Urteilskopf

105 Ib 72

12. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 1. Juni 1979 i.S. Saborowski gegen Schweizerischer Schulrat (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde; Liste der Ausweise, die zur prüfungsfreien Zulassung oder zur Zulassung mit reduzierter bzw. umfassender Aufnahmeprüfung in das erste Semester der ETH berechtigen.

1. Art. 100 lit. k OG ist im Fall der Anerkennung eines ausländischen Maturitätszeugnisses nicht anwendbar (E. 1c).

2. Der Schweizerische Schulrat darf mit einem dem Bundesrat nicht zur Genehmigung unterbreiteten Reglement nicht eines seiner Reglemente abändern, die vom Bundesrat genehmigt worden sind (Grundsatz des Parallelismus der Rechtssetzungsformen).

Regeste (fr):
Recevabilité du recours de droit administratif; liste des certificats qui permettent l'admission au premier semestre de l'EPF sans examen préalable ou avec un examen d'admission soit réduit, soit complet.

1. L'art. 100 litt. k OJ n'est pas applicable dans le cas de la reconnaissance d'un certificat de maturité étranger (consid. 1c).

2. Le Conseil des écoles polytechniques fédérales ne peut pas modifier un de ses règlements qui a été approuvé par le Conseil fédéral, par un règlement qui n'a pas été soumis à cette approbation (principe du parallélisme des formes dans l'activité législative).

Regesto (it):
Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo; elenco degli attestati di maturità che permettono l'ammissione al primo semestre del Politecnico federale senza esame d'ammissione o con esame d'ammissione ridotto o completo.

1. L'art. 100 lett. k OG non è applicabile ove si tratti del riconoscimento di un certificato di maturità estero (consid. 1c).

2. Il Consiglio dei politecnici federali non può modificare uno dei propri regolamenti ratificati dal Consiglio federale, mediante un regolamento che non è stato sottoposto a tale ratifica (principio del parallelismo delle forme nell'attività legislativa).

Sachverhalt ab Seite 72

Fred Saborowski, ein deutscher Staatsangehöriger, hat am Fichte-Gymnasium der Stadt Hagen ein Reifezeugnis erworben.

Gestützt darauf ersuchte er das Rektorat der ETH Zürich (ETHZ) um Zulassung zum Studium im 1. Semester an der Abteilung für Landwirtschaft. Das Rektorat verfügte in Beantwortung dieses Gesuchs, Saborowski habe eine reduzierte Aufnahmeprüfung zu bestehen, bevor er zugelassen werden könne. Gegen diese Verfügung erhob Saborowski Beschwerde beim Präsidenten der ETHZ. Er brachte im wesentlichen vor, sein Abitur verleihe die allgemeine Hochschulreife und sei mit dem eidgenössischen Maturitätstypus B vergleichbar, der den prüfungsfreien Zugang zur ETHZ ermögliche. Der Präsident der ETHZ wies die Beschwerde ab. Er führte zur Begründung im wesentlichen an, das Rektorat habe zwar das von Saborowski vorgelegte Reifezeugnis unter sehr wohlwollender Beurteilung als annähernd einem eidgenössischen Maturitätszeugnis des Typus B entsprechend gewertet; gemäss Ziff. 2.3 der vom Schulrat am 30. Januar 1976 erlassenen Liste der Ausweise, die zur prüfungsfreien Zulassung oder zur Zulassung mit reduzierter bzw. umfassender Aufnahmeprüfung in das erste Semester berechtigen (nachfolgend: "Liste der Ausweise"; in der AS nicht publiziert) genüge ein deutscher Maturitätsausweis nicht mathematisch-naturwissenschaftlicher Richtung aber nur zur Zulassung nach Bestehen einer reduzierten Aufnahmeprüfung. Gegen den Entscheid des Präsidenten der ETHZ erhob Saborowski Verwaltungsbeschwerde beim Schweizerischen Schulrat; darin machte er zur Hauptsache geltend, Ziff. 2.3 der "Liste der Ausweise" sei auf ihn aus formellen und materiellen Gründen nicht anwendbar. Der Schweizerische Schulrat wies die Beschwerde mit Entscheid vom 29. September 1978 ab. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragt Saborowski, der Beschluss der Vorinstanz sei aufzuheben und er sei prüfungsfrei zur ETHZ zuzulassen.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. a) Der Beschwerdeführer rügt einzig, der Entscheid des Schulrates sei deshalb rechtswidrig, weil Ziff. 2.3. der "Liste der Ausweise" mangels Gültigkeit auf ihn keine Anwendung finden dürfe. Gemäss Art. 104 lit. a OG kann mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde die Verletzung von Bundesrecht geltend gemacht werden. Eine Rechtsverletzung kann auch in

der Anwendung eines ungültigen Rechtssatzes liegen, falls es sich dabei um einen Erlass auf Verordnungsstufe handelt (Art. 114bis Abs. 3 BV); um einen solchen Erlass geht es bei der "Liste der Ausweise" des Schweizerischen Schulrates. Auf die Beschwerde kann indes nur eingetreten werden, wenn das Erfordernis der Letztinstanzlichkeit (Art. 97 Abs. 1 OG) erfüllt ist und sofern der angefochtene Entscheid unter keine der in Art. 99 bis 102 OG aufgezählten Ausnahmen fällt. b) Der angefochtene Entscheid ist vom Schweizerischen Schulrat, der letzten Instanz einer autonomen eidgenössischen Anstalt im Sinne von Art. 98 lit. d OG ausgefällt worden (vgl. BGE 98 Ib 304 E. 1). Er kann nicht durch Beschwerde oder Klage an eine der in Art. 98 OG erwähnten Instanzen weitergezogen werden. Das Erfordernis der Letztinstanzlichkeit ist demnach erfüllt. c) Gemäss Art. 100 lit. k OG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig gegen die "Anerkennung oder die Verweigerung der Anerkennung schweizerischer Maturitätsausweise". Der angefochtene Entscheid bewertete

das deutsche Abiturzeugnis des Beschwerdeführers als für die prüfungsfreie Zulassung ungenügend; er sprach sich somit nicht über die Anerkennung eines schweizerischen sondern eines ausländischen Maturitätszeugnisses aus. Die Anerkennung eines ausländischen Maturitätsausweises ist eine Materie, die sich, ähnlich wie die Anerkennung schweizerischer Maturitätsausweise, nicht besonders gut für eine gerichtliche Überprüfung eignet, welche die Ermessenskontrolle ausschliesst. Darum stellt sich die Frage, ob auf die Anerkennung ausländischer Maturitätsausweise Art. 100 lit. k OG analog angewandt werden sollte. In Anbetracht des Wortlautes dieser Bestimmung, die ausdrücklich nur die schweizerischen Maturitätsausweise nennt, müsste eine solche analoge Auslegung jedoch gegen den klaren Wortlaut vorgenommen werden. Dafür besteht keine genügende Veranlassung (nicht veröffentlichte Urteile Gutzwiller vom 4. Juli 1978 und Morel vom 29. Oktober 1971). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2. Gemäss Art. 29 und 44 des Bundesgesetzes vom 7. Februar 1854 betreffend die Errichtung einer eidgenössischen polytechnischen Schule (ETH-Gesetz; SR 414.110) und Art. 18 des Bundesbeschlusses vom 24. Juni 1970 über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (Übergangsregelung;

SR 414.110.2) ist der Bundesrat generell mit dem Vollzug dieser Erlasse betraut. Gestützt auf diese Kompetenz hat der Bundesrat als Vollzugsverordnung das Reglement für die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich vom 16. April 1924 (ETH-Reglement; SR 414.131) erlassen und darin in Art. 7 Abs. 4 statuiert, dass die Aufnahmebedingungen für die Studierenden durch ein vom Schulrat zu erlassendes Regulativ festgelegt werden. In Art. 108 Ziff. 1 lit. k des Reglementes wird diese Kompetenzzuweisung wiederholt: Danach obliegt dem Schulrat, "die Regulative und die Grundsätze festzustellen, nach denen die Aufnahme der Studierenden, Fachhörer und Freihörer zu geschehen hat, insbesondere auch über die Anerkennung der Ausweise ausländischer Mittel- und Hochschulen zu bestimmen". Gemäss Art. 105 lit. c ETH-Reglement sind die "Regulative wichtigeren Inhalts", die der Schulrat erlassen hat, vom Bundesrat zu genehmigen. Der Schweizerische Schulrat hat von seiner Rechtsetzungsbefugnis bezüglich der Regelung der Aufnahmebedingungen in zwei Erlassen Gebrauch gemacht: a) Im Reglement über die Zulassung zu den Studien an den Eidgenössischen Technischen Hochschulen vom 12. September 1975 (Zulassungsreglement; SR 414.131.5) bestimmte er, unter welchen Voraussetzungen ein Bewerber ohne Prüfung in die ETH aufgenommen wird. Vorliegend relevant ist Art. 1 lit. d. Diese Bestimmung lautet: "Zum Studium im ersten Semester aller Fachabteilungen der Eidgenössischen Technischen Hochschulen werden die Inhaber folgender Maturitätsausweise ohne Prüfung zugelassen: d) ... ausländische Maturitätsausweise, deren Anforderungen jenen einer eidgenössisch anerkannten Maturität entsprechen; der Schweizerische Schulrat bestimmt nach Anhören der Schulen, welche Maturitätsausweise unter welchen Bedingungen dieses Erfordernis erfüllen." Andererseits bestimmt das gleiche Reglement in Art. 2 Abs. 2 lit. b: "Eine reduzierte Aufnahmeprüfung haben abzulegen:
...
b) Inhaber ausländischer Maturitätszeugnisse, sofern nicht nach Artikel 1 Buchstabe d die prüfungsfreie Zulassung möglich ist und wenn Gewähr besteht, dass ihre Vorbildung sie befähigt, dem Unterricht des ersten

Semesters zu folgen."
b) In der "Liste der Ausweise" vom 30. Januar 1976 legte der Schulrat für ausländische Maturitätszeugnisse u.a. folgendes fest: "Ziff. 1:

Prüfungsfreie Zulassung in das erste Semester des Diplomstudiums gemäss Artikel 1 des Reglementes über die Zulassung zu den Studien an den Eidgenössischen Technischen Hochschulen: 1.4. Maturitätsausweise mathematisch-naturwissenschaftlicher Richtung der folgenden Länder unter Vorbehalt des Nachweises des Bestehens der Prüfung mit mindestens den angegebenen Durchschnitten (für den Durchschnitt zählen Fächer, die jenen im Eidgenössischen Maturitätstypus C entsprechen): Land: Durchschnitt:
Bundesrepublik Deutschland 1,5
(Es folgt eine Aufzählung weiterer 12 Länder mit Angabe der jeweils erforderlichen Notendurchschnitte.) Ziff. 2:
Reduzierte Aufnahmeprüfung für die Zulassung in das erste Semester des Diplomstudiums gemäss Artikel 2 Absatz 2 des Reglementes über die Zulassung zu den Studien an den Eidgenössischen Technischen Hochschulen vom 12. September 1975: ...
2.3. Maturitätsausweise mathematisch-naturwissenschaftlicher Richtung der unter 1.4 genannten Länder, deren Durchschnitt für die prüfungsfreie Aufnahme nicht genügt, sowie Maturitätsausweise nicht mathematisch-naturwissenschaftlicher Richtung dieser Länder, sofern sie einem eidgenössisch anerkannten Typus entsprechen." Gemäss dieser Regelung in der "Liste der Ausweise" berechtigen deutsche Maturitätsausweise nur dann zur prüfungsfreien Zulassung an die ETH, wenn sie mathematisch-naturwissenschaftlicher Richtung sind und einen bestimmten Notendurchschnitt erreichen ("Liste der Ausweise" Ziff. 1.4). Inhaber von deutschen Zeugnissen nicht mathematisch-naturwissenschaftlicher Richtung müssen demgegenüber mindestens eine reduzierte Aufnahmeprüfung ablegen; dazu werden sie nur zugelassen, wenn ihr Ausweis einem eidgenössisch anerkannten Maturitätstypus entspricht ("Liste der Ausweise" Ziff. 2.3).
Die "Liste der Ausweise" ist dem Bundesrat nicht zur Genehmigung vorgelegt und auch nicht in der AS publiziert worden.

BGE 105 Ib 72 S. 77

3. Der Schweizerische Schulrat hat im angefochtenen Beschwerdeentscheid festgehalten, der Beschwerdeführer sei im Besitz eines nicht mathematisch-naturwissenschaftlichen Maturitätsausweises, welcher gemäss Ziff. 2.3 der "Liste der Ausweise" eine reduzierte Aufnahmeprüfung notwendig mache; entgegen den Rügen des Beschwerdeführers sei diese Norm gültig und auf ihn anwendbar. Der Beschwerdeführer geht im Verfahren vor Bundesgericht davon aus, dass sein Abiturzeugnis dem eidgenössischen Maturitätstypus B entspricht. Er schliesst daraus, dieser Ausweis berechtige ihn zur prüfungsfreien Zulassung, weil es sich dabei um einen ausländischen Maturitätsausweis im Sinne von Art. 1 lit. d Zulassungsreglement handle; die Vorinstanzen hätten sich fälschlicherweise auf Ziff. 2.3 der "Liste der Ausweise" gestützt; die angerufene Bestimmung sei ungültig, weil sie auf einer unzulässigen Delegation des Schulrates an sich selbst beruhe und zudem inhaltlich im Widerspruch zum übergeordneten Grundsatz von Art. 1 lit. d Zulassungsreglement stehe. Ob Ziff. 2.3 der "Liste der Ausweise" aus einem der genannten Gründe auf den Beschwerdeführer keine Anwendung finden darf, ist im folgenden zu prüfen.

4. Die Argumentation des Beschwerdeführers, Ziff. 2.3 der "Liste der Ausweise" sei ungültig, weil der Schulrat in Art. 1 lit. d Zulassungsreglement unzulässigerweise die Kompetenz zum Erlass der "Liste der Ausweise", an sich selbst delegiert habe, geht fehl: Wie erwähnt, ist der Schulrat laut Art. 7 Abs. 4 und 108 Ziff. 1 lit. k ETH-Reglement befugt, die Aufnahmebedingungen und insbesondere die Anerkennung ausländischer Maturitätsausweise zu regeln. Solche Reglemente müssen gemäss Art. 105 lit. c nur dann vom Bundesrat genehmigt werden, wenn sie "wichtigeren Inhalts" sind. Der Schweizerische Schulrat führt nun im angefochtenen Entscheid aus, er habe sich bei der Ausarbeitung der in Frage stehenden Rechtsnormen entschieden, das Zulassungsreglement zweizuteilen: In dem vom Bundesrat genehmigten Zulassungsreglement habe er die wichtigen Zulassungsgrundsätze verankert; die detaillierten, häufigen Änderungen unterworfenen Vorschriften mit ausgeprägt technisch-organisatorischem Charakter seien dagegen in der "Liste der Ausweise" aufgenommen worden. Die Bestimmungen des ETH-Reglementes über die bundesrätliche Genehmigung und die Erklärung des Schweizerischen

Schulrates machen deutlich, dass die "Liste der Ausweise" nicht aufgrund einer Delegationsnorm im Zulassungsreglement erlassen wurde; vielmehr basieren beide Erlasse - das Zulassungsreglement und die "Liste der Ausweise" - auf den gleichen Kompetenznormen von Art. 7 Abs. 4 und Art. 108 Ziff. 1 lit. k ETH-Reglement: Der Unterschied besteht nur darin, dass das Zulassungsreglement die grundsätzlichen Kriterien für das Zulassungswesen enthält, somit "wichtigeren Inhalts" im Sinne von Art. 105 lit. c ETH-Reglement ist und deshalb vom Bundesrat genehmigt werden musste; demgegenüber stand dem Schulrat frei, diese Kriterien in einer "Liste der Ausweise" zu spezifizieren und diese wegen des minder "wichtigen" Inhalts nicht der bundesrätlichen Genehmigung zu unterbreiten. Dem Verweis in Art. 1 lit. d Zulassungsreglement auf die Kompetenz des Schulrates zum Erlass der "Liste der Ausweise" kommt somit bloss deklaratorische Wirkung zu. Auch ohne diesen Verweis wäre der Schulrat bereits auf Grund von Art. 7 Abs. 4 und Art. 108 Ziff. 1 lit. k ETH-Reglement kompetent, in einer "Liste der Ausweise" zu bestimmen, welche ausländischen Ausweise im einzelnen dem Erfordernis des Art. 1 lit. d entsprechen. Es liegt somit keine unzulässige Subdelegation des Schulrates an sich selber vor.

5. Der Beschwerdeführer bringt vor, Art. 1 lit. d Zulassungsreglement statuiere in der ersten Satzhälfte den Grundsatz, dass ausländische Ausweise, deren Anforderungen jenen einer eidgenössisch anerkannten Maturität entsprächen, zur prüfungsfreien Zulassung an die ETHZ berechtigen würden. Demgegenüber bestimme die "Liste der Ausweise" in Ziff. 2.3, dass dieser Grundsatz nur für mathematisch-naturwissenschaftliche Maturitätszeugnisse gelte. Ziff. 2.3 der "Liste der Ausweise" hebe somit das Prinzip von Art. 1 lit. d Zulassungsreglement zumindest zum Teil auf. Demgegenüber geht der Schweizerische Schulrat davon aus, dass die "Liste der Ausweise" in Ziff. 2.3 den Grundsatz von Art. 1 lit. d Zulassungsreglement nicht einschränke sondern konkretisiere; das Erfordernis einer reduzierten Aufnahmeprüfung für Inhaber ausländischer Ausweise nicht mathematisch-naturwissenschaftlicher Richtung in der "Liste der Ausweise" wolle für die betreffenden Studenten die Gefahr erhöhter Anlaufschwierigkeiten im Studium reduzieren.

Die Anordnung des Schulrates, Inhaber ausländischer Maturitätszeugnisse sollten nur dann prüfungsfrei zum Studium zugelassen werden, wenn sie eine Maturität mathematisch-naturwissenschaftlicher Richtung vorweisen könnten, ist an sich zutreffend und hält als sachlich gerechtfertigte Differenzierung auch vor dem Gleichheitssatz des Art. 4 BV stand. Sie lässt sich aber nicht mit der allgemeinen Regelung von Art. 1 lit. d Zulassungsreglement vereinbaren. Zwar ermächtigt dieser Artikel in der zweiten Satzhälfte den Schulrat, festzulegen, welche ausländischen Zeugnisse unter welchen Bedingungen den prüfungsfreien Zugang ermöglichen. Dabei hat er aber zu beachten, dass gemäss der Bestimmung der ersten Satzhälfte dieses Artikels ein ausländisches Zeugnis immer dann zur Zulassung ohne Aufnahmeprüfung berechtigt, wenn seine Anforderungen "jenen einer eidgenössisch anerkannten Maturität entsprechen". Dieses Kriterium, an welchem die ausländischen Zeugnisse zu messen sind, ist an sich präzis und lässt keinen Spielraum für eine Ausführung in einem Reglement: Es kann damit nur gemeint sein, dass als Voraussetzung für die Befreiung von der Aufnahmeprüfung der Ausweis irgendeinem eidgenössisch anerkannten Maturitätstypus gleichkommen müsse. Diese Auslegung wird durch den klaren Wortlaut gedeckt und entspricht dem in Art. 1 lit. a Zulassungsreglement verankerten Prinzip, dass alle eidgenössisch anerkannten Maturitätstypen die Berechtigung geben, an der ETH das Studium ohne zusätzliche Prüfung aufzunehmen. Art. 1 Zulassungsreglement enthält keinerlei Anhaltspunkte, welche die Annahme stützen würde, dass für die Inhaber ausländischer Ausweise eine grundsätzlich andere Lösung gelten solle als für die Inhaber schweizerischer Zeugnisse.

Die "Liste der Ausweise" führt nun aber eine solche Sonderbehandlung ausländischer Maturitätsausweise ein. Sie schliesst zum vorneherein aus, dass ein ausländisches Zeugnis, welches beispielsweise dem eidgenössisch anerkannten Typus B entspricht, jemals einen prüfungsfreien Zugang zum Studium an der ETH ermöglichen kann. Offensichtlich können nicht nur ausländische Zeugnisse mathematisch-naturwissenschaftlicher Richtung den schweizerischen Maturitätstypen A, B, C, D oder E gleichkommen. Damit wird der Grundsatz von Art. 1 lit. d erste Satzhälfte des Zulassungsreglementes, dass der ausländische Ausweis irgendeinem eidgenössisch anerkannten Maturitätstypus

entsprechen müsse, stark eingeschränkt. Art. 1 lit. d Zulassungsreglement und Ziff. 2.3 der "Liste der Ausweise" sind somit in sich widersprüchlich und lassen sich nicht miteinander vereinbaren.

6. Der Beschwerdeführer macht geltend, das Zulassungsreglement als vom Bundesrat genehmigte und in der Systematischen Sammlung publizierte Rechtsverordnung stehe rangmässig höher als die "Liste der Ausweise"; das Zulassungsreglement derogiere deshalb als Recht höherer Normstufe automatisch die "Liste der Ausweise", soweit ein inhaltlicher Widerspruch bestehe. Die Höherrangigkeit des Zulassungsreglementes ergebe sich auch daraus, dass dieser Erlass einen "wichtigeren Inhalt" im Sinne von Art. 105 lit. c ETH-Reglement aufweise; demzufolge stelle die vom Bundesrat nicht genehmigte "Liste der Ausweise" zwangsweise als "nicht wichtiges" Recht ein bloss untergeordnetes, nur ausführendes Reglement dar. Wie oben gezeigt, widersprechen sich die "Liste der Ausweise" und das Zulassungsreglement. Der generelle Ausschluss der Inhaber nicht mathematisch-naturwissenschaftlicher Zeugnisse von der prüfungsfreien Zulassung zum ETH-Studium, wie er in der "Liste der Ausweise" vom 30. Januar 1976 verankert wurde, modifiziert und ändert den Grundsatz des bereits am 12. September 1975 erlassenen Art. 1 lit. d Zulassungsreglement. Die beiden in Frage stehenden Erlasse beruhen zwar auf der gleichen Delegationsnorm und sind vom gleichen Organ beschlossen worden. Von entscheidender Bedeutung ist aber der Umstand, dass diese beiden Erlasse in je verschiedenen Verfahren zustande gekommen sind: Das Zulassungsreglement wurde vom Bundesrat genehmigt und in der AS publiziert. Diese beiden wichtigen Verfahrenselemente fehlen beim Erlass der "Liste der Ausweise". Es ist deshalb zu untersuchen, ob ein genehmigter Erlass durch einen nicht genehmigten und ein publizierter durch einen nicht publizierten abgeändert werden kann. a) Es stellt sich zunächst die Frage nach der rechtlichen Wirkung der Genehmigung. Die Praxis zeigt, dass die Abänderung kommunaler Erlasse, die von einem kantonalen Organ genehmigt worden sind, der erneuten Genehmigung bedarf (BGE 89 I 25, vgl. auch BGE 100 Ia 157). Gleiches gilt für die Änderung von Verordnungen der Exekutive, die von der Legislative

zu genehmigen sind (J.-F. AUBERT, La hiérarchie des règles, in ZSR 93/1974 II, S. 205; HANS NEF, Die Genehmigung von Verordnungen des Regierungsrates durch den Kantonsrat im Kanton Zürich, Rechtsgutachten, 1976, S. 33 ff.; WERNER CHRIST, Die Genehmigung von Verordnungen der Exekutive durch die Legislative, Diss. Zürich 1945, S. 127 ff.). Der Grundsatz, dass genehmigte Erlasse auch dann der Genehmigung bedürfen, wenn sie abgeändert werden, gilt auch im vorliegend zu beurteilenden Verhältnis zwischen dem zur Rechtsetzung befugten Organ einer autonomen eidgenössischen Anstalt und dem Bundesrat. Es ist ein allgemeines verfassungsrechtliches Prinzip, dass eine Rechtsnorm (ausser durch eine übergeordnete Norm) nur im gleichen Verfahren abgeändert werden kann, in welchem sie ursprünglich erlassen worden ist (BGE 100 Ia 162, BGE 98 Ia 109 E. 2, BGE 94 I 36). Die Genehmigung einer Norm durch die Aufsichtsbehörde stellt

ein wesentliches Verfahrensmerkmal dar. Dies zeigt sich mit aller Deutlichkeit, wenn die Genehmigung von der dazu zuständigen Instanz verweigert wird; die Nichtgenehmigung schliesst das Inkrafttreten des Erlasses aus (IMBODEN/RHINOW, Verwaltungsrechtsprechung II Nr. 144 B III) und die Gerichte sind daran gebunden (BGE 84 I 63, BGE 52 I 154). Genehmigungsbedürftige Normen werden somit in einem andern Verfahren erlassen als Rechtssätze, die nicht genehmigt werden müssen. Der Schulrat hat das Prinzip des Parallelismus der Rechtssetzungsformen verletzt, als er den vom Bundesrat genehmigten Art. 1 lit. d Zulassungsreglement materiell mit dem Erlass der "Liste der Ausweise" abänderte. Die Änderung des Zulassungsreglementes ist somit nicht gültig; Ziff. 2.3 der "Liste der Ausweise" kann deshalb auf den Beschwerdeführer keine Anwendung finden. b) Zum gleichen Resultat führt die Beurteilung der Beschwerde unter dem Gesichtspunkt der fehlenden Publikation der "Liste der Ausweise" in der AS. Nach Art. 4 lit. h des Rechtskraftgesetzes vom 12. März 1948 (SR 170.513.1) in Verbindung mit Art. 1 der Verordnung über die Veröffentlichung der Gesetze und anderer Erlasse des Bundes vom 8. November 1949 (SR 170.513.12) sind alle späteren Abänderungen zu Erlassen, die in der AS veröffentlicht wurden, ebenfalls zu publizieren. Die Abänderung eines Erlasses ist sogar dann zu veröffentlichen, wenn dieser Erlass ursprünglich gar

nicht in die AS hätte aufgenommen werden müssen (VPB 35/1970-71 Nr. 11). Diese Publikationspflicht ist vor allem unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit von Bedeutung und konkretisiert auf der Ebene des Gesetzes ebenfalls das verfassungsmässige Prinzip des Parallelismus der Rechtssetzungsformen. Die Missachtung der Veröffentlichungspflicht von Art. 4 lit. h Rechtskraftgesetz beim Erlass der "Liste der Ausweise" zeigt deshalb gleich wie die fehlende Genehmigung durch den Bundesrat, dass die Liste in einem Verfahren erlassen wurde, mit welchem der Grundsatz von Art. 1 lit. d Zulassungsreglement nicht abgeändert oder eingeschränkt werden konnte. Die "Liste der Ausweise" durfte deshalb auf den Beschwerdeführer nicht angewandt werden. Die Beschwerde ist somit gutzuheissen. c) Im nicht publizierten Urteil Gutzwiller vom 4. Juli 1978 hat das Bundesgericht festgestellt, dass der Notendurchschnitt von 1,5, der gemäss Ziff. 1.4 der "Liste der Ausweise" bei Maturitätszeugnissen mathematisch-naturwissenschaftlicher Richtung aus der Bundesrepublik Deutschland als Voraussetzung für die prüfungsfreie Aufnahme in das erste Semester der ETH verlangt wird, im Vergleich zu den Anforderungen, die an die Zeugnisse anderer Länder gestellt werden, verhältnismässig hoch ist. Dieser Durchschnitt wurde aber als gerechtfertigt betrachtet, weil er geeignet sei, einen allzu grossen Zustrom von Studenten aus der Bundesrepublik Deutschland zu verhindern. Das Bundesgericht war der Auffassung, der Schweizerische Schulrat sei zum Erlass einer solchen Regelung aufgrund von Art. 7 der Übergangsregelung und von Art. 7 Abs. 4 sowie 108 lit. k des ETH-Reglementes berechtigt gewesen. Gemäss den Erwägungen des vorliegenden Entscheides darf der Schweizerische Schulrat mit der dem Bundesrat nicht zur Genehmigung vorgelegten "Liste der Ausweise" nicht das Zulassungsreglement abändern; er ist nur befugt, mit diesem Erlass festzulegen, welche ausländischen Maturitätszeugnisse unter welchen Bedingungen in bezug auf die Anforderungen den eidgenössisch anerkannten Maturitäten entsprechen (Art. 1d Zulassungsreglement). Soweit mit dem bei bundesdeutschen Maturitätszeugnissen verlangten Durchschnitt von 1,5 die Bedingung genannt wird, unter welcher diese Zeugnisse den eidgenössisch anerkannten Maturitäten gleichkommen, hat der

Schweizerische Schulrat im Rahmen des Zulassungsreglementes gehandelt. Insoweit dieser Durchschnitt aber nicht mehr als Bedingung der Gleichwertigkeit betrachtet werden kann, sondern eine Anforderung darstellt, die über diejenige hinausgeht, welche an eidgenössisch anerkannte Maturitäten gestellt wird und somit vor allem der Verminderung des Zustroms von Studenten aus der Bundesrepublik Deutschland dient, weicht die "Liste der

Ausweise" von Art. 1d des Zulassungsreglementes ab. Gegebenenfalls könnte der Notendurchschnitt von 1,5 für Maturitätszeugnisse aus der Bundesrepublik nur weiter als Zulassungskriterium verwendet werden, wenn das Zulassungsreglement entsprechend abgeändert und vom Bundesrat genehmigt würde. Die Erwägungen des Urteils Gutzwiller sind in diesem Punkt zu präzisieren.

7. a) Wie dem angefochtenen Entscheid zu entnehmen ist, wurde von den Vorinstanzen zwar festgestellt, dass das Abitur des Beschwerdeführers bei wohlwollender Beurteilung dem Maturitätstypus B entspreche. Dabei ging es aber darum, ob die Art des vom Beschwerdeführer vorgelegten ausländischen Ausweises den eidgenössisch anerkannten Typen im Sinne von Ziff. 2.3 der Liste der Ausweise" entspreche, denn eine solche Gleichartigkeit bildet nach Ziff. 2.3 die Voraussetzung für die Zulassung zur reduzierten Prüfung. Hingegen wurde bisher noch nicht abgeklärt, ob die Anforderungen, die an das vom Beschwerdeführer abgelegte Abitur gestellt worden sind, und die erreichten Resultate einer eidgenössisch anerkannten Matura gleichkommen. Eine solche Gleichwertigkeit ist aber nach Art. 1 lit. d Zulassungsreglement Bedingung für eine prüfungsfreie Aufnahme in das erste Semester der ETH. Die Vorinstanz darf bei der Bewertung des vom Beschwerdeführer vorgelegten Zeugnisses im Hinblick auf eine prüfungsfreie Zulassung strengere Anforderungen an den Fächerkanon und den Notendurchschnitt stellen als bei der Prüfung der Gleichartigkeit der Ausweise im Hinblick auf eine reduzierte Aufnahmeprüfung. Der Schulrat wird im vorliegenden Fall insbesondere zu berücksichtigen haben, dass der Beschwerdeführer gemäss dem vorgelegten Zeugnis nur in einer modernen Fremdsprache geprüft worden ist, während der Maturitätstypus B zwei moderne Fremdsprachen erfordert.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen, der angefochtene Entscheid des Schulrates vom 29. September 1978 aufgehoben und die Sache zu neuer Beurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen.