



Gesetz über den Lehrmittelverlag (Neuerlass)

A. Ausgangslage

Am 11. April 2016 verabschiedete der Kantonsrat das Gesetz über den Lehrmittelverlag (LMVG, LS 410.9). Vorgesehen war, den Lehrmittelverlag (LMVZ) per 1. Januar 2019 in eine privatrechtliche AG zu überführen. Die entsprechenden Bestimmungen traten am 1. Januar 2018 in Kraft. Die konkrete Umsetzung wie auch die Inkraftsetzung der übrigen Bestimmungen des Gesetzes mussten jedoch verschoben werden, da die finanzrechtlichen Voraussetzungen für die Verselbständigung nicht gegeben waren. Insbesondere fehlte das dafür notwendige Eigenkapital. Als unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt kann der LMVZ keine Reserven bilden und ein Nachtragskredit wie auch ein Darlehen wurden vom Kantonsrat im September 2019 abgelehnt.

Vor diesem Hintergrund nahm die Bildungsdirektion eine umfassende Analyse des Lehrmittelverlags vor. Erarbeitet wurden eine Marktanalyse, eine Strategie, ein Finanz- und Businessplan sowie ein Zielbild der Organisation. Aufgrund erheblicher Veränderungen des Lehrmittelmektes und des Umfelds (unter anderem Veränderung der interkantonalen Bedeutung des LMVZ, Verzicht auf ursprünglich geplante Fusionen mit Verlagen anderer Kantone, Auswirkungen der Einführung des Lehrplans 21, Digitalisierung der Lehrmittel) musste die Strategie des LMVZ in der Folge neu ausgerichtet werden.

Geprüft wurde zudem die Frage, ob die privatrechtliche AG vor dem Hintergrund der Entwicklung des Lehrmittelmektes noch immer die passende Rechtsform darstellt. Dabei wurde berücksichtigt, dass der unternehmerische Handlungsspielraum, die Einflussmöglichkeiten des Kantons wie auch finanzrechtliche Aspekte zum heutigen Zeitpunkt anders beurteilt werden müssen, als dies bei der Ausarbeitung des Gesetzes in den Jahren 2013/2014 der Fall war. Die Prüfung ergab, dass zum heutigen Zeitpunkt die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt derjenigen der privatrechtlichen AG vorzuziehen ist.

B. Ziele und Umsetzung

Der Lehrmittelverlag stellt sicher, dass der Volksschule Lehrmittel von hoher Qualität zu einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis zur Verfügung stehen. Der Bildungsrat regelt die Verwendung der Lehrmittel im Unterricht (vgl. § 22 Abs. 1 Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 [VSG] LS 412.100). Für sechs Fachbereiche gilt zurzeit ein Lehrmittelobligatorium. Die Lehrpersonen sind gehalten, die obligatorischen Lehrmittel im Unterricht zu verwenden. Die Gemeinden wiederum sind verpflichtet, diese Lehrmittel anzuschaffen. Die obligatorischen Lehrmittel sind damit im Kanton Zürich dem Markt entzogen.

Für bestimmte Gruppen von Schülerinnen und Schülern fehlt sodann oftmals ein passendes Angebot an Lehrmitteln, so beispielsweise für Schülerinnen und Schüler mit besonde-

ren 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 öffentliche Aufgabe auch nach einer Verselbstständigung bestmöglich erfüllt.

Der LMVZ hat dafür zu sorgen, dass auch im Auftrag des Kantons bereitgestellte Lehrmittel, welche an der Volksschule obligatorisch zu verwenden sind oder für welche auf dem Markt kein genügendes Angebot besteht, durch die Gemeinden und Schulen preiswert erworben werden können.

Die Beteiligung der Lehrerschaft an der Entwicklung und Evaluation der Lehrmittel stellt sodann eine wichtige Voraussetzung für deren Akzeptanz dar. Damit diese Beteiligung auch in Zukunft gewährleistet werden kann, muss der Kanton über entsprechende Einflussmöglichkeiten beim Lehrmittelverlag verfügen.

Die im Jahre 2020 vorgenommene Marktanalyse hat gezeigt, dass der Deutschschweizer Lehrmittelmarkt gesättigt ist und von den drei grossen Anbietern LMVZ, Schulverlag plus AG sowie Klett & Balmer abgedeckt wird. Die Konkurrenzsituation wird sich in den kommenden Jahren weiter verschärfen, weil Ableger ausländischer Konzerne an Bedeutung zunehmen und Software-Anbieter den Lehrmittel-Einsatz stärker bestimmen werden. Für die strategische Ausrichtung bedeutet dies, dass sich der Lehrmittelverlag künftig auf seine Kernkompetenzen konzentrieren wird.

Einer der Hauptgründe für die Verselbstständigung des Lehrmittelverlages in Form einer privatrechtlichen AG stellte der fehlende unternehmerische Handlungsspielraum dar. Vor rund zehn Jahren wurden beispielsweise eine Erweiterung der Geschäftsfelder auf andere Schulstufen wie auch allfällige Fusionen mit anderen Verlagen diskutiert. Diese Fragen stellen sich heute aufgrund des veränderten Marktumfeldes nicht mehr. Als unselbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt verfügt der Lehrmittelverlag heute über einschränkende Rahmenbedingungen, z. B. aufgrund von Vorgaben des Kantons in Bezug auf den Finanzhaushalt und bezüglich des Stellenplans. Der Lehrmittelverlag ist mit Blick auf die Veränderungen im Marktumfeld aber darauf angewiesen, rasch und sachgerecht handeln zu können. Zu diesem Zweck muss er den Personalbestand, die Aufbau- und Ablauforganisation und die Infrastruktur an den jeweiligen betrieblichen Bedürfnissen ausrichten können. Die Verselbstständigung soll dem LMVZ den notwendigen unternehmerischen Handlungsspielraum bieten, damit dieser die Herausforderungen auf dem Markt erfolgreich bewältigen kann. Dieses Ziel kann und soll durch eine Verselbstständigung in Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt erreicht werden.

C. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Haushalts- und Rechnungsführung wird dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611) unterstellt, wie dies bei anderen Anstalten des

kantonalen Rechts ebenfalls der Fall ist. Der jährliche Lehrmittelumsatz mit der Volksschule des Kantons beträgt leicht über 20 Mio. Franken. Der LMVZ ist daher in der Rechnung des Kantons Zürich zu konsolidieren (§ 54 Abs. 1 lit. c CRG; § 28 Rechnungslegungsverordnung vom 29. August 2007 [LS 611.1]). Der jährliche Lehrmittelumsatz mit übrigen Schulen, anderen Kantonen und Dritten beträgt sodann ungefähr 15 Mio. Franken.

Um die Liquidität zu sichern, bleibt der LMVZ der Tresorerie des Kantons angeschlossen. Damit sind keine weiteren finanziellen Massnahmen wie z.B. Darlehen notwendig. Für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs sowie die Tresorerie ist der Kanton (Finanzdirektion) zuständig.

Dem LMVZ werden die Aktiven und Passiven zum Buchwert gemäss der Bilanz des LMVZ übergeben. Ende 2021 sind das netto 15.4 Mio. Franken. Dem Kanton entstehen keine zusätzlichen Kosten, da der LMVZ im Staatshaushalt konsolidiert wird. Allerdings gehen die bisherigen Gewinne des LMVZ (2021: 5.2 Mio. Franken) nicht wie bisher direkt in den Staatshaushalt. Diese fliessen erst nach Berücksichtigung einer angemessenen Reservebildung beim LMVZ in Form einer Gewinnausschüttung in den Staatshaushalt. Auf die Zurverfügungstellung eines Dotationskapitals wird verzichtet, nachdem verschiedene kantonale Anstalten, die mit einem Dotationskapital ausgestattet wurden, dazu übergegangen sind, dieses zurückzubezahlen.

Die Vorlage hat gegenüber heute keine veränderten finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden und die Volksschulen zur Folge. Gemäss §§ 2 und 3 der Vernehmlassungsvorlage soll der LMVZ weiterhin die Verfügbarkeit qualitativ hochstehender und preiswerter Lehrmittel für die Volksschule des Kantons Zürich und für weitere Bereiche des Bildungswesens sicherstellen.

Auf Private, namentlich auch das Personal, hat die Vorlage ebenfalls keine Auswirkungen. Die Arbeitsverhältnisse bleiben auch nach der Verselbständigung öffentlich-rechtlich und dem kantonalen Personalgesetz unterstellt.

D. Regulierungsfolgeabschätzung

Der vorliegende Gesetzesentwurf begründet keine administrativen Belastungen für Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1). Es bedarf daher keiner Regulierungsfolgeabschätzung.

E. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Nähere Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Vorentwurfs finden sich in der nachfolgenden synoptischen Darstellung.

**Vorentwurf****Erläuterungen****Gesetz über den Lehrmittelverlag (LMVG)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom (...) und der [Kommission]
vom (...),

beschliesst:

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

A. Grundlagen*Rechtsform*

§ 1. Unter dem Namen „Lehrmittelverlag Zürich (LMVZ)“ (Lehrmittelverlag) besteht ein Verlag in der Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt des Kantons mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in Zürich.

Aufgaben des Lehrmittelverlags

§ 2. Der Lehrmittelverlag stellt die Verfügbarkeit von qualitativ hochstehenden und geeigneten Lehrmitteln für die Volksschule des Kantons Zürich und für weitere Bereiche des Bildungswesens sicher. Als Lehrmittel gelten Bücher, Medien oder Materialien in gedruckter, digitaler oder anderer Form.

Gemäss § 10 des Bildungsgesetzes (BiG, LS 410.1) ist der Lehrmittelverlag eine unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt. Am 11. April 2016 hat der Kantonsrat das Gesetz über den Lehrmittelverlag beschlossen, womit der Lehrmittelverlag in eine Aktiengesellschaft hätte überführt werden sollen. Dieses Gesetz wurde nur zum Teil in Kraft gesetzt, weshalb der Lehrmittelverlag nach wie vor keine eigene Rechtspersönlichkeit aufweist. Durch die Aufhebung des geltenden Gesetzes und mit dem Beschluss des vorliegenden Gesetzes soll die Verselbständigung – wenn auch in anderer Form als 2016 vorgesehen – als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt erfolgen. Dies erfordert eine ausdrückliche Rechtsgrundlage in einem formellen Gesetz. Der Lehrmittelverlag soll weiterhin unter seinem bisher verwendeten Namen «Lehrmittelverlag Zürich (LMVZ)» auftreten können, weshalb diese Bezeichnung bzw. die Abkürzung «LMVZ» im Gesetz zu verankern ist.

Bei der Errichtung einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt wird ein Bestand an personellen und materiellen Mitteln für einen bestimmten Zweck zur Verfügung gestellt. Dieser Zweck, der im Gesetz festgelegt werden muss, bildet die Legitimation für die Zuweisung der staatlichen Mittel an die Anstalt und steckt deren Tätigkeitsfeld ab. Das Gesetz umschreibt als

**Vorentwurf****Erläuterungen**

Zweck des Lehrmittelverlags, für die Verfügbarkeit von qualitativ hochstehenden Lehrmitteln zu sorgen, in erster Linie für die Volksschule des Kantons Zürich, aber auch für weitere Bereiche des Bildungswesens. «Weitere Bildungsbereiche» können Volksschulen anderer Kantone sein, aber auch Schulen und Bildungseinrichtungen anderer Stufen oder anderer, auch privater, Anbieter von Bildungsinhalten. Diese Formulierung legt einerseits die Priorität auf Angebote für die Zürcher Volksschule fest, gewährt dem Lehrmittelverlag aber den nötigen Spielraum, um sich auf dem Markt der Lehrmittel zu behaupten und zu entwickeln.

«Lehrmittel» ist heute ein weitreichender Begriff. Er umfasst die Gesamtheit von Instrumenten zur Unterstützung von Unterricht. Nebst traditionellen Schulbüchern fallen andere Medien wie beispielsweise Audio- und Videoprodukte, oder Apps und andere Materialien wie Arbeitsunterlagen usw., aber auch allenfalls künftige, heute noch nicht bekannte Formate darunter. Die Produktion erfolgt zunehmend nicht in gedruckter, sondern in digitaler Form, z.B. mittels Gewährung von Online-Zugangsrechten zu Lehr- und Lerninhalten oder durch Produktion von Lernmaterialien in "anderer Form" (z.B. Zahlenstäbe für die Unterstufe).

Mittel zur Aufgabenerfüllung

§ 3. ¹ Der Lehrmittelverlag erfüllt diese Aufgaben, indem er Lehrmittel entwickelt, produziert oder beschafft und preiswert vertreibt.

Der Lehrmittelverlag erfüllt seine gesetzlichen Aufgaben insbesondere durch Erlöse aus der Entwicklung, Produktion und dem Vertrieb von Lehrmitteln. Nebst dem Vertrieb selbst produzierter Lehrmittel kann auch der Vertrieb von Drittprodukten eine Erlösquelle sein. Dabei ist zu beachten, dass der Lehrmittelverlag insgesamt kostendeckend arbeiten soll, die Gewinnstrebigkeit steht nicht im Vordergrund. Vielmehr haben die Entwicklung und Produktion qualitativ hochstehender Lehrmittel zu moderaten Preisen Priorität, was mit dem Ausdruck «preiswert» hervorgehoben wird.

² Die für das Bildungswesen zuständige Direktion (Direktion) kann dem Lehrmittelverlag Aufträge erteilen, insbesondere für die Entwicklung und die Produktion obligatorischer Lehrmittel der Volksschule oder für Lehrmittel, für die auf dem Markt kein genügendes Angebot besteht.

Die Bildungsdirektion kann dem Lehrmittelverlag Aufträge zur Entwicklung und Produktion von Lehrmitteln erteilen. Diese müssen entweder obligatorische Lehrmittel betreffen (s. dazu § 22 Volksschulgesetz, LS 412.100, und § 19 Volksschulverordnung, LS 412.101) oder Lehrmittel, die anderweitig auf dem Markt nicht oder nur in ungenügendem Mass beschaffbar sind. Dabei kann sie nebst den Inhalten auch Vorgaben über die Preisgestaltung solcher Lehrmittel machen. Bei der Festlegung solcher Aufträge stützt sich die Bildungsdirektion auf die Empfehlungen der bildungsrechtlichen Lehrmittelkommission.

**Vorentwurf****Erläuterungen***Weitere Tätigkeiten, Zusammenarbeit und Beteiligungen*

§ 4. ¹ Der Lehrmittelverlag kann weitere Tätigkeiten ausüben, die geeignet sind, die Aufgaben nach §§ 2 und 3 Abs. 1 zu erfüllen. Er handelt dabei nach unternehmerischen Grundsätzen.

² Der Lehrmittelvertrag kann mit Dritten zusammenarbeiten, insbesondere mit anderen Verlagshäusern oder mit Lehrmittelverlagen anderer Kantone. Er kann Dritten Aufträge erteilen oder von Dritten Aufträge entgegennehmen.

³ Der Lehrmittelverlag kann sich an juristischen Personen des öffentlichen und privaten Rechts beteiligen, soweit diese im gleichen Bereich tätig sind.

Nebst der Entwicklung und der Produktion eigener Lehrmittel kann der Lehrmittelverlag die Aufgaben gemäss §§ 2 und 3 auch anderweitig erfüllen, beispielsweise durch Unterstützung von Entwicklung und Produktion von Lehrmitteln anderer Verlage. Unter "weitere Tätigkeiten" fällt beispielsweise die Beratung der Gemeinden bei der logistischen Beschaffung der Lehrmittel.

Der Lehrmittelverlag kann zur Aufgabenerfüllung Kooperationen eingehen. Diese erfolgen auf vertraglicher Basis und können sowohl die Zusammenarbeit zur Entwicklung oder Produktion eines Lehrmittels oder die Erteilung oder Entgegennahme eines solchen Auftrags an oder durch einen Dritten zum Inhalt haben (beispielsweise Kooperationen mit anderen Lehrmittelverlagen). Solche Kooperationen sind durch die Geschäftsleitung in die Wege zu leiten, formell indes durch den Verlagsrat zu beschliessen (§ 7 lit. c; vgl. dazu die Erläuterungen zu § 7 lit. c).

Nebst vertraglichen Kooperationen sind auch Beteiligungen an juristischen Personen des öffentlichen Rechts (beispielsweise an anderen öffentlich-rechtlichen Anstalten) oder des Privatrechts (beispielsweise an Aktiengesellschaften) zulässig, wobei eine Beteiligung lediglich an einer juristischen Person mit demselben Tätigkeitsbereich zulässig ist. Ein rein finanziell motiviertes Investment ohne inhaltlichen Bezug zur Zielsetzung des Lehrmittelverlags wäre unzulässig. Solche Beteiligungen sind vom Verlagsrat zu beschliessen (§ 7 lit. c) und zusätzlich vorgängig der Bildungsdirektion zur Kenntnis zu bringen (Abs. 4).

B. Organisation*Direktion*

§ 5. Die Direktion

- a. übt die Aufsicht über den Lehrmittelverlag aus,
- b. legt die Eigentümerstrategie fest,

Der Bildungsdirektion obliegt die Aufsicht über den Lehrmittelverlag.

Bei den Beteiligungen des Kantons (unter anderem den öffentlich-rechtlichen Anstalten oder bei Beteiligungen an Aktiengesellschaften) wird zwischen sogenannten "bedeutenden Beteiligungen" und den übrigen Beteiligungen unterschieden. Eine bedeutende Beteiligung liegt gemäss Ziff. 5.1 der Richtlinien über die Public Corporate Governance des Regierungsrates (PCG-



Vorentwurf	Erläuterungen
c. stellt dem Regierungsrat zuhanden des Kantonsrats Antrag zum Budget, d. genehmigt den Jahresbericht und stellt dem Regierungsrat zuhanden des Kantonsrats Antrag zur Gewinnverwendung, e. wählt die Präsidentin oder den Präsidenten und die weiteren Mitglieder des Verlagsrates.	Richtlinien, Fassung vom 3. Juli 2019) vor, wenn eine Beteiligung bedeutende Risiken für den Kantonshaushalt, die Volkswirtschaft oder das Ansehen des Kantons mit sich bringt und der Wert der Beteiligung gewisse Schwellenwerte überschreitet. Bei bedeutenden Beteiligungen, die auf der "Liste der bedeutenden Beteiligungen" aufgeführt sind, muss der Regierungsrat eine Eigentümerstrategie festlegen und dem Kantonsrat zur Genehmigung unterbreiten (§ 95 Abs. 3 Kantonsratsgesetz vom 25. März 2019, KRG, LS 171.1). Bei den übrigen Beteiligungen ist die Festlegung einer Eigentümerstrategie nicht vorgeschrieben, erfolgt indes zuweilen ebenfalls (so z.B. betr. die Abraxas Informatik AG). In diesen Fällen ist die jeweils zuständige Direktion für die Eigentümerstrategie verantwortlich. Beim LMVZ handelt es sich um eine übrige Beteiligung gemäss PCG-Richtlinien (vgl. zum Ganzen https://www.zh.ch/de/politik-staat/kanton/beteiligungen-an-organisationen-und-unternehmen.html). Der Kantonsrat bewilligt jährlich das Budget für die Erfüllung der Aufgaben des LMVZ gemäss §§ 2 bis 4. Das Budget kann einen Ertrags- oder einen Aufwandüberschuss aufweisen. Die Bildungsdirektion genehmigt den Jahresbericht. Sie stellt dem Regierungsrat zuhanden des Kantonsrats unter Berücksichtigung einer angemessenen Reservebildung beim LMVZ Antrag auf die Gewinnverwendung oder die Deckung des Verlusts. Der Lehrmittelverlag soll dem Betrieb angemessene Reserven bilden können. Angemessen sind die Reserven, wenn sie es dem Betrieb ermöglichen, die üblichen wirtschaftlichen Schwankungen, die auch einmal zu einem Geschäftsjahr mit Verlust führen können, mit Eigenkapital aufzufangen. Die Angemessenheit der Reservebildung wird sinnvollerweise nicht im Gesetz oder in der Verordnung quantifiziert, sondern im Jahresbericht ausgewiesen und begründet. Die Genehmigung des Jahresberichts durch die Bildungsdirektion stellt sicher, dass die Angemessenheit der Reservebildung vom Kanton selbst überprüft und gegebenenfalls korrigiert werden kann. Vorgaben zur Reservebildung können in die Eigentümerstrategie aufgenommen werden.
<i>Verlagsrat a. Stellung, Zusammensetzung und Wahl</i> § 6. ¹ Der Verlagsrat ist das oberste Führungsorgan des Lehrmittelverlags.	Als Organe des Lehrmittelverlags sind der Verlagsrat als oberstes Organ und eine Geschäftsleitung (vgl. § 9 f.) vorgesehen.



Vorentwurf	Erläuterungen
² Die Amtsdauer beträgt vier Jahre. Wiederwahl ist möglich. ³ Der Verlagsrat besteht aus vier bis sechs Mitgliedern. Im Verlagsrat sind verlegerische und betriebswirtschaftliche Fachkompetenz, der Schulbereich und die Wissenschaft angemessen vertreten. Dem Verlagsrat gehören mindestens an a. eine Vertreterin oder ein Vertreter der Direktion, b. eine Fachperson aus dem Bereich Verlagswesen, c. eine Fachperson aus dem Bereich Betriebswirtschaft, d. eine Vertreterin oder ein Vertreter der Lehrpersonen der Volksschule. ⁴ Im Übrigen konstituiert sich der Verlagsrat selbst. <i>b. Aufgaben</i> § 7. Der Verlagsrat	Der Verlagsrat besteht aus vier bis sechs von der Bildungsdirektion für eine Amtszeit von vier Jahren ernannten Mitgliedern. Die Wiederwahl ist ohne Amtszeitbeschränkung möglich. Damit auch auf strategischer Ebene und bei der Umsetzung der Eigentümerstrategie sachgerechte Entscheidungen getroffen werden, ist bei der Zusammensetzung darauf zu achten, dass verlegerische und betriebswirtschaftliche sowie gegebenenfalls auch rechtliche Kompetenz vertreten ist. Ferner ist eine Vertretung der Bildungsdirektion und der Lehrerschaft als Vertretung des Schulbereichs sowie der Wissenschaft vorgeschrieben. Die Präsidentin oder der Präsident wird durch die Bildungsdirektion ernannt, im Übrigen konstituiert sich der Verlagsrat selbst. Der Verlagsrat ist insbesondere für die Umsetzung der Eigentümerstrategie verantwortlich und hat der Bildungsdirektion dazu jährlich Bericht zu erstatten. Dem Verlagsrat obliegen überdies die für eine öffentlich-rechtliche Anstalt üblichen Führungsaufgaben, welche sich (stets im Rahmen der Eigentümerstrategie) an diejenigen eines Verwaltungsrates in einer Aktiengesellschaft orientieren. Dies beinhaltet insbesondere die Antragstellung zum Budget und die Verabschiedung des Jahresberichts zuhanden der Bildungsdirektion, die Überwachung des Finanzhaushalts, ferner die Zuständigkeit für personalrechtliche Entscheidungen betreffend die Verlagsleitung und den Erlass einer Geschäftsordnung sowie des Finanzreglements. In der Geschäftsordnung legt der Verlagsrat die verlagsinterne Organisation und Kompetenzordnung fest und regelt insbesondere die Aufgabenteilung und Abgrenzung der Zuständigkeiten und Befugnisse zwischen Verlagsrat und Verlagsleitung. Eine direkte Mitwirkung bei der operativen Führung ist nicht vorgesehen. Daran ändern auch die Kompetenzen gemäss lit. a (Vorgaben zu Qualität und Preisgestaltung) und lit. b (Beschluss

**Vorentwurf****Erläuterungen**

über Kooperationen) nichts. Vorgaben zur Qualität und Preisgestaltung sollen nicht oder höchstens ausnahmsweise auf der Ebene einzelner Produkte, sondern in übergeordneter Form erfolgen, etwa durch Vorgabe entsprechender Richtlinien (beispielsweise dass die Preise im Vergleich zu Marktpreisen gleich oder tiefer sein sollen oder Preisgestaltungsmechanismen für obligatorische Lehrmittel usw.) bzw. durch die Implementierung von Qualitätssicherungsinstrumenten (beispielsweise Vorgabe, welche Kompetenzen in einer Entwicklungskommission für ein Lehrmittel vertreten sein müssen). Kooperationen sind sodann nur dann durch den Verlagsrat zu beschliessen, wenn es sich um inhaltliche Zusammenarbeit handelt (beispielsweise Entwicklung eines Lehrmittels gemeinsam mit einem oder mehreren Lehrmittelverlagen anderer Kantone). Rein organisatorische Kooperationen (beispielsweise Vertriebskooperationen oder die generelle Regelung von Bezugskonditionen mit einem grossen Abnehmer wie beispielsweise der Stadt Zürich für ihre Schulen) kann die Verlagsleitung in eigener Kompetenz beschliessen.

Vor dem Abschluss von Verträgen mit ausserordentlichem Inhalt und von Beteiligungen muss der Vertragsrat die Direktion über seine Absichten informieren. Darunter sind insbesondere Verträge mit besonders hohen finanziellen Verpflichtungen (beispielsweise solche mit einem Vertragswert von mehr als 1 Mio. Franken) zu verstehen. Die Besonderheit kann sich aber auch durch andere Umstände (beispielsweise Person eines Kooperationspartners, Inhalt eines vorgesehenen Lehrmittels usw.) ergeben.

- a. erlässt Vorgaben zur Qualität der Lehrmittel und zur Preisgestaltung,
- b. beschliesst über Kooperationen mit Dritten, über Beteiligungen im Sinne von § 4 Abs. 3 und über Verträge mit ausserordentlichem Inhalt,
- c. informiert die Direktion vorgängig über geplante Beteiligungen im Sinne von § 4 Abs. 3 und Vertragsabschlüsse mit ausserordentlichem Inhalt,
- d. erlässt Vorgaben zum Zusammenwirken mit der Direktion und der Lehrerschaft,
- e. erlässt die Geschäftsordnung und das Finanzreglement,
- f. ist zuständig für die Anstellung und die Entlassung der Verlagsleiterin oder des Verlagsleiters,



Vorentwurf	Erläuterungen
g. beaufsichtigt den Finanzhaushalt, h. verabschiedet den Jahresbericht zuhanden der Direktion, i. stellt der Direktion zuhanden des Regierungsrats Antrag zum Budget sowie zu den weiteren Staatsleistungen, j. erstattet der Direktion jährlich Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie. <i>c. Beschlussfassung</i> § 8. ¹ Der Verlagsrat ist beschlussfähig, wenn mindestens vier Mitglieder anwesend sind. Er fasst seine Beschlüsse mit einfachem Mehr. ² Bei Stimmengleichheit hat die Präsidentin oder der Präsident den Stichentscheid. ³ Die Verlagsleiterin oder der Verlagsleiter nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen des Verlagsrats teil. <i>Geschäftsleitung a. Zusammensetzung</i> § 9. Die Geschäftsleitung setzt sich zusammen aus der Verlagsleiterin oder dem Verlagsleiter und weiteren Mitgliedern. Die Geschäftsordnung regelt die Zusammensetzung der Geschäftsleitung. <i>b. Aufgaben</i> § 10. ¹ Der Geschäftsleitung obliegen die operative Führung des Lehrmittelverlags und alle Aufgaben, für die dieses Gesetz und die Geschäftsordnung keine besonderen Zuständigkeiten vorsehen. ² Die Geschäftsleitung	Mit der Anwesenheit von mindestens vier Mitglieder ist sichergestellt, dass die notwendigen Kompetenzen bei der Beschlussfassung abgedeckt sind. Die Verlagsleiterin oder der Verlagsleiter nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen des Verlagsrats teil. Die Führung des Lehrmittelverlags obliegt der Geschäftsleitung (GL). Die Zusammensetzung derselben wird im Gesetz nicht geregelt, sondern der Geschäftsordnung und damit dem Verlagsrat überlassen. Dadurch soll der Verlagsrat die Möglichkeit haben, die Zusammensetzung und Struktur der GL der aktuellen Situation anzupassen, sei diese durch die personelle oder organisatorische Konstellation oder das Marktumfeld geprägt. Im Rahmen der Geschäftsordnung ist der Verlagsrat auch frei, nebst der Verlagsleitung weitere Hierarchiestufen (z.B. Bereichsleitungen) einzusetzen oder nicht. Die Leitung der GL obliegt der Verlagsleiterin oder dem Verlagsleiter, wobei eine Aufgabenteilung im Job-Sharing auch für diese Position denkbar ist. Der GL obliegt die operative Führung des Verlags. Zusammen mit den übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erbringt sie ihre Leistungen im Rahmen der vom Gesetz und vom Verlagsrat gesetzten Zielvorgaben. Gegenüber dem Verlagsrat trägt die GL insbesondere die Verantwortung für die wirtschaftliche



Vorentwurf	Erläuterungen
	Zielerreichung. Aufgrund der Kompetenzregelung in Abs. 1, wonach die GL für alle Aufgaben zuständig ist, die im Gesetz oder der Geschäftsordnung nicht einem anderen Organ übertragen sind, verfügt die GL zur Erfüllung ihrer Aufgaben über umfassende Entscheidungsbefugnisse bei der Erledigung der Alltagsgeschäfte und der Umsetzung der strategischen Vorgaben. Sie ist damit insbesondere auch für die Anstellung und Überwachung des Personals, für das Budget, den Jahresbericht sowie für die Führung des Finanzhaushalts verantwortlich.
a. legt die Organisation und die Führungsgrundsätze des Lehrmittelverlags fest, b. regelt die Anstellung und Entlassung des Personals, c. erstellt das Budget und den Jahresbericht zuhanden des Verlagsrates, d. führt den Finanzhaushalt. <i>Personal</i> § 11. ¹ Die Arbeitsverhältnisse sind öffentlich-rechtlich. ² Das Personal untersteht den Bestimmungen für das Staatspersonal. ³ Das Personal wird bei der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich versichert. C. Finanzen, Rechnungslegung und Rechnungsführung <i>Liegenschaften</i> § 12. Der Lehrmittelverlag mietet die betriebsnotwendigen Liegenschaften auf eigene Rechnung. <i>Finanzierung der Leistungen</i> § 13. Der Lehrmittelverlag finanziert seine Leistungen in erster Linie durch Verkaufserlöse und durch Beiträge Dritter.	Die Arbeitsverhältnisse bleiben auch nach der Verselbständigung öffentlich-rechtlich und dem kantonalen Personalgesetz unterstellt. Aufgrund der notwendigen logistischen Flexibilität (Lagerbestände, Vertrieb usw.) ist der Lehrmittelverlag darauf angewiesen, über seine betriebsnotwendigen Liegenschaften eigenständig Mietverträge abzuschliessen. Als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt ist der Lehrmittelverlag ein selbständiges Rechtssubjekt, das Träger eigenen Vermögens sein kann. Der Lehrmittelverlag finanziert die von ihm erbrachten Leistungen in erster Linie durch Verkaufserlöse. Haftungssubstrat für die Verbind-



Vorentwurf	Erläuterungen
<i>Subsidiäre Haftung</i>	
§ 14. Der Kanton haftet subsidiär für die Verbindlichkeiten des Lehrmittelverlags.	lichkeiten der Anstalt ist in erster Linie deren Eigenkapital. Ohne Regelung der subsidiären Haftung durch den Kanton im Gesetz würde nur das Vermögen des Lehrmittelverlags für seine Verbindlichkeiten haften. Eine subsidiäre Haftung des Kantons ist auch bei anderen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons vorgesehen (beispielsweise beim Forensischen Institut Zürich, LS 551.60).
<i>Finanzhaushalt und Rechnungsführung</i>	
§ 15. ¹ Der Lehrmittelverlag ist dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 und den Ausführungserlassen des Regierungsrates zu diesem Gesetz unterstellt.	Es gelten die Bestimmungen des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611) sowie der dazugehörigen Ausführungserlasse des Regierungsrates (Rechnungslegungsverordnung vom 29. August 2007 [RLV, LS 611.1] und Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 [FCV, LS 611.12]). Gemäss § 2 Abs. 1 lit. d des Finanzkontrollgesetzes vom 30. Oktober 2000 (FKG, LS 614) wird die Finanzaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons durch die Finanzkontrolle ausgeübt. Diese Aufsicht besteht aus einer Prüfung der Ordnungs- und Rechtmässigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit im Rahmen der Haushaltsführung.
² Der Lehrmittelverlag wird im Staatshaushalt konsolidiert.	Der jährliche Lehrmittelumsatz mit der Volksschule des Kantons beträgt etwas über 20 Mio. Franken. Der LMVZ ist daher in der Rechnung des Kantons Zürich zu konsolidieren (§ 54 Abs. 1 lit. c CRG; § 28 RLV. Für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs sowie der Tresorerie ist der Kanton (Finanzdirektion) zuständig.
D. Rechtsschutz	
<i>Rechtsmittel</i>	
§ 16. Erstinstanzliche Anordnungen des Verlagsrates und der Geschäftsleitung unterliegen dem Rekurs an die Direktion.	Entsprechend dem im Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) verankerten Grundsatz des zweistufigen Rechtsmittelweges (Rekurs an die obere Verwaltungsbehörde und Beschwerde an das Verwaltungsgericht) können erstinstanzliche Anordnungen des Verlagsrates und der Geschäftsleitung mit Rekurs bei der Bildungsdirektion angefochten und



Vorentwurf	Erläuterungen
E. Schlussbestimmungen	
<i>Betriebsübernahme</i>	
§ 17. ¹ Der Lehrmittelverlag übernimmt vom Kanton den bestehenden Lehrmittelverlag.	deren Rekursentscheide mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden.
² Er tritt in alle Rechte und Pflichten des bestehenden Lehrmittelverlags ein. Vorbehalten bleibt die Zustimmung des Vermieters zur Übertragung des Mietverhältnisses.	Die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt wird mit Inkrafttreten dieses Gesetzes den laufenden Betrieb des heutigen Lehrmittelverlags übernehmen.
<i>Personalübernahme</i>	Die bisherigen Rechte und Pflichten sowie die Rechtsverhältnisse, die der Kanton im Bereich des heutigen Lehrmittelverlags eingegangen ist, gehen auf die neue Anstalt über. Davon ausgenommen sind aufsichtsrechtliche Rechte und Pflichten einschliesslich derjenigen, die sich aus der kantonalen Bildungsgesetzgebung ergeben.
§ 18. Die Arbeitsverhältnisse des Personals des bestehenden Lehrmittelverlags werden vom Kanton auf den Lehrmittelverlag übertragen. Art. 333 des Obligationenrechts ist sinngemäss anwendbar.	Mit dem Übergang der Rechte und Pflichten werden auch die Arbeitsverhältnisse des Personals des heutigen Lehrmittelverlags vom Kanton auf die Anstalt übertragen. Die Grundsätze von Art. 333 OR finden Anwendung, soweit es gemäss den Vorgaben des kantonalen Rechts möglich ist. Gemäss dem gegenwärtigen Stellenplan sind beim Lehrmittelverlag über alle Bereiche 69.6 Vollzeitstellen eingerichtet. Insgesamt sind rund 80 Personen in Voll- oder Teilzeit angestellt.
<i>Übertragung von Aktiven und Passiven</i>	
§ 19. Der Lehrmittelverlag übernimmt die Aktiven und Passiven des bestehenden Lehrmittelverlags gemäss Staatsrechnung.	Übertragen werden schliesslich auch die Aktiven und die Passiven des heutigen Lehrmittelverlags.
<i>Übergangsbestimmung</i>	
§ 20. Die vollständige Überführung des Lehrmittelverlags in eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt muss spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Gesetzes vollzogen sein.	Die Übertragung des Lehrmittelverlags in eine öffentlich-rechtliche Anstalt bedingt zahlreiche organisatorische Arbeiten, wie namentlich die Wahl des Verlagsrats, der Erlass der Geschäftsordnung und des Finanzreglements, die Festlegung der Organisation und der Führungsgrundsätze des Lehrmittelverlags usw. Es ist daher eine angemessene Frist für die vollständige Überführung vorzusehen.
II. Das Bildungsgesetz vom 1. Juli 2002 wird wie folgt geändert:	

**Vorentwurf****Erläuterungen***Rechtsform, Aufgaben*

Der 3. Teil «Lehrmittelverlag» (§ 10) wird aufgehoben.

Die Teile 4–8 werden zu den Teilen 3–7.

III. Das Gesetz über den Lehrmittelverlag vom 11. April 2016 wird aufgehoben.

IV. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.