

# **BGer 2P.283/2004 vom 7. April 2005**

Bundesgericht, 2005-04-07, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_2P.283\\_2004](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2P.283_2004)

FR: TF 2P.283/2004 du 7 avril 2005

IT: TF 2P.283/2004 del 7 aprile 2005

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Das Bundesgericht prüft die Zulässigkeit der bei ihm eingereichten Beschwerden von Amtes wegen und mit freier Kognition ( BGE 129 I 337 E. 1 S. 399 mit Hinweisen).

#### **E. 1.1**

Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um einen kantonal letztinstanzlichen Endentscheid (vgl. § 46 Abs. 5 des Gesetzes über die Universität Zürich vom 15. März 1998 [Universitätsgesetz] in Verbindung mit § 43 Abs. 1 lit. f des zürcherischen Gesetzes vom 24. Mai 1959 über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen [Verwaltungsrechtspflegegesetz; VRG]). Die behauptete Rechtsverletzung kann nicht sonst wie durch Klage oder Rechtsmittel beim Bundesgericht oder einer anderen Bundesbehörde gerügt werden. Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich somit als zulässig (Art. 84 Abs. 1 und lit. a und b, Art. 86 Abs. 1 und Art. 87 OG ).

Der Beschwerdeführer hat Anspruch darauf, dass die Mathematisch-naturwissenschaftliche Fakultät bestandene Prüfungen nach Massgabe der einschlägigen Vorschriften als Ausweis für eine fachliche Ausbildung anerkennt (§ 4 Ziff. 1 des Reglements über die Diplomprüfungen für das höhere Lehramt in den mathematisch-naturwissenschaftlichen Fächern an der Universität Zürich vom 27. Februar 1996, Diplomprüfungsreglement). Er ist daher in rechtlich geschützten Interessen betroffen ( Art. 88 OG ) und zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert.

#### **E. 1.2**

Die Begründung einer staatsrechtlichen Beschwerde ist mitsamt Beweismitteln innert der ordentlichen Beschwerdefrist einzureichen ( Art. 89 und 90 OG ). Ein zweiter Schriftenwechsel ist vom Bundesgericht nicht angeordnet worden ( Art. 93 Abs. 3 OG ) und es besteht hierfür auch kein Anlass. Auf die Schreiben, die nach Ablauf der Beschwerdefrist eingereicht worden sind (Eingaben vom 26. Dezember 2004, 3. Januar 2005, 7. Januar 2005 sowie 13. Februar 2005), ist daher nicht einzugehen.

#### **E. 1.3**

Mit staatsrechtlicher Beschwerde kann die Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger, Verletzung von Konkordaten und Staatsverträgen (mit Ausnahmen) und die Verletzung von bundesrechtlichen Vorschriften über die Abgrenzung der sachlichen oder örtlichen Zuständigkeit der Behörden gerügt werden ( Art. 84 Abs. 1 lit. a - d OG ). Soweit der Beschwerdeführer lediglich Verstösse gegen einfaches kantonales Recht oder Konkordatsrecht ohne individualrechtliche Schutzfunktion geltend macht, ist auf seine Beschwerde nicht einzutreten (vgl. BGE 118 Ia 64 E. 1d S. 69; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, Bern 1994, S. 85 f.).

#### **E. 1.4**

Die staatsrechtliche Beschwerde muss die wesentlichen Tatsachen und eine kurzgefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze inwiefern durch den angefochtenen Entscheid verletzt worden sind ( Art. 90 Abs. 1 lit. b OG ). Im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren prüft das Bundesgericht nur klar und detailliert erhobene, und soweit möglich, belegte Rügen ( BGE 110 Ia 1 E. 2a S. 3 ; 129 I 129 185 E. 1.6 S. 189 ; 125 I 492 E. 1b S. 495, je mit Hinweisen). Die vom Beschwerdeführer eingereichte Beschwerdeschrift erschöpft sich in weiten Teilen in appellatorischer Kritik am angefochtenen Entscheid des Verwaltungsgerichtes, weshalb insoweit darauf nicht eingetreten werden kann.

#### **E. 1.5**

Für das staatsrechtliche Beschwerdeverfahren ist die Sach- und Rechtslage massgebend, wie sie im Zeitpunkt des angefochtenen Entscheides bestanden hat. Die Verfassungsmässigkeit eines kantonalen Entscheides beurteilt sich aufgrund der damaligen Verhältnisse; später eingetretene Tatsachen sind unbeachtlich (vgl. BGE 121 I 367 E. 1b S. 370 mit Hinweisen). Soweit sich der Beschwerdeführer auf nachträgliche Umstände bezieht, bleiben diese unberücksichtigt. Es betrifft dies das Gesuch des Beschwerdeführers an die Universität Zürich, Mathematisch-naturwissenschaftliche Fakultät, um Einsicht in seine schriftliche Mathematikprüfung des zweiten Vordiploms vom 25. Oktober 2004, den abschlägigen Entscheid der Universität Zürich vom 28. Oktober 2004 sowie die mit Prof. Dr. A. \_\_\_\_\_ geführte Korrespondenz. Folglich ist auf seine Rüge, die Verweigerung der angebehrten Akteneinsicht verletze das rechtliche Gehör, nicht einzugehen. Zudem besteht auch kein Anlass, dem in der Beschwerde sinngemäss gestellten Beweisantrag auf Zeugeneinvernahme von Prof. Dr. A. \_\_\_\_\_ stattzugeben.

#### **E. 2.1**

Gemäss § 1 Abs. 2 Diplomprüfungsreglement kann die Diplomprüfung für das höhere Lehramt erst nach Abschluss des wissenschaftlichen Studiums an der Mathematisch-naturwissenschaftlichen Fakultät abgelegt werden, sofern auch die für den didaktisch-praktischen Teil der Prüfung erforderlichen Bedingungen erfüllt sind. Als wissenschaftlicher Teil der Diplomprüfung für das höhere Lehramt wird das an der Universität Zürich erworbene Diplom oder Doktorat als Mathematiker respektive Naturwissenschaftler anerkannt, sofern das gewählte Mittelschulfach dem Hauptfach der wissenschaftlichen Prüfung entspricht (§ 4 Ziff. 1 Satz 1 Diplomprüfungsreglement). In allen anderen Fällen, wie auch bei Zusatzfächern, entscheidet die Mathematisch-naturwissenschaftliche Fakultät, ob eine bestandene Prüfung als Ausweis für eine ausreichende fachliche Ausbildung genügt (§ 4 Ziff. 1 Satz 2 Diplomprüfungsreglement). Gestützt auf § 2 Abs. 2 Satz 2 Diplomprüfungsreglement regelt die Fakultät den Umfang der zu erbringenden Studienleistungen in einer Wegleitung (Anforderungen der Mathematisch-naturwissenschaftlichen Fakultät für die Zusatzfächer für das höhere Lehramt vom 24. Januar 1995 bzw. 20. Februar 2002; Wegleitung). Danach sind die für die erste und die zweite Vorprüfung in Mathematik erforderlichen Studienleistungen zu erbringen. Die erste Vorprüfung umfasst die Fächer Differential- und Integralrechnung I und II sowie Lineare Algebra und Geometrie I und II. Die zweite Vorprüfung umfasst den Stoff von vier vierstündigen Vorlesungen aus der höheren oder mittleren Ausbildung in Mathematik (vgl. Wegleitung in Verbindung mit der Prüfungsordnung für das Diplom an der Mathematisch-naturwissenschaftlichen Fakultät der

Universität Zürich vom 24. August 2001 sowie 2.1.1 und 2.1.2 der Studienordnung für das Diplom an der Mathematisch-naturwissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich vom 1. September 2001).

### **E. 2.2**

Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, sämtliche für die erste und zweite Vorprüfung nötigen Teilprüfungen erfolgreich absolviert zu haben, sondern bringt vor, seine bisherigen in Mathematik erbrachten Studienleistungen sowie seine kantonale aargauische Fachprüfung für Bezirkslehrer entsprächen diesen Anforderungen. Demgegenüber hat das Verwaltungsgericht entschieden, dass die Mathematisch-naturwissenschaftliche Fakultät die erste Vorprüfung nicht erlassen durfte, weil sich die vom Beschwerdeführer besuchten Lehrveranstaltungen an Sekundarlehrer bzw. Ökonomen richteten und daher nicht die erforderlichen Kenntnisse vermittelten, die im Rahmen der ersten Vorprüfung geprüft würden. Ebenso seien die vom Beschwerdeführer als Ersatz für die zweite Vorprüfung angerufenen Vorlesungen für Ökonomen resp. Sekundarlehrer konzipiert und würden nicht das für die zweite Vorprüfung erforderliche Wissen vermitteln. Anders als bei der Gegenüberstellung für die erste Vorprüfung berufe sich der Beschwerdeführer bei der zweiten Vorprüfung darauf, eine Vorlesung für Mathematiker besucht zu haben (elementare Zahlentheorie). Der Beschwerdeführer lege jedoch nicht dar, dass er über das Fach elementare Zahlentheorie eine Teilprüfung abgelegt hätte. Für eine Anrechnung der vom Beschwerdeführer erbrachten Leistungen habe somit auch hinsichtlich der zweiten Vorprüfung kein Raum bestanden.

### **E. 3.1**

Der Beschwerdeführer rügt sinngemäss, das Verwaltungsgericht sei bei der Feststellung des Sachverhaltes in Willkür verfallen. Er habe schon in seinem Gesuch vom 18. Mai 2003 an die Fakultät darauf hingewiesen, dass er im April 1991 eine dreistündige schriftliche Prüfung in Elementarmathematik an der Universität Zürich bei Prof. Dr. A. \_\_\_\_\_ absolviert habe. Sodann habe er im Rahmen der aargauischen kantonalen Fachprüfung für Bezirkslehrer im Juni 1991 eine Prüfung über "Elementare Zahlentheorie" absolviert.

### **E. 3.2**

Eine Sachverhaltsfeststellung ist dann willkürlich, wenn sie offensichtlich unhaltbar ist, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, auf einem offenkundigen Versehen beruht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Willkür liegt sodann nur vor, wenn nicht bloss die Begründung einer Entscheidung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist ( BGE 129 I 173 E. 3.1 S. 178 mit Hinweisen).

### **E. 3.3**

Dem Beschwerdeführer ist zuzugestehen, dass die Feststellung des Verwaltungsgerichtes, er habe nicht dargelegt, dass er über das Fach elementare Zahlentheorie eine Teilprüfung abgelegt hätte, insofern aktenwidrig ist, als der Beschwerdeführer eine solche Prüfung 1991 an der Universität absolviert und bereits in seinem Gesuch vom 18. Mai 2003 an die Fakultät unter Beilage des Deckblatts der damaligen Prüfung auf diesen Umstand hingewiesen hat. Hinzu kommt, dass das Studiendekanat der Mathematisch-naturwissenschaftlichen Fakultät im Rahmen des Verfahrens vor der Rekurskommission (Schreiben vom 12. Januar 2004) festgehalten hatte, dass allenfalls die Vorlesung "Elementare Zahlentheorie" und die dazugehörigen Übungen angerechnet

werden könnten. Indessen ist dieser Punkt von untergeordneter Bedeutung. Selbst wenn der Beschwerdeführer das Fach "Elementare Zahlentheorie" erfolgreich absolviert hat und einer Anrechnung dieses Teils nichts im Wege steht, würde dies nicht zu einer prüfungsfreien Zulassung zum höheren Lehramt in Mathematik führen, da der Beschwerdeführer die übrigen Studienleistungen, die zum Diplomstudiengang in Mathematik gehören, nicht erbracht hat. Der Beschwerdeführer bestreitet denn auch nicht, dass die weiteren von ihm angeführten Mathematikvorlesungen zum Studiengang eines natur- oder wirtschaftswissenschaftlichen Hauptfaches oder zum Lehramtsstudium der Sekundarstufe I gehören.

#### **E. 3.4**

Zum vornherein unbegründet ist seine weitere Rüge, das Verwaltungsgericht habe seine im Rahmen der aargauischen Fachprüfung für Bezirkslehrer absolvierte Prüfung über "Elementare Zahlentheorie" übersehen. Wenn das Verwaltungsgericht erwog, es sei nicht ersichtlich, aufgrund welcher Rechtsgrundlagen die Mathematisch-naturwissenschaftlichen Fakultät die Fachprüfung in Mathematik für Bezirkslehrer im Kanton Aargau als Grund für den Erlass des zweiten Vordiploms anzuerkennen hätte, so hat das Gericht indirekt zum Ausdruck gebracht, dass auch eine einzelne darin enthaltene Teilprüfung ("Elementare Zahlentheorie") nicht ausreiche.

#### **E. 3.5**

Von einer willkürlichen Sachverhaltsfeststellung kann somit hier nicht die Rede sein. Auf die gleichzeitig in diesem Zusammenhang erhobene Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs kann, da eine weitergehende Begründung, inwiefern das angefochtene Urteil dieses verletzt, fehlt, nicht eingetreten werden ( Art. 90 Abs. 1 lit. b OG ).

#### **E. 4**

Der Beschwerdeführer rügt verschiedene Verletzungen des Gleichbehandlungsgebotes.

##### **E. 4.1**

Der in Art. 8 Abs. 1 BV enthaltene Gleichheitssatz verlangt, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Ein Entscheid verletzt den Grundsatz der Rechtsgleichheit dann, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen ( BGE 129 I 346 E. 6 S. 357 ; 125 I 173 E. 6b S. 178, mit Hinweisen).

##### **E. 4.2.1**

Der Beschwerdeführer sieht zunächst eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes darin, dass der Abschluss in Mathematik der Absolventen der aargauischen kantonalen Fachprüfung für Bezirkslehrer im Gegensatz zu ähnlich qualifizierten ausserkantonalen Abschlüssen nicht anerkannt werde. Die Prüfung als Bezirkslehrer erfülle die Grundanforderungen eines Hochschulabschlusses. Nach § 27 Abs. 2 des aargauischen Schulgesetzes vom 17. März 1981 (Schulgesetz/AG) richte sich die Bezirksschule nach den Vorschriften für Maturitätsschulen aus und gehöre damit zu den Maturitätsschulen. Folgerichtig bilde die kantonale Fachprüfung eine genügende fachwissenschaftliche Grundlage für den Unterricht an Maturitätsschulen. Indem aargauischen Absolventen der Zugang zum höheren Lehramt verwehrt werde, verstosse dies nicht nur gegen die

Rechtsgleichheit, sondern auch gegen die Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993 (AS 1997 2399); Diplomvereinbarung) sowie Art. 3 des Reglementes über die Anerkennung der Lehrdiplome für Maturitätsschulen vom 4. Juni 1998 (Diplomanerkennungsreglement).

#### **E. 4.2.2**

Die Argumentation des Beschwerdeführers verkennt, dass die Bezirksschule nach aargauischem Schulgesetz keine Maturitätsschule darstellt, sondern gemäss § 27 Abs. 1 Schulgesetz/AG durch ihre umfassende Grundausbildung die Voraussetzung für den Eintritt in die Mittelschule und für die berufliche Ausbildung bildet. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ändert auch der Umstand, dass sich die Bezirksschule nach den eidgenössischen Vorschriften für Maturitätsschulen richtet (§ 27 Abs. 2 Schulgesetz/AG), nichts an dieser Qualifikation, zumal bereits auf der Sekundarstufe I eine gymnasiale Vorbildung vermittelt wird (vgl. Art. 6 Abs. 2 der Verordnung über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen vom 15. Februar 1995 [Maturitäts-Anerkennungsverordnung, MAV; SR 413.11] ; Herbert Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Auflage, Bern/Stuttgart/Wien, 2003, S. 133). Auch berechtigt die Absolvierung der kantonalen Fachprüfung als Bezirkslehrer nur zur Unterrichtserteilung auf der Sekundarstufe I, nicht aber an aargauischen Mittelschulen. Voraussetzung für die Wahl als Hauptlehrkraft an einer Mittelschule im Kanton Aargau ist vielmehr der erfolgreiche Abschluss eines Fachstudiums an einer anerkannten Hochschule sowie des höheren Lehramtes oder einer anderen pädagogisch-didaktischen Ausbildung für die Sekundarstufe II (§ 17 Abs. 2 lit. a und b der Verordnung über die Mittelschulen vom 28. Juni 1995). Der Beschwerdeführer verfügt somit entgegen seiner Auffassung aufgrund seiner absolvierten Bezirkslehrerprüfung nicht über eine genügende fachwissenschaftliche Ausbildung für den Unterricht an Maturitätsschulen. Von einer Verletzung von Art. 3 des Reglementes vom 4. Juni 1998 über die Anerkennung der Lehrdiplome für Maturitätsschulen (Diplomanerkennungsreglement) kann daher von vornherein nicht die Rede sein, ebensowenig ist ersichtlich, inwiefern eine Benachteiligung seines kantonalen Abschlusses als Bezirkslehrer gegenüber anderen Abschlüssen und damit eine Verletzung der Rechtsgleichheit vorliegen sollte. Ganz abgesehen davon, ist dieser Vorwurf nicht belegt ( Art. 90 Abs. 1 lit. b OG ) und erscheint haltlos.

#### **E. 4.3**

Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, es liege ein Verstoss gegen das Rechtsgleichheitsgebot vor, weil nach der Wegleitung für das Zusatzfach Mathematik im Gegensatz zum Zusatzfach Biologie kein Gesuch um Anrechnung anderer Lehrveranstaltungen gestellt werden könne. Das Verwaltungsgericht hat erwogen, da andere Lehrveranstaltungen die für das Zusatzfach Mathematik erforderlichen Kenntnisse nicht vermitteln würden, dränge es sich im Gegensatz zum Zusatzfach Biologie auch nicht auf, diese anzurechnen. Die in der Wegleitung fehlende Möglichkeit der Anerkennung anderer Lehrveranstaltungen stelle demzufolge keine Lücke, sondern qualifiziertes Schweigen dar.

Was der Beschwerdeführer dagegen einwendet, soweit es überhaupt rechtsgenügend vorgebracht wird ( Art. 90 Abs. 1 lit. b OG ), vermag nicht zu überzeugen. Seine Behauptung, wenn der Unterschied zwischen dem Hauptfachstudium in Mathematik und seinem teilweisen Nebenfachstudium erheblich gewesen wäre, hätte er der mittleren

Vorlesung wegen fehlender Vorbildung nicht erfolgreich folgen können, ist nicht geeignet, die Annahme des Verwaltungsgerichtes, es liege ein sachlicher Grund für die unterschiedliche Behandlung vor, substantiiert zu widerlegen. Aufgrund der unterschiedlichen fachlichen Ausrichtung der Mathematikvorlesungen für Mathematiker im Hauptfach und jenen für Nichtmathematiker ist es sachlich gerechtfertigt und liegt auch im öffentlichen Interesse, zum höheren Lehramt im Zusatzfach Mathematik nur Studierende zuzulassen, die sich über eine bestimmte Qualifikation ausweisen, die dadurch zum Ausdruck kommt, dass nur Vorlesungen angerechnet werden, die sich ausschliesslich an Studierende des Hauptfaches Mathematik richten.

#### **E. 4.4**

Soweit der Beschwerdeführer im Zusammenhang mit dem "Präzedenzfall B. \_\_\_\_\_" eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots nach Art. 8 BV beklagt, genügen seine Ausführungen den Anforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG nicht, insbesondere hat er sich mit der Argumentation des Verwaltungsgerichts nicht auseinandergesetzt.

#### **E. 4.5**

Sämtliche Rügen betreffend Verletzung von Art. 8 Abs. 1 BV erweisen sich somit als unbegründet.

#### **E. 5**

Die Rüge, der Grundsatz der Wahrung von Treu und Glauben nach Art. 9 BV sei verletzt, dringt ebenfalls nicht durch. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern dem Beschwerdeführer die Anerkennung des Nebenfachstudiums als Sekundarlehrer beim Zugang zum höheren Lehramt in einer Art und Weise, welche eine Vertrauensgrundlage schaffen könnte, zugesichert worden wäre. Namentlich waren die vom Beschwerdeführer als Auskunftspersonen angerufenen Informanten, sein damaliger Studienberater sowie zwei Mathematikprofessoren, für eine solche Zusicherung nicht zuständig, sofern eine solche überhaupt in der vom Beschwerdeführer geltend gemachten Form abgegeben wurde. Aufgrund der geltenden Studienordnung musste ihm auch bewusst gewesen sein, dass für solche Zusicherungen allein das Studiendekanat der Mathematisch-naturwissenschaftlichen Fakultät der Universität zuständig gewesen wäre (vgl. etwa BGE 121 II 473 E. 2c S. 479; 121 V 65 E. 2a S. 66 f., je mit Hinweisen). Wie sich aus den Akten ergibt, hat er nämlich sein jetziges sowie frühere Erlassgesuche auch an diese gerichtet. Fehlt es bereits an einer Vertrauensgrundlage, kann die Frage offen bleiben, in welchem Umfang der Beschwerdeführer überhaupt eine nicht wieder gut zu machende nachteilige Disposition getroffen hat.

#### **E. 6**

Soweit sich der Beschwerdeführer auf die persönliche Freiheit nach Art. 10 BV und auf Art. 20 BV beruft, ist festzuhalten, dass er über keinen grundrechtlich geschützten Anspruch auf Zugang zur Universität und damit auch über keinen Anspruch auf Zulassung zum höheren Lehramt unter Erlass der dafür erforderlichen Prüfungen verfügt (vgl. BGE 125 I 173 E. 3 S. 175 f. ; 121 I 22 E. 2 S. 24). Dies gilt namentlich für die persönliche Freiheit. Im übrigen stellt die Ablehnung des Gesuches um Erlass der Prüfungen beim Zugang zum höheren Lehramt mitnichten einen Eingriff in den Kernbereich der Persönlichkeitsentfaltung dar, wie der Beschwerdeführer behauptet, bleibt ihm doch der Zugang zum höheren Lehramt grundsätzlich offen. Ebenso kann der Beschwerdeführer aus Art. 20 BV keinen Anspruch auf Erlass von Prüfungen ableiten. Was die vorgeworfene Verletzung des Folterverbotes (

Art. 3 EMRK ) betrifft, so erscheint diese Rüge völlig abwegig. Der Beschwerdeführer hat dies in der Zwischenzeit selber eingesehen.

### **E. 7.1**

Der Beschwerdeführer rügt weiter eine Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips und überdies des Gesetzmässigkeitsprinzips. Er macht geltend, für den Erlass des Diplomprüfungsreglements habe am 27. Februar 1996 keine genügende gesetzliche Grundlage bestanden. Die Delegationsnorm in § 154 und § 161 des zürcherischen Gesetzes über das gesamte Unterrichtswesen vom 23. Dezember 1859 (Unterrichtsgesetz) sei verfassungsrechtlich viel zu wenig bestimmt. Die Diplomvereinbarung der Erziehungsdirektorenkonferenz vermöge die fehlenden Grundlagen in kantonalen Gesetzen im formellen Sinn nicht zu ersetzen. Insgesamt erweise sich die Gesetzesdelegation von der Legislative an die Exekutive als unzulässig, weil sie sich nicht auf eine genügend bestimmte Materie beziehe.

### **E. 7.2**

Das Legalitätsprinzip besagt, dass ein staatlicher Akt sich auf eine materiellgesetzliche Grundlage stützen muss, die hinreichend bestimmt und vom staatsrechtlich hierfür zuständigen Organ erlassen worden ist. Es dient damit einerseits dem demokratischen Anliegen der Sicherung der staatsrechtlichen Zuständigkeitsordnung, andererseits dem rechtsstaatlichen Anliegen der Rechtsgleichheit, Berechenbarkeit und Voraussehbarkeit des staatlichen Handelns ( BGE 128 I 113 E. 3c S. 121). Der Grundsatz der Gewaltenteilung, der nach der langjährigen Rechtsprechung des Bundesgerichts durch sämtliche Kantonsverfassungen als Individualrecht der Bürger gewährleistet wird ( BGE 126 I 180 E. 2a/aa S. 182; Urteil 2P.369/1998 vom 21. März 2000, in: ZBl 102/2001 S. 265 E. 2b, je mit Hinweisen), schützt das Legalitätsprinzip im Zusammenhang mit der Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen. Legalitätsprinzip und Delegationsvoraussetzungen hängen eng zusammen, indem zumindest die Frage, was notwendiger Inhalt von Gesetzen zu sein hat, und die Frage der Übertragung von gesetzgeberischen Befugnissen miteinander verknüpft sind (Roland Feuz, Materielle Gesetzesbegriffe, Bern 2002, S. 80 ff.; Walter Kälin, Gesetz und Verordnung, in: Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern, Stuttgart 1995, S. 141). Soweit das kantonale Recht keine ausdrückliche Regelung enthält, gelangen subsidiär die vom Bundesgericht entwickelten bundesverfassungsrechtlichen Regeln zur Anwendung (die bisweilen als "gemeineidgenössisches kantonales Staatsrecht" bezeichnet werden, vgl. Kälin a.a.O., S. 146). Danach ist die Delegation von an sich dem Gesetzgeber zustehenden Rechtssetzungszuständigkeiten an die Regierung zulässig, wenn sie in einem formellen Gesetz enthalten ist, nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen wird, sich auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und das Gesetz die Grundzüge der Regelung selber enthält, soweit die Rechtsstellung der Bürger schwerwiegend berührt wird (Urteil 2P.369/1998 vom 21. März 2000, in: ZBl 102/2001 S. 265 E. 2b mit Hinweisen). Welche Behörde wofür zuständig ist, ergibt sich in erster Linie aus dem jeweiligen kantonalen Staatsrecht ( BGE 126 I 180 E. 2a/aa S. 182 ; 124 I 216 E. 3b S. 219, mit Hinweis).

### **E. 7.3.1**

Nach Art. 28 der Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1889 (KV/ZH) sind in Gesetzesform die grundlegenden Normen des kantonalen Rechts zu erlassen. "Dazu gehören insbesondere Bestimmungen über Organisation und Aufgaben der Behörden, über Inhalt und Umfang der Grundrechtsbeschränkungen und der staatlichen

Leistungen sowie über Art und Umfang der Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Private" ( Art. 28 Abs. 2 KV/ZH ). Das bedeutet aber nicht, dass das formelle Gesetz sämtliche Regelungen selber enthalten muss. Das zürcherische Staatsrecht schliesst eine Delegation rechtsetzender Aufgaben an die Exekutive innerhalb der erwähnten Schranken nicht aus (Tobias Jaag, Der Gesetzesbegriff im zürcherischen Recht, in: Andreas Auer/Walter Kälin, Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, Chur 1991, S. 371).

### **E. 7.3.2**

Es kann nicht allgemein gesagt werden, wie detailliert das formelle Gesetz selber sein muss. Strengere Anforderungen an das formelle Gesetz gelten dort, wo es um eine Einschränkung von Grundrechten oder um die Schaffung öffentlichrechtlicher Pflichten geht, wobei die Natur und die Schwere des Eingriffs mit zu berücksichtigen sind ( BGE 130 I 16 E. 3 S. 18 ; 128 I 113 E. 3c S. 122). Im weitergehenden Umfange zulässig ist die Delegation namentlich dann, wenn es um die Regelung untergeordneter Einzelheiten technischer oder organisatorischer Natur geht. Ein formelles Gesetz ist andererseits unabhängig von Grundrechtseingriffen erforderlich für wichtige politische Entscheide. Wegleitend kann eine verbreitete, seit langem bestehende und auch in anderen Kantonen übliche Rechtswirklichkeit sein; eine Regelung auf Verordnungsstufe ist eher zulässig, wenn sie dem allgemein üblichen Standard entspricht. Für völlig neue, bisher unübliche Bestimmungen ist demgegenüber ein formelles Gesetz erforderlich ( BGE 128 I 113 E. 3c S. 122 mit Hinweisen).

### **E. 7.3.3**

Die Regelung der Voraussetzungen zur Zulassung zum höheren Lehramt in den mathematisch-naturwissenschaftlichen Fächern stellt keinen wichtigen bildungs- und hochschulpolitischen Entscheid wie etwa die Einführung genereller Zulassungsbeschränkungen (namentlich des numerus clausus) dar, die zumindest in den Grundzügen auf der Stufe des formellen Gesetzes getroffen werden müssten (vgl. BGE 125 I 173 E. 4 S. 176 ff.). Es genügt, wenn diese Voraussetzungen auf unterer Erlassstufe geregelt werden. Gerade wegen des stark technischen Gehaltes von Lehrplänen, Promotions- und Prüfungsreglementen sowie wegen des Zwanges zu Detailregelungen, wäre eine Regelung im Gesetz wenig dienlich (vgl. Plotke, a.a.O., S. 59 f.). Das Verwaltungsgericht erblickt die formellgesetzliche Grundlage für das Diplomreglement zunächst in § 154 Unterrichtsgesetz, wonach der Erziehungsrat ermächtigt ist, "für jede Fakultät bestimmte Vorschriften über die Ordnung der Vorlesungen" zu erlassen, sowie in § 161 Unterrichtsgesetz, wonach "alle Anordnungen getroffen werden sollen, welche dazu dienen, die Studierenden der Hochschule zu fortgesetzter wissenschaftlicher Selbsttätigkeit zu veranlassen". Es ist allerdings im angefochtenen Entscheid zum Schluss gekommen, dass die Normen des Unterrichtsgesetzes die delegierte Materie nicht mit hinreichender Bestimmtheit eingrenzen. Es hat indessen erwogen, dass die nötigen Vorgaben nicht notwendigerweise in ein und demselben Erlass sein müssten, sondern dass das gesamte höherrangige Recht mit einzubeziehen sei. Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 lit. e des Konkordates über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 (Schulkonkordat; SR 411.9) ermächtigt die Erziehungsdirektorenkonferenz, zuhanden aller Kantone, Empfehlungen für die Anerkennung von Examensabschlüssen und Diplomen auszuarbeiten. Die Erziehungsdirektorenkonferenz habe in der Folge die Diplomvereinbarung ausgearbeitet, der der Kanton Zürich im Jahr 1996 beigetreten sei (Beitrittsgesetz vom 22. September 1996). Mit der Diplomvereinbarung solle die

interkantonale Freizügigkeit für diplomierte Personen erreicht werden, dies unter anderem auch für Inhaber eines Lehramtsdiploms (Art. 2 Abs. 2 lit. c in Verbindung mit Art. 8 Abs. 2 der Diplomvereinbarung). Das Konkordat habe den Charakter einer Rahmenvereinbarung, die inhaltlichen Voraussetzungen für die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen sei darin nicht geregelt (vgl. Art. 7 der Diplomvereinbarung). Die Konkordatskantone hätten die Kompetenz zur Regelung dieser Voraussetzungen vielmehr an die Erziehungsdirektorenkonferenz delegiert (Art. 6 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 der Diplomvereinbarung). Diese habe gestützt auf Art. 6 Abs. 1 lit. a und b der Diplomvereinbarung die Maturitäts-Anerkennungsverordnung (inhaltlich gleich: zürcherisches Maturitäts-Anerkennungsreglement vom 16. Januar 1995 [MAR]) erlassen. Gemäss Art. 7 Abs. 1 MAR bzw. MAV dürfe der Unterricht auf Gymnasialstufe nur von Lehrkräften erteilt werden, die über das Diplom für das höhere Lehramt oder eine andere fachliche und pädagogische Ausbildung mit gleichem Niveau verfügten. Betrachte man die (nunmehr aufgehobenen) Bestimmungen des Unterrichtsgesetzes im Zusammenhang mit der Diplomvereinbarung sowie den darauf gestützten Reglementen, so habe sich die Delegation auf eine hinreichend bestimmte Materie bezogen.

Diese Auslegung des Verwaltungsgerichtes ist nicht zu beanstanden. Im Bereich des Schulrechtes stösst das Bestimmtheitsanforderung wegen der Besonderheit des Regelungsbereichs im Allgemeinen auf besondere Schwierigkeiten. So erfordert das Wohl des Schülers, dass sich die Vorschriften möglichst rasch geänderten Verhältnissen anpassen lassen; andererseits zieht der Wunsch, Sonderfällen Rechnung zu tragen, Lösungen nach sich, die sehr ins Einzelne gehen und mit technischen Details beladen sind (vgl. Plotke, a.a.O., S. 58 ff.). Hinzu kommt, dass eine interkantonale Koordination und Harmonisierung des kantonalen Rechts in Schulsachen zu berücksichtigen ist (vgl. Art. 1 Schulkonkordat). Dies hat zur Folge, dass der Detaillierungsgrad sehr unterschiedlich ist und bestimmte Materien auf interkantonaler Ebene geregelt werden müssen. Im Lichte dieser Sachlage ist es dem Verwaltungsgericht nicht vorzuwerfen, wenn es sich bei der Frage, welche Materie delegiert wurde, nicht nur am kantonalen Recht, sondern auch am einschlägigen Konkordatsrecht orientiert hat. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers führt auch der Umstand, dass der Kanton Zürich bei Erlass des Diplomprüfungsreglementes am 27. Februar 1996 der Diplomvereinbarung noch nicht beigetreten war, zu keinem anderen Ergebnis, denn spätestens mit dem Inkrafttreten der Diplomvereinbarung für den Kanton Zürich am 1. April 1994, zumindest aber im Zeitpunkt des angefochtenen Entscheides, waren die verfassungsmässigen Anforderungen an die Bestimmtheit der Delegationsnorm ohne weiteres erfüllt und damit ein allfälliger Mangel geheilt.

#### **E. 7.4.1**

Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung, weil der Erziehungsrat in § 2 Abs. 2 Diplomprüfungsreglement die Fakultät ermächtigt habe, den Umfang der zu erbringenden Studienleistungen in einer Wegleitung zu regeln. Die Erlasse der Diplomvereinbarung könnten fehlende Ermächtigungen zur Subdelegation in formellen Gesetzen nicht einfach ersetzen.

#### **E. 7.4.2**

Das Verwaltungsgericht hat erwogen, dass nach der bisherigen zürcherischen Rechtsprechung eine Subdelegation nur dann zulässig sei, wenn diese gesetzlich vorgesehen sei. Komme aber interkantonalen Vereinbarungen wie im vorliegenden Fall ein

entscheidendes Gewicht zu, könne das Kriterium der kantonalen Kompetenzordnung nicht gleich gewichtet werden wie bei einem rein innerkantonalen Sachverhalt. Hinzu komme, dass eine eigentliche Kette von Delegationen vorliege (angefangen beim Schulkonkordat bzw. der Diplomvereinbarung bis hin zur Wegleitung der Fakultät). Zudem habe die Erziehungsdirektorenkonferenz das Diplomanerkennungsreglement erlassen, in dem sie die Voraussetzungen für ein Lehrdiplom konkretisierte. Danach müsse der Bewerber über einen Hochschulabschluss in dem angestrebten Gymnasialfach sowie über fachdidaktische Kenntnisse verfügen (Art. 3 Abs. 2 sowie Art. 8 Abs. 1 Diplomanerkennungsreglement). Gemäss Art. 11 Abs. 2 Diplomanerkennungsreglement werde das Diplom aufgrund einer umfassenden Beurteilung der Leistungen der Studierenden erteilt. Laut Art. 10 Diplomanerkennungsreglement müssten die Ausbildungsinstitutionen über ein Diplomreglement verfügen, das die Modalitäten für die Erteilung des Diploms regle. Dieses Reglement stelle im Kanton Zürich das Diplomprüfungsreglement dar. Weil sich der vorliegende Fall nach dem Gesagten wesentlich von den bereits entschiedenen Fällen unterscheide, könne hier für die Subdelegation nicht eine ausdrückliche Grundlage in einem formellen Gesetz verlangt werden. Schliesslich sei die Subdelegation mit Wortlaut und Sinn der einschlägigen höherstufigen Vorschriften vereinbar.

### **E. 7.4.3**

Diese Auslegung des Verwaltungsgerichtes erscheint - entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers - nicht unhaltbar. Es trifft zwar zu, dass nach der Praxis des Verwaltungsgerichts die Subdelegation an sich nur insoweit zulässig ist, als sie ausdrücklich im Gesetz vorgesehen ist (Jaag, a.a.O., S. 374 f.). Das Verwaltungsgericht nennt indessen gute Gründe, die im vorliegenden Fall einen Verzicht auf eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage als vertretbar erscheinen lassen. Namentlich der vom Verwaltungsgericht angeführte Umstand, wonach nicht nur kantonales Gesetzesrecht sondern auch Konkordatsrecht zu beachten sei, erscheint als sachlich haltbare Überlegung, welche die abweichende Behandlung rechtfertigen kann. Sodann liegt es im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen, wenn die kantonalen Normen betreffend Umsetzung und Konkretisierung der in Art. 10 Diplomanerkennungsreglement vorgeschriebenen Diplomreglemente in Erlassen des Verordnungsgebers oder der Schulorgane enthalten sind (vgl. Urteil 2P.200/2001 vom 16. November 2001 E. 3c/bb). Organisatorische wie auch praktische Gründe sprechen gegen eine Regelung auf oberster Regelungsstufe, zumal es sich bei der Organisation von Ausbildungsgängen und der Prüfungen um Detailregelungen mit stark technischem Gehalt handelt (Plotke, a.a.O. S. 59 f.). Die Universität resp. die Fakultät ist daher befugt, die Organisation der Kurse beziehungsweise der Examina, allenfalls auch ohne ausdrückliche formellgesetzliche Grundlage, zu regeln, soweit sich dies zur Wahrung des Anstaltszwecks als nötig erweist (vgl. BGE 121 I 22 E. 4a S. 27; Plotke, a.a. O., S. 59, FN 27). Hinzu kommt, dass bei der Ausgestaltung von Studien- und Examensordnungen den zuständigen Instanzen ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt. Insofern erscheint es als sachgerecht, wenn es der Erziehungsrat der zuständigen Fakultät überlassen hat, bei den Zusatzfächern den Umfang der zu erbringenden Studienleistungen selber zu regeln. Wenn, wie im angefochtenen Urteil ausgeführt wird, gemäss § 24 Abs. 2 des Universitätsgesetzes vom 15. März 1998 die Fakultäten für den Entscheid über die Erteilung oder Anerkennung von Diplomen zuständig sind und im Rahmen der bestehenden Vorschriften eigene Studienordnungen erlassen dürfen (§ 24 Abs. 3), muss es naheliegenderweise auch zulässig sein, dass Detailfragen der hier zur Diskussion stehenden Art in die Kompetenz der Fakultät verwiesen werden. Die beanstandete Subdelegation

erweist sich somit verfassungsrechtlich als haltbar.

#### **E. 7.5**

Soweit der Beschwerdeführer eine Verletzung des Legalitätsprinzips rügt, weil seiner Auffassung nach die Wegleitung und das Diplomprüfungsreglement unklar formuliert seien, insbesondere in Sachen Anerkennung ausserkantonaler Abschlüsse, vermögen seine Ausführungen den Begründungsanforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG nicht zu genügen; insbesondere setzt sich der Beschwerdeführer nicht mit den diesbezüglichen Erwägungen des Verwaltungsgerichts in verfassungsrechtlicher Hinsicht auseinander, sondern beschränkt sich auf appellatorische Kritik. Im übrigen ist nicht ersichtlich, inwiefern die Wegleitung und die Studienordnung an Klarheit zu wünschen übrig liessen. Der Beschwerdeführer vermag denn auch keine Bestimmung zu nennen, welche die Erstellung einer Liste der anerkannten Hochschulabschlüsse in Mathematik aus anderen Kantonen vorschreiben würde.

#### **E. 8**

Nach dem Gesagten erweist sich die staatsrechtliche Beschwerde als unbegründet, soweit darauf einzutreten ist.

Der Beschwerdeführer beantragt die unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung für das bundesgerichtliche Verfahren ( Art. 152 OG ). Dem Gesuch kann indessen nicht entsprochen werden. Die für die Abweisung seines Gesuches um Anrechnung seiner Prüfungen bei der Zulassung zum höheren Lehramt massgebenden rechtlichen und tatsächlichen Argumente waren im verwaltungsgerichtlichen Entscheid vom 1. September 2004 in überzeugender Weise dargelegt, auch wenn sich das Verwaltungsgericht in einem untergeordneten Punkt irrte (vgl. E. 3.3). Der Beschwerdeführer konnte daher nicht ernsthaft damit rechnen, dass seine Beschwerde vor Bundesgericht erfolgreich sein würde. Bei der Festsetzung der Gerichtsgebühr wird indessen der finanziellen Lage des Beschwerdeführers Rechnung getragen ( Art. 153 a Abs. 1 OG ). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet ( Art. 159 Abs. 2 OG ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.