mittelland» sein. Dieser entstünde durch die Zusammenlegung der Verlage der Kantone Luzern, Bern und Aargau. Träger könnte dabei eine Aktiengesellschaft sein, an der die Kantone entsprechend der eingebrachten Umsatz- und Gewinnpotenziale beteiligt wären. Schon dadurch könnte ein deutlicher Effizienzgewinn erreicht werden. Erste Gespräche mit diesen zwei Kantonsregierungen sind positiv verlaufen.

Unabhängig von möglichen Kooperationen oder Fusionen mit anderen kantonalen Verlagen bleibt es das vordringliche Ziel des Lehrmittelverlages, die Luzerner Volks- und Kantonsschulen möglichst kostengünstig und effizient mit qualitativ hochstehenden Lehrmitteln zu versorgen. Um möglichst schnell und flexibel auf die Marktentwicklungen und strukturellen Opportunitäten reagieren zu können, soll der Luzerner Lehrmittelverlag aus der Verwaltung herausgelöst und in eine eigenständige Aktiengesellschaft überführt werden.

Die Verselbständigung des Lehrmittelverlages müsste eine Abtrennung der bisher darin integrierten Drucksachen- und Materialzentrale (DMZ) zur Folge haben. Da die DMZ alleine zu klein wäre, um weiterhin als Dienststelle geführt zu werden,

müssten wir auch diesen Bereich neu organisieren. Wir prüfen derzeit verschiedene Varianten. Eine Möglichkeit ist die Zusammenlegung mit anderen Beschaffungsstellen der kantonalen Verwaltung in einer zentralen Beschaffungseinheit.

2. Eigentümerstrategie

Der Kanton Luzern als Eigentümer eines künftig verselbständigten Luzerner Lehrmittelverlages muss die Eigentümerstrategie bestimmen. Es gilt dabei, zwischen finanziellen und strukturellen Interessen zu unterscheiden.

a. Finanzielle Interessen

Der Kanton Luzern erwirtschaftet heute mit Lehrmitteln Gewinne, die in der jährlichen Laufenden Rechnung des Kantons positiv zu Buche schlagen. Obwohl es eigentlich nicht im Interesse des Kantons liegt, Gewinne zulasten der Luzerner Schulen zu machen, ergeben sich solche aufgrund der geltenden schweizerischen Buchpreisbindung und der bevorzugten Stellung des Lehrmittelverlages in der Zentralschweiz. Im Weiteren werden die Gewinne nicht nur über die Volksschulen zulasten der Gemeinden erwirtschaftet, da schon heute die Hälfte des Umsatzes mit kantonalen Schulen, mit Schulen anderer Kantone oder mit selbst zahlenden Studierenden erzielt wird.

Der Kanton Luzern hat ein offenkundiges Interesse, dass der Lehrmittelverlag weiterhin wirtschaftlich und renditeorientiert geführt wird. Nach der Verselbständigung werden die Gewinne in Form von Dividenden an den Kanton zurückfliessen und so weiterhin einen Beitrag an den Staatshaushalt liefern. Solange sich an den positiven Ertragsaussichten des kantonalen Lehrmittelbereichs nichts ändert, soll diese nachhaltige Gewinnabführung zurück an den Kanton sichergestellt sein, auch wenn der Lehrmittelverlag mit anderen Lehrmittelverlagen fusionieren sollte.

b. Strukturelle Interessen

Die Verselbständigung des Lehrmittelverlages mit dem Kanton Luzern in der Rolle als Alleinaktionär ist ein erster Zwischenschritt. Um die wirtschaftliche und bildungspolitische Effizienz zu steigern, wird die Verwirklichung der in der Unternehmensstrategie aufgezeigten Vision angestrebt. Im Vordergrund steht dabei die Fusion mit anderen kantonalen Lehrmittelverlagen.

Das neue Lehrmittelverlagsmodell würde als offenes Gefäss strukturiert, dem sich weitere Kantone anschliessen könnten und in welches diese ihre Geschäftsaktivitäten einbrächten. Konkret bedeutet dies aus Sicht des Kantons Luzern, dass sich

seine Rolle vom Alleinaktionär mittel- bis längerfristig zum Minderheitsaktionär wandeln würde. Über die Bewertung des einzubringenden Geschäfts und der daraus abzuleitenden Beteiligungsquote am neuen Konstrukt muss sichergestellt werden, dass die Gewinnmöglichkeiten des Kantons erhalten bleiben. Durch das Ausschöpfen der Synergiepotenziale sollte sogar eine Gewinnoptimierung resultieren.

Um diese Synergiepotenziale durch den Zusammenschluss optimal realisieren zu können, müssen Fragen der Standortwahl, des Managements, der Personalpolitik oder der Organisationsstruktur von den involvierten Kantonen und allfälligen weiteren Partnern unbefangen und mit grosser Offenheit angegangen werden. Besitzstandswahrende kantonale Eigeninteressen müssen der angestrebten optimalen Neustrukturierung untergeordnet werden. Da dieses neue interkantonale Gebilde sowohl finanziell als auch bildungspolitisch im Interesse der Kantone, der Schulen und der Schülerinnen und Schüler läge, würde sich der Druck auf die anderen Kantone sukzessive erhöhen, sich dem neuen Lehrmittelverlag anzuschliessen.

Den Zusammenschluss mit einem privatwirtschaftlichen Verlag und die sich daraus ergebende gemischtwirtschaftliche Lösung lehnen wir nach heutiger Beurteilung ab. Durch die enge Zusammenarbeit oder Fusion mit einem grossen privaten Verlag würde sich das Verhalten anderer Anbieter im Schweizer Markt eher negativ entwickeln, da dieser als für sie uninteressant eingeschätzt würde. Das Lehrmittelangebot des privaten Fusions- oder Kooperationspartners würde den schweizerischen Lehrmittelmarkt rasch dominieren, wenn die von den beteiligten öffentlichen Lehrmittelverlagen eingebrachten Vertriebsnetze zu den Schulen für ihn gesichert wären. Eine solche Entwicklung wäre heute weder im finanziellen noch im bildungspolitischen Interesse der Kantone. Um einer unvorhergesehenen späteren Entwicklung Rechnung tragen zu können, soll die zu schaffende Rechtsgrundlage für die Verselbständigung des Lehrmittelverlags dennoch offen ausgestaltet werden.

IV. Leistungsauftrag des Lehrmittelverlages

Der heutige Auftrag des Lehrmittelverlages ist, abgesehen von den kantonalen Schulen, weitgehend auf die Volksschulen ausgerichtet. Seine Aufgaben sind in § 6 der Verordnung über das Lehrmittelwesen der Volksschulen vom 12. Juli 1991 (SRL Nr. 582) umschrieben.

Der Lehrmittelverlag soll auch in Zukunft für die Luzerner Volksschulen und die kantonalen heilpädagogischen Zentren die folgenden vier Hauptleistungen erbringen:

- Belieferung der Schulen mit den vom Bildungs- und Kulturdepartement festgelegten obligatorischen, alternativ-obligatorischen und fakultativen Lehrmitteln (§ 8 Abs. 3 Volksschulbildungsverordnung vom 21. Dezember 1999, SRL Nr. 405),
- Entwicklung und Produktion von Lehrmitteln in einzelnen Themenbereichen, in denen keine aktuellen Lehrmittel vorliegen,
- Belieferung der Schulen mit Unterrichtsmaterialien (z. B. Arbeitsheften),
- Mitwirkung in kantonalen und interkantonalen Lehrmittelgremien.

Für die Luzerner Gemeinden besteht keine Abnahmeverpflichtung. Sie sind aber berechtigt, von den vom kantonalen Lehrmittelverlag gebotenen Sonderkonditionen bei der Beschaffung ihrer Lehrmittel zu profitieren. Daneben soll der Lehrmittelverlag weiterhin auch die Schulen der Sekundarstufe II (Kantons- und Berufsschulen) mit den notwendigen Lehrmitteln und Unterrichtsmaterialien beliefern.

V. Verselbständigung des Lehrmittelverlages

1. Modell Aktiengesellschaft

a. Überführung in eine Aktiengesellschaft

Gemäss Artikel 620 OR ist die Aktiengesellschaft eine Gesellschaft mit eigener Firma (Namen), deren Grundkapital (Aktienkapital) zum Voraus bestimmt und in Aktien zerlegt ist. Für Verbindlichkeiten haftet nur das Gesellschaftsvermögen. Entscheidende Merkmale der Aktiengesellschaft sind somit die Beschränkung der Haftung auf das Kapital und die freie Veräusserlichkeit der Gesellschaftsanteile. Eine persönliche Haftung der Aktionäre besteht nicht. Die grundlegende Willensbildung der Gesellschaft erfolgt über die Generalversammlung der Aktionäre, während die Geschäftsführung und die Vertretung der Gesellschaft der Verwaltung (Verwaltungsrat, Geschäftsleitung) übertragen sind.

Mit der Aktiengesellschaft hat der Gesetzgeber eine Organisationsform für die vielfältigsten Arten wirtschaftlicher Tätigkeiten, ja selbst für nichtwirtschaftliche Zwecke geschaffen. In der Regel aber verfolgt die Aktiengesellschaft als juristische Person des Privatrechts wirtschaftliche Zwecke. Indem die Gesellschaft nach ertragsorientierten kaufmännischen Prinzipien arbeitet, ist sie zugleich gewinnstrebig.

Der Lehrmittelverlag des Kantons Luzern soll in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft überführt werden. Dabei wird die öffentliche Hand über 100 Prozent des Aktienkapitals verfügen. Die neue Organisationsform erlaubt der Geschäftsleitung des Lehrmittelverlages eine selbständige, flexible und marktorientierte Handlungsweise.

b. Wahrung des öffentlichen Interesses

An die Stelle der bisherigen demokratischen Ausgabenkontrolle durch Parlament und Regierung treten die Befugnisse der Generalversammlung und des Verwaltungsrates. Als Allein- oder Grossaktionär wird der Kanton Luzern über die Generalversammlung sowie über den von der Generalversammlung gewählten Verwaltungsrat entscheidenden Einfluss auf die Aktiengesellschaft nehmen können.

c. Betriebswirtschaftliche Aspekte

Die Aktiengesellschaft erlaubt eine sehr individuelle statutarische Ausgestaltung der Unternehmensorganisation, die den Bedürfnissen des Kantons Luzern und des zukünftigen Lehrmittelverlages optimal entspricht. Die Aktiengesellschaft erfüllt die Anforderungen an die Flexibilität am besten. Die Übertragung der Mitgliedschaftsrechte (Aktien) ist frei, sofern die Statuten keine Übertragungsbeschränkungen enthalten. Diesbezüglich steht eine Beschränkung der Handelbarkeit der Aktien auf öffentliche Trägerschaften im Vordergrund. Durch statutarische Regelungen kann sichergestellt werden, dass der Kreis der Aktionäre beschränkt bleibt. Dank effizienten und kurzen Entscheidungswegen und der Gewährung von mehr operativen Freiheiten ist die Aktiengesellschaft die Rechtsform, die den zukünftigen Anforderungen eines modernen Betriebes weitgehend entspricht. Im Weiteren stellt die einfache Möglichkeit der Veräusserung oder Neuemission von Anteilen der Gesellschaft (Aktien) im Hinblick auf Fusionen, Veränderungen der Eigentümerverhältnisse oder Kapitalerhöhungen gegenüber anderen Rechtsformen einen Vorteil dar.

Über die Gewinnverwendung entscheidet die Generalversammlung unter Berücksichtigung der Bestimmungen des Obligationenrechtes und eventueller statutarischer Vorschriften. Die Rechnungslegung erfolgt nach den allgemeinen kaufmännischen Buchführungsvorschriften gemäss den Artikeln 957 ff. OR sowie den speziellen aktienrechtlichen Vorschriften gemäss den Artikeln 662a ff. OR.

2. Büromaterial und Drucksachen

Die Drucksachen- und Materialzentrale (DMZ) ist die zentrale Einkaufsstelle des Kantons für Büromaterialien, Drucker und Kopiergeräte sowie Drucksachen. Die Aufträge werden im Rahmen des vorhandenen Angebotes im Kanton Luzern platziert und auf die Gewerbe- und Industriebetriebe verteilt, soweit die Beschaffung im freihändigen Bereich gemäss der Submissionsgesetzgebung zulässig ist (§ 9 Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen vom 19. Oktober 1998, öBG, SRL Nr. 733; § 6 Verordnung zum Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen vom 7. Dezember 1998, öBV, SRL Nr. 734). Dies ist bei den meisten Bestellungen von Büromaterialien und Drucksachen der Fall.

Die DMZ ist im Schachenhof 4 in Littau eingemietet. Dieser Standort im Littauerboden ist für den Empfang der Ware und die Auslieferung an die Dienststellen optimal und kostengünstig. Die DMZ beschäftigt drei Mitarbeiterinnen im Bereich Büromaterial und drei Mitarbeiter im Bereich Drucksachenbeschaffung. Lagerhaltung und Verwaltung werden gemeinsam mit dem Lehrmittelverlag (LMV) geführt, mit anteilmässig 3,25 Stellen. Die Dienststelle (DMZ und LMV gemeinsam) bietet zwei Lehrstellen an.

Das Einkaufsvolumen der DMZ beträgt rund 8 Millionen Franken pro Jahr (2005), davon Büromaterial im Wert von 2,3 Millionen Franken pro Jahr. Der durchschnittliche Lagerbestand hat einen Einkaufswert von 350 000 Franken (2005).

Das Sortiment beschränkt sich auf die zur Erfüllung der Arbeiten notwendigen Artikel und soll nicht die Bedürfnisse fördern, sondern den Bedarf decken. Es umfasst im Wesentlichen diejenigen Produkte, bei denen ein zentraler Einkauf grösserer Mengen zu tieferen Einstandspreisen führt. Wenn immer möglich wird auf die Lagerhaltung verzichtet. Oftmals beliefern die Lieferanten die Dienststellen direkt zu den vereinbarten Preisen.

Bei einer allfälligen Trennung des Lehrmittelverlages von der Drucksachen- und Materialzentrale müssten im Sinn einer Optimierung die Organisation und die Unterstellung der DMZ überprüft und neu geregelt werden.

Folgende Varianten oder Kombinationen davon sind denkbar:

- Beibehaltung des gegenwärtigen Zustandes: Diese Lösung steht zu Beginn im Vordergrund. Wir können so die vorhandene Infrastruktur zu einem kostengünstigen Mietzins nutzen. Die gute Zugänglichkeit für Lastwagen am heutigen Standort und die zentrale Lage für die Auslieferung an die kantonalen Dienststellen sowie deren Beratung sind vorteilhaft.
- Auslagerung der zentralen Beschaffung: Diese Variante führt zur teilweisen Einsparung von Fixkosten (Miete, Löhne) und erspart die Lagerhaltung. Wir rechnen demgegenüber mit höheren Einstandspreisen und Zustellkosten (Porti) infolge Lieferung von Kleinstmengen an die einzelnen Dienststellen.
- Neuregelung des kantonalen Einkaufs (strategischer Einkauf): Die Zusammenfassung verschiedener kantonalen Einkaufstätigkeiten und die Konzentration an einem Standort bewirken eine bessere Nutzung des kantonalen Einkaufspotenzials und ermöglichen den Abschluss von Rahmenverträgen bei Abnahmeverpflichtungen. Die benötigten Büromaterialien und Drucksachen werden zu Einstandspreisen weiterverrechnet und die Fixkosten als Unterdeckung ausgewiesen. Der Vorteil liegt in der Offenlegung der effektiven Beschaffungskosten und -preise und in der Ersparnis der Mehrwertsteuer auf dem heute verrechneten Preiszuschlag.
- Zusammenlegung der DMZ mit dem Einkauf anderer Gemeinwesen: Entsprechende Zusammenarbeitmodelle Kanton-Stadt bestehen bereits. So kaufen der Kanton Bern und die Stadt Bern heute die benötigten Büromaterialien gemeinsam ein und führen ein gemeinsames Lager.

3. Kartellrecht und Beschaffungswesen

Die Herstellung, die Beschaffung und der Vertrieb von kostengünstigen und qualitativ hochstehenden Lehrmitteln für die öffentlichen Schulen wird heute schweizweit noch als öffentliche Aufgabe verstanden. Solange diese Aufgaben von öffentlichen Leistungserbringern, in welcher Rechtsform auch immer diese ausgestaltet sind, wahrgenommen werden, besteht kein Markt, sodass sich auch keine kartell- und wettbewerbsrechtlichen Fragen stellen (vgl. Art. 2 Abs. 1^{bis} und Art. 3 Abs. 1 und 2 Kartellgesetz, SR 251). Die Frage der umstrittenen Buchpreisbindung ist nicht im Lehrmittelwesen und dessen Organisation zu lösen.

Solange der verselbständigte Lehrmittelverlag in öffentlicher Hand bleibt, unterliegen seine Lehrmittel-Lieferungen an die Schulen nicht dem öffentlichen Beschaffungswesen. Hingegen hat der Lehrmittelverlag selbstverständlich beim zentralen Einkauf die Vorschriften des Gesetzes und der Verordnung über die öffentlichen Beschaffungen (SRL Nrn. 733 und 734) zu beachten (§ 1 Abs. 2a öBG, § 1 Unterabs. b öBV), sofern überhaupt mehrere Lieferanten zur Verfügung stehen. Viele Lehrmittel werden ausschliesslich von einem Verlag angeboten.

4. Steuerliche Auswirkungen

Der Lehrmittelverlag vollzieht in seiner heutigen Organisationsform als Dienststelle des Kantons eine öffentliche Aufgabe (Produktion und Vertrieb von Lehrmitteln und Schulmaterialien für kantonale Schulen; § 6 Verordnung über das Lehrmittelwesen der Volksschulen) und ist damit von der Steuerpflicht befreit (§ 70 Abs. 1b StG; SRL Nr. 620; Art. 56 Unterabs. b DBG, SR 642.11). Die Gründung einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft zieht grundsätzlich deren Steuerpflicht nach sich. Wird jedoch die bisherige Tätigkeit des Lehrmittelverlages in der neuen Rechtsform der Aktiengesellschaft unverändert fortgeführt, kann diese aufgrund der Verfolgung eines öffentlichen Zwecks ebenfalls von der Steuerpflicht befreit werden (§ 70 Abs. 1h StG, Art. 56 Unterabs. g DBG). Da keine Änderung des bisherigen Tätigkeitsbereichs des Lehrmittelverlages geplant ist, gehen wir davon aus, dass die Steuerbehörden die Aktiengesellschaft von der Steuerpflicht befreien werden. Hingegen wird die Aktiengesellschaft steuerpflichtig, wenn sie eine eigentliche gewerbliche Tätigkeit aufnimmt, indem sie ihre Leistungen am Markt in Konkurrenz mit privaten Mitbewerbern einem weiteren Abnehmerkreis als bloss den kantonalen und kommunalen Schulen anbietet. Die Steuerbehörden entscheiden über die Steuerbefreiung aufgrund der konkreten Statuten und Tätigkeiten der Aktiengesellschaft. Im heutigen Zeitpunkt würde die Steuerbefreiung von der Kantonalen Steuerverwaltung bewilligt, wenn sich am Auftrag des Lehrmittelverlages nichts ändert.

5. Personal

Mit der Ausgliederung des Lehrmittelverlages aus der Verwaltung und im Hinblick auf die beabsichtigte Gründung einer Aktiengesellschaft beziehungsweise auf den allfälligen Beitritt zu einer bestehenden Aktiengesellschaft sind auch die personalrechtlichen Fragen zu klären. Das Personal des Lehrmittelverlages ist zurzeit gemäss den Bestimmungen des Personalgesetzes (SLR Nr. 51) und dem dazu gehörigen Verordnungsrecht in einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis angestellt. Es ist voraussehbar, dass die Ausgliederung und der damit verbundene Wechsel zu einer Aktiengesellschaft zu privatrechtlichen Anstellungsverhältnissen führen werden. Grundsätzlich ist offen, ob sich die neue Gesellschaft einem anerkannten Gesamtarbeitsvertrag (GAV) anschliessen oder mit dem Personal betriebseigene Abmachungen treffen wird. Es ist nachvollziehbar, dass die Ungewissheit über die künftige Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses das Personal des Lehrmittelverlages verunsichert. Im jetzigen Zeitpunkt können folgende Aussagen über die Ausrichtung der künftigen Anstellungsbedingungen gemacht werden:

- Unser Rat bevorzugt grundsätzlich ein ähnliches Vorgehen, wie dies der Kanton Bern bei der Privatisierung seines Lehrmittelverlages angewendet hat. Der neu gegründete Berner Verlag, Schulverlag blmv AG genannt, hat in einem Personalreglement die allgemeinen Anstellungsbedingungen geregelt. Diese repräsentieren einen Konsens der Direktion des Verlags und der gewählten Personalvertretung und bilden einen integrierenden Bestandteil des individuellen Anstellungsvertrages. Im Übrigen sind die Bestimmungen des Obligationenrechts als subsidiär anwendbar erklärt worden.
- Dem Personal des Lehrmittelverlages soll grundsätzlich eine Übernahme durch die neu zu gründende Gesellschaft zugesichert werden, solange es sich um eine rein luzernische Lösung handelt. Der Besitzstand des Lohnes soll auf den Zeitpunkt der Übernahme gewährleistet werden. Der Besitzstand der Dienstaltersgeschenke für Angestellte, die bereits über zehn Jahre beim Lehrmittelverlag tätig gewesen sind, soll zudem analog den jeweils gültigen kantonalen Bestimmungen gewährt werden. Es wird auch die Möglichkeit bestehen, der Luzerner Pensionskasse angeschlossen zu bleiben (§ 1 Unterabs. c und § 2 Abs. 1 und 2 Vo LUPK, SRL Nr. 131).

6. Rechnungswesen

Das Rechnungswesen des Lehrmittelverlages und der Drucksachen- und Materialzentrale wird heute durch das kantonale Amt für Finanzdienstleistungen geführt. Nach erfolgter Verselbständigung würde dies neu im Auftragsverhältnis gegen Entschädigung geschehen. Im Fall der Zusammenführung der luzernischen Aktiengesellschaft mit weiteren Unternehmen anderer Kantone müssen die betrieblichen Rahmenbedingungen mit den Partnern ausgehandelt und neu festgelegt werden.

7. Revision

Die Revisionsstelle für eine AG ist in den Artikeln 727 ff. OR geregelt. Das Gesetz verlangt einen Revisor mit schweizerischem Wohnsitz. Die Revisoren müssen zudem nach Artikel 727a OR befähigt sein, ihre Aufgabe bei der zu prüfenden Gesellschaft zu erfüllen. Nach Artikel 727c Absatz 1 OR müssen die Revisoren vom Aktionär, der über die Stimmenmehrheit verfügt, unabhängig sein.

Wir sehen für den Fall der Gründung einer Aktiengesellschaft, die vollständig in der Hand des Kantons bleibt, die kantonale Finanzkontrolle als aktienrechtliche Revisionsstelle vor. Gemäss § 1 Absatz 2 des Finanzkontrollgesetzes (SRL Nr. 615) ist die Finanzkontrolle gesetzlich garantiert fachlich selbständig und unabhängig. Dem obligationenrechtlichen Unabhängigkeitserfordernis ist damit Genüge getan. Bei ihrer Prüfungstätigkeit ist die Finanzkontrolle ausschliesslich der Verfassung und dem Gesetz verpflichtet. Nach § 2 Absatz 1 c des Finanzkontrollgesetzes ist die Finanzkontrolle grundsätzlich auch zuständiges Prüforgan für Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung, denen der Kanton öffentliche Aufgaben überträgt.

VI. Rechtliches

1. Rechtsgrundlage

a. Allgemeines

Verwaltungsaufgaben des Kantons können gemäss § 68^{ter} der Staatsverfassung (StV; SRL Nr. 1) auch privatrechtlichen Organisationen übertragen werden, allerdings nur, sofern die Aufsicht des Regierungsrates sichergestellt ist. Die Zuweisung von Aufgaben an solche Institutionen erfolgt durch das Gesetz (vgl. § 68^{quater} StV). Es ist auch möglich, im Gesetz eine Norm zu schaffen, die zu einer solchen Zuweisung von Aufgaben lediglich ermächtigt. Solche Ermächtigungen finden sich in der kantonalen Gesetzgebung beispielsweise in § 7 Absatz 2 des Statistikgesetzes (SRL Nr. 28a, in Kraft seit 1. Juli 2006), in § 28 des Gesetzes über die Kantonspolizei (SRL Nr. 350), in § 52 Absatz 4 des Gesetzes über die Volksschulbildung (SRL Nr. 400a), in § 4 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (SRL Nr. 700), in § 1 Absatz 2 des Einführungsgesetzes zum Opferhilfegesetz (SRL Nr. 893c) und in § 7 des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes (SRL Nr. 902). Analoges gilt gemäss der Entwicklung von Lehre und Praxis zum Legalitätsprinzip auch für die Errichtung von besonderen Trägern öffentlicher Aufgaben. Auch sie bedarf einer Grundlage in einem formellen Gesetz. Dasselbe gilt grundsätzlich auch für die Beteiligung an einer Unternehmung, die mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut ist (§ 29 Abs. 2 in Verbindung mit § 7 Abs. 2 und § 11a Abs. 3 Finanzhaushaltsgesetz, FHG, SRL Nr. 600;

vgl. zudem zahlreiche Spezialbestimmungen wie § 52 Abs. 4 Gesetz über die Volksschulbildung [SRL Nr. 400a], § 3 Abs. 1i Kulturförderungsgesetz [SRL Nr. 402], § 22 Gebäudeversicherungsgesetz [SRL Nr. 750], §§ 13 und 17 Abs. 2 Gesetz über den öffentlichen Verkehr [SRL Nr. 775]). Nicht notwendig ist eine Grundlage in einem formellen Gesetz nur im Rahmen der Bedarfsverwaltung für reine Hilfsdienstleistungen.

Der Lehrmittelverlag hat heute eine gesetzliche Grundlage (§ 145 Erziehungsgesetz, ErzG, SRL Nr. 400) und einen staatlichen Auftrag (§ 8 Abs. 3 Volksschulbildungsverordnung, SRL Nr. 405; § 6 Verordnung über das Lehrmittelwesen der Volksschulen, SRL Nr. 582). Durch seine Tätigkeit sind die Gemeinden und die Schülerinnen und Schüler direkt betroffen, er entfaltet auch Aussenwirkung. Somit kann nicht von reiner Bedarfsverwaltung gesprochen werden (wie bei der Drucksachen- und Materialzentrale). Bislang hat der Lehrmittelverlag von Gesetzes wegen eine öffentliche Aufgabe erfüllt. Soll der staatliche Auftrag zurückgenommen (nicht mehr LMV als Beauftragter) oder abgeändert werden (Definition neu als Kantonsaufgabe), kann auch dies aufgrund der Parallelität der Formen nur in Gesetzesform erfolgen (Aufhebung der bisherigen Gesetzesbestimmung, Neubestimmung einer kantonalen Aufgabe, die über die reine Bedarfsverwaltung hinausgeht). Die Abtrennung und Neuorganisation der Drucksachen- und Materialzentrale innerhalb der kantonalen Verwaltung ist jedoch eine reine Exekutivangelegenheit, da die DMZ ausschliesslich interne Leistungen erbringt (Bedarfsverwaltung).

Zusammenfassend stellen wir fest, dass die Verselbständigung des Lehrmittelverlages einer Rechtsgrundlage in einem Gesetz im formellen Sinn bedarf, ebenso wie die Ermächtigung des Regierungsrates, ein Unternehmen zu gründen oder sich an einem solchen zu beteiligen und die hierfür erforderlichen Mittel zu sprechen. Hingegen kann der Regierungsrat den Drucksachen- und Materialbereich in eigener Kompetenz neu ordnen.

b. Lehrmittelbeschaffung

Der Kanton Luzern hebt seine gesetzliche Verpflichtung zur Führung eines Lehrmittelverlages auf. Diese findet sich heute in § 145 des Erziehungsgesetzes, das nur noch wenige gültige Bestimmungen enthält und im Rahmen des Projektes «Finanzreform 08» aufgehoben werden soll. Gleichzeitig schafft er eine neue Rechtsgrundlage betreffend die Verpflichtung zur kostengünstigen Beschaffung von Lehrmitteln und Schulmaterialien ohne Zuweisung des Auftrags an eine bestimmte Dienststelle. Damit nennt das Gesetz nur noch das Ziel und den Anspruch der Gemeinden und Schulen. Die Umsetzung des Auftrags soll in einer Ermächtigungsnorm dem Regierungsrat übertragen werden.

Da sich der heutige Auftrag des Lehrmittelverlages nebst der Belieferung der kantonalen Schulen weitgehend auf die Volksschulen beschränkt und seine Aufgaben auch in § 6 der Verordnung über das Lehrmittelwesen der Volksschulen (SRL Nr. 582) umschrieben sind, erscheint es angezeigt, die neue Norm ins Gesetz über die

Volksschulbildung (VBG, SRL Nr. 400a) einzufügen. In systematischer Hinsicht gehört die Kantonsaufgabe als Dienstleistung zugunsten der Gemeinden in das Kapitel über die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden. Das schliesst selbstverständlich die Versorgung der kantonalen Schulen oder (auf Vertragsbasis) von ausserkantonalen Schulen mit Lehrmitteln nicht aus. Nur gegenüber den Gemeinden, denen ein Bezugsrecht (indes keine Bezugspflicht) zu Vorzugskonditionen eingeräumt wird, entfaltet der Lehrmittelverlag seine Aussenwirkung. Die Ermächtigungsnorm soll dem Regierungsrat grösstmögliche Handlungsfreiheit in der Erfüllung der kantonalen Aufgabe gewähren.

Gleichzeitig würde der staatliche Auftrag für den Lehrmittelverlag aufgehoben. Neu ist der Kanton selber Beauftragter. Der Regierungsrat kann den Beschaffungsauftrag mittels einer Unternehmensbeteiligung oder über Verträge erfüllen. Im Vordergrund stehen vorab die Gründung einer eigenen Aktiengesellschaft und in einem späteren Schritt der Beitritt zu einer bestehenden Aktiengesellschaft eines anderen Kantons oder die gemeinsame Schaffung eines neuen überkantonalen Unternehmens.

Durch die Kann-Formulierung in § 49a Absatz 2 der neu vorgeschlagenen Rechtsgrundlage für die Lehrmittelbeschaffung wird klar, dass keine staatliche Verpflichtung zur Führung eines (eigenen) Lehrmittelverlages mehr besteht. Vielmehr geht es lediglich um eine finanzielle Beteiligung, die auch wieder abgestossen werden kann. Der Kanton kann später die kostengünstige Beschaffung und Abgabe von Lehrmitteln und Schulmaterial auch mittels Warenbezugsverträgen (Rahmenverträgen) mit andern Anbietern (z. B. Lehrmittelverlag eines anderen Kantons oder privater Buchhandel nach Wegfall der Buchpreisbindung) sicherstellen. Auf diese Weise kann unser Rat rasch auf sich ändernde Marktverhältnisse reagieren.

2. Verordnungsrecht

Unser Rat muss nach erfolgter Gesetzesänderung insbesondere folgende Verordnungen ändern:

- Verordnung über die Ausfertigung von Heimatscheinen (SRL Nr. 9, Formularbezug),
- Verordnung über die Aufgaben der Departemente und der Staatskanzlei sowie die Gliederung der Departemente in Dienststellen (SRL Nr. 37),
- Verordnung zum Gesetz über die Volksschulbildung (SRL Nr. 405, Lehrmittelverzeichnis) und
- Verordnung über das Lehrmittelwesen der Volksschulen (SRL Nr. 582, Lehrmittelkommission, Verlagsprogramm und Auftrag LMV).

Das teilweise überholte «Reglement für den kantonalen Lehrmittelverlag als Zentralstelle für die Abgabe von Bureauaterialien an die kantonalen Verwaltungen und Gerichte vom 17. Oktober 1940» (SRL Nr. 580) ist formell aufzuheben.

3. Kreditrecht

Im Hinblick auf die beabsichtigte Gründung einer Aktiengesellschaft oder auf den Beitritt zu einer bestehenden Aktiengesellschaft (z. B. Schulverlag blmv AG in Bern) sind auch kreditrechtliche Fragen zu prüfen. § 29 Absatz 2 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG, SRL Nr. 600) verweist bezüglich der Beteiligung an Unternehmungen mit öffentlichen Aufgaben auf die Vorschriften über den Sonderkredit.

Im Unterschied zur seinerzeitigen externen Vergabe der Sterilgutaufbereitung für die kantonalen Spitäler (Botschaft B 122 vom 19. Februar 2002) stehen im vorliegenden Fall einer Verselbständigung des Lehrmittelverlages keine Investitionen an. Die Aktiven des Lehrmittelverlages einschliesslich der Drucksachen- und Materialzentrale, die sich grossenteils aus den Lagerbeständen ergeben (Wert per Ende 2005 von 1,6 Mio. Fr.), sind derzeit mit rund 2,1 Millionen Franken im Finanzvermögen bilanziert. Es handelt sich um austauschbare Sachwerte. Bei der Umwandlung der kantonalen Dienststelle in eine Aktiengesellschaft, die vollständig im Eigentum des Kantons Luzern bleibt, wird dieser Sachwert in eine Unternehmensbeteiligung umgewandelt werden. Der Lehrmittelverlag als Dienststelle wird heute nicht als Aktivposten im Verwaltungsvermögen geführt. Im Rahmen der Verselbständigung wären neu unter anderem der Goodwill, das Know-how, die bestehenden Verwaltungsvereinbarungen und Aufträge und die Kundenbeziehungen zu bewerten. Ein Grundstück gehört nicht dazu, vielmehr besteht am heutigen Unternehmensstandort ein Mietvertrag für die benutzten Räumlichkeiten. Zusammen mit den heute im Finanzvermögen bilanzierten Sachwerten würde ein Gesamtwert, der voraussichtlich durch Aktien verkörpert werden soll, in das Verwaltungsvermögen des Kantons aufgenommen. Die bisherigen Aktiven des Lehrmittelverlages im Finanzvermögen werden durch die Unternehmensbeteiligung ersetzt werden. Solange der Kanton seinen Lehrmittelversorgungsauftrag über ein selbständiges Unternehmen erfüllt, ist dieses Träger einer staatlichen Aufgabe, und die Beteiligung gehört somit ins Verwaltungsvermögen (§ 4 Abs. 1 FHG).

Werden finanzielle Mittel aus dem Finanzvermögen an die Erfüllung einer staatlichen Aufgabe gebunden und damit ins Verwaltungsvermögen verschoben, stellt dies finanzrechtlich eine Ausgabe dar, für welche ein Kredit einzuholen ist (§ 7 Abs. 1 FHG). Das gilt auch für die vorliegend geplante Beteiligung (§ 29 Abs. 2 FHG). Die in § 7 Absatz 2 des Finanzhaushaltsgesetzes verlangte Rechtsgrundlage für den Kredit wollen wir mit § 49a Absatz 2 im Volksschulbildungsgesetz schaffen. Um unserem Rat die benötigte Handlungsfreiheit zu verschaffen, schlagen wir Ihrem Rat mit Absatz 3 eine kreditrechtliche Ermächtigungsnorm vor, die es unserem Rat erlaubt, die für die Bildung eines eigenen Unternehmens notwendigen Ausgaben selber zu bewilligen. Diese Ermächtigungsnorm käme auch zum Tragen, wenn der Kanton sich am Lehrmittelverlag eines anderen Kantons beteiligen würde. Diesfalls wären die Beteiligungsverhältnisse an einem neuen, grösseren Unternehmen wiederum neu zu ermitteln. Solange die Unternehmung vollständig in kantonaler Hand bleibt und keine Investitionen anstehen, stellen die finanzrechtlichen Ausgaben im Grunde genommen nur Neubewertungen von Aktiven und Passiven innerhalb der Kantonsbilanz

dar. Sie stellen aber auch die Voraussetzung für ein Zusammengehen mit den ebenfalls zu bewertenden Lehrmittelverlagen anderer Kantone dar.

Für den Kanton besteht keine Verpflichtung mehr, selbst einen Lehrmittelverlag zu führen. Die Gründung eines eigenständigen, vollständig vom Staat beherrschten Unternehmens ist lediglich eine Möglichkeit, wie unser Rat den kantonalen Auftrag, für die kostengünstige Beschaffung von Lehrmitteln zu sorgen, erfüllen kann. Im Fall einer späteren Fusion mit einem anderen kantonalen Lehrmittelverlag oder einer gemeinsamen Neugründung eines grossen regionalen Lehrmittelverlages zusammen mit anderen Kantonen müssten wir Ihrem Rat aufgrund von § 29 Absatz 2 des Finanzhaushaltsgesetzes einen entsprechenden Sonderkredit beantragen. Ein solches Vorgehen würde aber der von unserem Rat angestrebten Handlungsfreiheit im Hinblick auf Verhandlungen mit anderen Kantonen oder später allenfalls mit weiteren Partnern zuwiderlaufen. Die Ihrem Rat beantragte Sondernorm in Absatz 3 von § 49a des Volksschulbildungsgesetzes geht der allgemeinen Bestimmung über Unternehmensbeteiligungen im Finanzhaushaltsgesetz vor. Sie würde unserem Rat erlauben, in eigener Kompetenz die nötigen Mittel für ein Zusammengehen mit anderen Kantonen und später allenfalls weiteren Partnern zu sprechen. Ein analoges Vorgehen hat Ihr Rat im Zusammenhang mit der Kantonalisierung der Berufsschulen mit dem (inzwischen zufolge Gegenstandslosigkeit wieder aufgehobenen) § 153^{bis} des Erziehungsgesetzes schon einmal beschlossen. Sie haben unseren Rat damals ermächtigt, die Berufsschulliegenschaften der Gemeinden zu erwerben oder hierfür Mietverträge abzuschliessen. Das erlaubte es unserem Rat, Liegenschaftskäufe im Wert von rund 47,7 Millionen Franken in eigener Kompetenz zu beschliessen. Es ist nicht sinnvoll, unserem Rat den Weg für Zusammenarbeitsverhandlungen mit anderen Kantonen im Lehrmittelwesen zu ebnen und dem Kanton Luzern damit ein rasches und flexibles Reagieren auf sich bietende Chancen zu ermöglichen und im Gegenzug die Kreditkompetenz zurückzubehalten, sodass eine verbindliche und rasche Zusage gegenüber anderen Kantonen durch unseren Rat verhindert würde. Daher beantragen wir Ihnen, unseren Rat nicht nur zur Gründung eines eigenen Lehrmittel-Unternehmens zu ermächtigen, sondern uns auch die hierfür und für spätere Zusammenarbeitsformen mit anderen Kantonen notwendige Kreditkompetenz einzuräumen.

4. Mietvertrag

Der bestehende Mietvertrag des Kantons Luzern betreffend die Räumlichkeiten des Lehrmittelverlages und der Drucksachen- und Materialzentrale in Littau muss bei der Umwandlung der heutigen Dienststelle in eine Aktiengesellschaft gekündigt werden, weil neu nicht mehr der Kanton, sondern die Gesellschaft als eigenständige juristische Person Mieterin sein wird. Der Kanton kann auch die ausserterminliche Übertragung des Mietverhältnisses auf die Lehrmittelverlag AG oder einen dritten Rechtsträger anbieten. Der Vermieter ist jedoch nicht gehalten, die neue Mieterin zu akzeptieren. Vorderhand soll der Standort erhalten bleiben. Im Falle des Zusammengehens mit anderen Kantonen wird die Standortfrage neu zu beurteilen sein.

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf für eine Änderung des Volksschulbildungsgesetzes zuzustimmen.

Luzern, 19. September 2006

Im Namen des Regierungsrates
Der Schultheiss: Anton Schwingruber
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Nr. 400a

Gesetz über die Volksschulbildung

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 19. September 2006,
beschliesst:

I.

Das Gesetz über die Volksschulbildung vom 22. März 1999 wird wie folgt geändert:

§ 49a *(neu)*

Lehrmittel und Schulmaterial

¹ Der Kanton sorgt für die kostengünstige Beschaffung und Abgabe der Lehrmittel und der Schulmaterialien.

² Der Regierungsrat kann zu diesem Zweck ein Unternehmen gründen, sich an einem bestehenden Unternehmen finanziell beteiligen oder Verträge abschliessen.

³ Er wird ermächtigt, die für die Verselbständigung des Lehrmittelverlages, für den Zusammenschluss mit anderen Lehrmittelverlagen, für die Beteiligung an einem neuen Lehrmittel-Unternehmen oder für andere Verträge erforderlichen Mittel in eigener Kompetenz zu sprechen.

II.

Das Erziehungsgesetz vom 28. Oktober 1953 wird wie folgt geändert:

§ 145

wird aufgehoben.

III.

Die Änderung tritt am
Referendum.

in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: