



Bildungs- und Kulturdirektion

Sulgeneckstrasse 70
3005 Bern
+41 31 633 84 31
www.bkd.be.ch

Unsere Referenz: 2024.BKD.4985 / 1755502

Beschwerdeentscheid vom 8. September 2025

A.____,

vertreten durch Rechtsanwalt B.____,

Beschwerdeführer

gegen

Pädagogische Hochschule Bern,

Rektorat, Länggassstrasse 35, 3012 Bern

Beschwerde gegen die Verfügung vom 13. September 2024 (Nichtzulassung zum Bachelorstudium Primarstufe)

Ausgangslage

A.

A._____ hat sich am 30. Juli 2024 für das Bachelorstudium Primarstufe an der Pädagogischen Hochschule Bern (PHBern) ab dem Herbstsemester 2024 angemeldet. Mit Verfügung vom 13. September 2024 teilte die PHBern A._____ mit, dass er nicht zum Studium zugelassen werde, auch nicht unter Vorbehalt.

B.

Gegen diese Verfügung erhob A._____, vertreten durch seinen Rechtsanwalt, am 14. September 2024 (Posteingang am 17. September 2024) Beschwerde bei der Bildungs- und Kulturdirektion. Er beantragte, (1) er sei per Herbstsemester 2024 zum Bachelorstudium Primarstufe uneingeschränkt zuzulassen und (2) die Zulassung sei superprovisorisch anzuordnen. Eventualiter beantragte er, (3) im Falle einer Ablehnung von Antrag 1 sei ihm eine Frist zur Nachreichung eines Sprachdiploms C1 des "Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen" von zwei Monaten ab Entscheid einzuräumen. Weiter beantragte er, (4) es sei ihm die unentgeltliche Rechtspflege zu erteilen und (5) es sei auf die Auferlegung von Verfahrenskosten zu verzichten.

C.

Mit Zwischenverfügung vom 18. September 2024 lehnte der Rechtsdienst der Bildungs- und Kulturdirektion das Gesuch um superprovisorische vorsorgliche Zulassung von A._____ zum Bachelorstudium Primarstufe an der PHBern ab. Der Rechtsdienst gab der PHBern die Möglichkeit, sich zum Gesuch um Erlass einer vorsorglichen Massnahme sowie zur Hauptsache zu äussern und die Vorakten einzureichen.

D.

A._____, vertreten durch seinen Rechtsanwalt, beantragte mit Eingabe vom 22. September 2024, die Zulassung zum Bachelorstudium Primarstufe sei per Herbstsemester 2024 provisorisch anzuordnen.

E.

Die PHBern reichte am 24. September 2024 ihre Stellungnahme zum Gesuch um vorsorgliche Zulassung von A._____ zum Bachelorstudium Primarstufe sowie die Vorakten ein. Sie beantragte sinngemäss, das Gesuch sei abzulehnen.

F.

Mit Zwischenverfügung vom 2. Oktober 2024 lehnte der Rechtsdienst der Bildungs- und Kulturdirektion das Gesuch um vorsorgliche Zulassung von A.____ zum Bachelorstudium Primarstufe an der PHBern ab.

G.

Die PHBern reichte am 8. Oktober 2024 ihre Stellungnahme zur Hauptsache ein und beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen.

H.

Am 17. Oktober 2024 reichte A.____, vertreten durch seinen Rechtsanwalt, Bemerkungen ein.

I.

Mit verfahrensleitender Verfügung vom 18. Oktober 2024 wurde den Parteien der Entscheid der Bildungs- und Kulturdirektion in Aussicht gestellt.

J.

Am 1. September 2025 reichte Rechtsanwalt B.____ seine Honorarnote ein.

Rechtliche Prüfung und Begründung**1. Sachurteilsvoraussetzungen****1.1 Anfechtungsobjekt und Zuständigkeit**

Angefochten ist die Verfügung des Rektors der PHBern vom 13. September 2024 über die Nichtzulassung zum Bachelorstudium Primarstufe ab Herbstsemester 2024. Die Rektorin oder der Rektor ist Zulassungsbehörde (Art. 39 Abs. 1 Bst. m des Gesetzes vom 8. September 2004 über die deutschsprachige Pädagogische Hochschule [PHG; BSG 436.91]). Damit war der Rektor zuständig, die angefochtene Verfügung zu unterzeichnen.

Gegen Verfügungen des Schulrates, der Schulleitung und der Rektorin oder des Rektors, ausgenommen Verfügungen betreffend die Verleihung von Bachelor- und Mastertiteln sowie die Ausstellung von

Diplomen und Bescheinigungen, kann Beschwerde bei der Bildungs- und Kulturdirektion erhoben werden (Art. 64 Abs. 1 Satz 1 PHG). Da es vorliegend um die Zulassung zum Studium durch den Rektor geht, ist die Bildungs- und Kulturdirektion zuständig, die Beschwerde zu behandeln.

1.2 Beschwerdebefugnis

Zur Beschwerde ist befugt, wer (a) vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, (b) durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und (c) ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung hat (Art. 65 Abs. 1 VRPG). Der Beschwerdeführer erfüllt die beiden ersten Voraussetzungen. Fraglich ist, ob er ein schutzwürdiges – insbesondere ein aktuelles und praktisches – Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügungen hat.

Das schutzwürdige Interesse liegt dann vor, wenn die anfechtende Person aus der Gutheissung der Beschwerde und der damit verbundenen Aufhebung oder Abänderung des Anfechtungsobjekts einen praktischen Nutzen ziehen könnte. Dieser besteht darin, dass der durch die strittige Anordnung (Anfechtungsobjekt) verursachte Nachteil ganz oder teilweise wieder aufgehoben würde (Michael Pflüger, in: Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2. Auflage, Bern 2020, Art. 65 N. 13 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Schliesslich muss das Interesse grundsätzlich auch ein aktuelles sein. Das schutzwürdige Interesse muss demnach nicht nur bei der Beschwerde einreichung, sondern auch noch im Zeitpunkt der Urteilsfällung bestehen (Pflüger, Art. 65 N. 18 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Gemäss Rechtsprechung kann auf das Erfordernis der Aktualität verzichtet werden, wenn es um Fragen von grundsätzlicher Bedeutung geht, die sich jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen und die wegen der Dauer des Verfahrens kaum je rechtzeitig einer endgültigen Beurteilung zugeführt werden könnten. Fragen von grundsätzlicher Bedeutung sind insbesondere dann anzunehmen, wenn vergleichbare Problemstellungen bisher nicht oder nur teilweise zu behandeln waren (vgl. Pflüger, Art. 65 N. 19 f. mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

Der Beschwerdeführer beantragte die Zulassung zum Bachelorstudium Primarstufe per Herbstsemester 2024. Dieser Zeitpunkt ist bereits vorüber. Damit fehlt es grundsätzlich an einem aktuellen schutzwürdigen Interesse. Die vorliegende Problemstellung (Vorliegen eines Sprachnachweises bei der Zulassung zum Studium) wurde bisher noch nicht behandelt und ist damit von grundsätzlicher Bedeutung. Die Frage der Zulassung kann sich für den Beschwerdeführer jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen. Zudem kann sie wegen der Zulassung auf einen bestimmten Zeitpunkt und der Dauer des Verfahrens kaum je rechtzeitig endgültig beurteilt werden. Aus diesen Gründen kann vorliegend auf das Erfordernis der Aktualität verzichtet werden. Somit hat der Beschwerdeführer am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch die angefochtene Verfügung besonders

berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung. Er wird rechtmässig durch seinen Rechtsanwalt vertreten (Art. 15 Abs. 4 VRPG).

1.3 Form, Frist und Überprüfungsbefugnis

Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 67 VRPG).

Die Überprüfungsbefugnis der Bildungs- und Kulturdirektion ist umfassend und richtet sich nach Art. 66 VRPG.

2. Materielles

Umstritten ist, ob der Beschwerdeführer zu Recht nicht zum Bachelorstudium Primarstufe an der PHBern ab dem Herbstsemester 2024 zugelassen wurde. Es ist zu prüfen, ob es rechtmässig ist, einen Sprachnachweis als Zulassungsvoraussetzung zu verlangen (Ziffer 2.3.1) und ob der Beschwerdeführer den Sprachnachweis erbracht hat (Ziffer 2.3.2).

2.1 Argumente der Parteien

Der Beschwerdeführer macht geltend, er sei deutscher Muttersprache und habe bis auf die letzten zwei Schuljahre, die Schulbildung in der Schweiz absolviert habe. Er habe somit elf Schuljahre in der Schweiz besucht. Deshalb würden seine Sprachkenntnisse in Deutsch das Niveau C1 des "Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen" bei weitem übersteigen. Der Zweck des Sprachdiploms liege darin, die Sprachkenntnisse praktikabel zu eruieren, weil ein gewisses Niveau notwendig sei, um ein deutschsprachiges Hochschulstudium zu absolvieren. Durch den Besuch von elf Schuljahren in der Schweiz sei dies bei ihm gegeben. Der Beschwerdeführer rügt, es fehle an einer genügenden gesetzlichen Grundlage für die Voraussetzung des Sprachdiploms. Diese Voraussetzung sei nur in den Allgemeinen Zulassungsweisungen der PHBern geregelt. Weiter verstosse diese Bestimmung in den Zulassungsweisungen gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip und führe vorliegend zu einem stossenden Ergebnis. Die PHBern müsse gemäss Art. 10 Abs. 2 PHG und in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips auch zulassen, das Sprachniveau auf andere Weise als mit einem Sprachdiplom nachzuweisen, insbesondere durch die Muttersprache und die Schullaufbahn. Schliesslich legt der Beschwerdeführer dar, dass die Zulassungsvoraussetzungen der Universität Personen, die deutscher Muttersprache sind, vom Nachweis eines Sprachdiploms ausgenommen hätten. Dies zeige ebenfalls auf, dass die Vorlage eines Sprachdiploms im vorliegenden Fall unangemessen sei. In den Bemerkungen vom 17. Oktober 2024 hält der Beschwerdeführer fest, es sei ein überspitzter Formalismus, wenn ein Sprachdiplom gefordert werde, aber gleichzeitig von der PHBern anerkannt

werde, dass der Beschwerdeführer deutscher Muttersprache sei und ein ausreichendes Sprachniveau habe.

Die PHBern hält in ihrer Stellungnahme vom 8. Oktober 2024 fest, dass die Hochschulen anknüpfend an das Territorialprinzip frei seien, ihre Unterrichtssprache festzulegen. Sie seien gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch befugt, für die Zulassung zu ihren Studiengängen den Nachweis von Sprachkenntnissen zu verlangen. Die Regelung in den Zulassungsweisungen finde ihre gesetzliche Grundlage in Art. 10 Abs. 2 und Art. 39 Abs. 1 Bst. m PHG. Weiter müssten der Bund und die Kantone gemeinsam insbesondere die Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen gewährleisten und dabei auf die Autonomie der Hochschulen und ihren unterschiedlichen Trägerschaften Rücksicht nehmen. Das Sprachdiplom C1 stelle einen objektivierten Massstab für das Sprachniveau dar. Durch diese Voraussetzung könne eine willkürfreie und einheitliche Zulassungspraxis sichergestellt werden. Eine Ausnahmeregelung, wonach ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache anderweitig nachgewiesen werden könne, finde sich in den Zulassungsweisungen nicht. Als Unterscheidungskriterium diene der in- oder ausländische Vorbildungsausweis. Die Muttersprache oder die Staatsangehörigkeit seien nicht entscheidend. Hingegen könne durch ein ausländisches allgemeinbildendes Reifezeugnis, welches als Erstsprache Deutsch ausweise, das ausreichende Sprachniveau belegt werden ohne zusätzliches Sprachdiplom C1. Studienanwärterinnen und Studienanwärter, welche über einen deutschsprachigen Abschluss des Gymnasiums verfügen würden, hätten unter Beweis gestellt, dass sie die deutsche Sprache im schulischen Kontext, welcher zur Hochschulreife führe, erfolgreich anwenden könnten. Dies sei ein sachgerechtes und praktikables Unterscheidungskriterium. Der Beschwerdeführer erfülle diese Kriterien nicht, deshalb sei es unerheblich, dass er deutscher Muttersprache sei und seine Schullaufbahn, bis auf die zwei letzten Jahre, in der Schweiz absolviert habe. Ob das Deutschniveau einer Studienanwärterin oder eines Studienanwärters ausreiche, um ein deutschsprachiges Hochschulstudium zu absolvieren, lasse sich nur einigermaßen zuverlässig und praktikabel eruieren, wenn im Rahmen einer das Gebot der Rechtsgleichheit beachtenden Praxis auf erworbene Abschlüsse bzw. Sprachdiplome abgestellt werde. Dass ein gewisser Schematismus zum Tragen komme, stehe angesichts der Vielfalt an denkbaren Konstellationen sprachlicher Sozialisation und dem erheblichen administrativen Aufwand, den eine Pflicht zu massgeschneiderten Lösungen generieren würde, mit dem übergeordneten Recht im Einklang. Schliesslich stehe keine Möglichkeit zu Verfügung, den Sprachnachweis nachzureichen. Alle Zulassungsvoraussetzungen müssen bis spätestens bei Studienbeginn erfüllt sein.

2.2 Rechtliche Grundlagen

Zu den Studiengängen der Grundausbildung der Lehrkräfte für die Primarstufe und die Sekundarstufe I wird zugelassen, wer die Voraussetzungen gemäss dem Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich

(HFKG; SR 414.20) und dessen Ausführungsbestimmungen erfüllt (Art. 25 Abs. 1 PHG). Die pädagogischen Hochschulen verlangen für die Zulassung zur ersten Studienstufe eine gymnasiale Maturität (Art. 24 Abs. 1 HFKG). Sie verlangen für die Zulassung zur ersten Studienstufe für die Vorstufen- und Primarlehrerausbildung entweder eine gymnasiale Maturität oder eine Fachmaturität pädagogischer Ausrichtung oder unter bestimmten Voraussetzungen eine Berufsmaturität; der Hochschulrat legt die Voraussetzungen fest (Art. 24 Abs. 2 HFKG). Sie können die Zulassung zur ersten Studienstufe aufgrund einer gleichwertigen Vorbildung vorsehen. Zur Qualitätssicherung erlässt der Hochschulrat gestützt auf die Zusammenarbeitsvereinbarung Richtlinien über die Gleichwertigkeit (Art. 24 Abs. 3 HFKG). Für die Zulassung zu den Bachelorstudiengängen im Regelungsbereich der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) gelten die Bestimmungen in den Reglementen der EDK vom 28. März 2019 über die Anerkennung von Lehrdiplomen für den Unterricht auf der Primarstufe, der Sekundarstufe I und an Maturitätsschulen (Art. 6 Abs. 2 Bst. a der Verordnung des Hochschulrates vom 29. November 2019 über die Koordination der Lehre an den Schweizer Hochschulen [SR 414.205.1]).

Die Zulassung zu den Ausbildungen, die für den Unterricht an der obligatorischen Schule befähigen, erfordert eine gymnasiale Maturität, eine bestandene Ergänzungsprüfung für die Zulassung von Inhaberinnen und Inhabern eines Berufsmaturitätszeugnisses oder eines Fachmaturitätszeugnisses zu den universitären Hochschulen oder ein Hochschuldiplom (Art. 4 Abs. 1 des Reglements vom 28. März 2019 der EDK über die Anerkennung von Lehrdiplomen für den Unterricht auf der Primarstufe, der Sekundarstufe I und an Maturitätsschulen [Anerkennungsreglement Lehrdiplome, ARLD]). Zur Ausbildung, die für den Unterricht auf der Primarstufe befähigt, werden auch Inhaberinnen und Inhaber einer anerkannten Fachmaturität für das Berufsfeld Pädagogik zugelassen (Art. 4 Abs. 2 ARLD). Ebenfalls zugelassen werden können zu den Ausbildungen für den Unterricht in der obligatorischen Schule (a) Inhaberinnen und Inhaber eines Abschlusses einer dreijährigen anerkannten Schule der Sekundarstufe II oder eines eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses mit mehrjähriger Berufserfahrung, sofern sie vor Studienbeginn im Rahmen einer Prüfung (aa) den Äquivalenznachweis zur Fachmaturität für das Berufsfeld Pädagogik erbringen, um in die Ausbildung für die Primarstufe einzutreten, beziehungsweise (ab) den Äquivalenznachweis zur Ergänzungsprüfung für die Zulassung von Inhaberinnen und Inhabern eines Berufsmaturitätszeugnisses oder eines Fachmaturitätszeugnisses zu den universitären Hochschulen erbringen, um in die Ausbildung für die Sekundarstufe I einzutreten; (b) Quereinsteigende, sofern die Hochschule deren Studierfähigkeit im Rahmen eines dokumentierten Verfahrens "sur dossier" festgestellt hat (Art. 4 Abs. 3 ARLD).

Zu einem Studiengang der Grundausbildung der Lehrkräfte für die Primarstufe werden auch Inhaberinnen und Inhaber eines Berufsmaturitätszeugnisses ohne weitere Voraussetzung, insbesondere ohne Ergänzungsprüfung, zugelassen (Art. 25 Abs. 1a PHG). Der Regierungsrat regelt das Nähere durch Verordnung (Art. 25 Abs. 2 PHG). Wer an der Pädagogischen Hochschule studieren und Prüfungen ablegen will, muss die Zulassungsvoraussetzungen gemäss PHG erfüllen und immatrikuliert

sein (Art. 46 der Verordnung vom 16. November 2022 über die deutschsprachige Pädagogische Hochschule [PHV; BSG 436.911]). Reglemente über Ergänzungsprüfungen im Rahmen von Zulassungsverfahren werden durch den Schulrat erlassen. Sie bedürfen der Genehmigung der Bildungs- und Kulturdirektion (Art. 47 PHV).

Der Rektor hat die allgemeinen Zulassungsweisungen vom 19. März 2024 (Beilage 7 zur Stellungnahme der PHBern vom 24. September 2024) erlassen. Personen mit einer gymnasialen Maturität oder mit einem Bachelor- oder Masterabschluss einer öffentlichen oder staatlich anerkannten Hochschule werden prüfungsfrei zum Bachelorstudiengang PS, zum Bachelorstudium S1 und zum Fachdiplomstudium S1 zugelassen. Unberücksichtigt bleiben Weiterbildungen, namentlich auch MAS-, MBA- und EMBA-Studiengänge (Art. 9 Abs. 1 Allgemeine Zulassungsweisungen). Personen mit einer Fachmaturität Pädagogik oder einem von der EDK anerkannten Lehrdiplom werden prüfungsfrei zum Bachelorstudiengang PS zugelassen (Art. 9 Abs. 2 Allgemeine Zulassungsweisungen). Personen mit einer Berufsmaturität oder einem altrechtlichen Berufsmittelschulabschluss werden zum Studiengang PS ohne EDK-anerkanntes Lehrdiplom gemäss Artikel 25 Absatz 1a PHG zugelassen. Ausgenommen sind Personen, deren Wohnsitzkanton nach Artikel 5 der Interkantonale Fachhochschulvereinbarung vom 12. Juni 2003 (FHV) nicht der Kanton Bern ist; über allfällige Gegenausnahmen informieren das Institut für Primarstufe (IPS) und die Services Aus- und Weiterbildung auf ihren Internetseiten (Art. 9 Abs. 3 Allgemeine Zulassungsweisungen). Personen mit einem von der EDK anerkannten Lehrdiplom für die PS werden prüfungsfrei zum Bachelorstudium S1 und zum Fachdiplomstudium S1 zugelassen (Art. 9 Abs. 4 Allgemeine Zulassungsweisungen). Personen mit einem ausländischen Bachelor- oder Masterabschluss und einem ausländischen Vorbildungsausweis, die beide nicht an einer deutschsprachigen Institution erworben wurden, müssen ein internationales Deutsch-Sprachdiplom mindestens auf dem Niveau C1 des "Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen" vorlegen (Art. 9 Abs. 6 Allgemeine Zulassungsweisungen). Personen mit einem ausländischen Vorbildungsausweis werden zum Bachelorstudiengang PS, zum Bachelorstudium S1 und zum Fachdiplomstudium S1 zugelassen, wenn es sich dabei um ein allgemeinbildendes Zeugnis der allgemeinen Hochschulreife handelt (Art. 10 Abs. 1 Allgemeine Zulassungsweisungen). Ob ein ausländischer Vorbildungsausweis als Reifezeugnis gilt, wird unter Berücksichtigung der jeweils aktuellen Zulassungspraxis der Universität Bern ermittelt (Art. 10 Abs. 2 Allgemeine Zulassungsweisungen). Die Zulassung zum Studium wird weder von einem bestimmten Mindestnotendurchschnitt noch von bestimmten Fachnoten noch von einem Studienplatznachweis abhängig gemacht (Art. 10 Abs. 3 Allgemeine Zulassungsweisungen). Ein Reifezeugnis gilt als allgemeinbildend, wenn es mindestens folgende Fächer während der letzten drei Schuljahre durchgehend ausweist: (a) Erstsprache; (b) Fremdsprache; (c) Mathematik; (d) Naturwissenschaften (Biologie, Chemie oder Physik); (e) Geistes- und Sozialwissenschaften (Geschichte, Geografie oder Wirtschaft und Recht); (f) Musik, Gestalten, Informatik, Philosophie oder Sport oder eine weitere Fremdsprache oder ein weiteres Fach aus den Gruppen gemäss

den Buchstaben d und e (Art. 11 Abs. 1 Allgemeine Zulassungsweisungen). Mit Blick auf die Fächergruppen gemäss Absatz 1 Buchstaben d bis f können während der letzten drei Schuljahre auch zwei oder drei verschiedene Fächer der jeweiligen Gruppe belegt worden sein (Art. 11 Abs. 2 Allgemeine Zulassungsweisungen). Mit Blick auf das Fach Wirtschaft und Recht genügt es, wenn im jeweiligen Schuljahr entweder Betriebswirtschaftslehre und Rechtskunde oder Volkswirtschaftslehre und Rechtskunde belegt wurden (Art. 11 Abs. 3 Allgemeine Zulassungsweisungen). Ist die Erstsprache gemäss Absatz 1 Buchstabe a nicht Deutsch, muss ein internationales Deutsch-Sprachdiplom mindestens auf dem Niveau C1 des "Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen" vorgelegt werden (Art. 11 Abs. 4 Allgemeine Zulassungsweisungen). Reifezeugnisse, welche die Voraussetzungen gemäss Artikel 11 Absätze 1 bis 3 in maximal zwei Fächern nicht erfüllen, sind teilanerkannt. Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen mit einem Ausweis B bzw. F, welche die Unmöglichkeit der Beschaffung ihres Reifezeugnisses glaubhaft darzulegen vermögen, sowie Schutzbedürftigen mit einem Ausweis S kann die Rektorin oder der Rektor eine weitergehende Teilanerkennung ihrer Vorbildung gewähren (Art. 12 Abs. 1 Allgemeine Zulassungsweisungen). Bei teilanerkannter Vorbildung gilt die Zulassungsvoraussetzung gemäss Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d als erfüllt (Art. 12 Abs. 2 Allgemeine Zulassungsweisungen).

2.3 Würdigung

2.3.1 Legalitätsprinzip

Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht (Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]; vgl. auch Art. 66 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 [KV; BSG 101.1]). Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit (das Legalitätsprinzip) hat zu seinem Hauptanliegen, alle Verwaltungstätigkeiten an das Gesetz zu binden. Das Gesetz ist einerseits Massstab und Schranke der Verwaltungstätigkeit ("Vorrang des Gesetzes"). Verwaltungstätigkeiten dürfen nicht gegen das Gesetz verstossen. Das Verwaltungshandeln muss sich andererseits auf das Gesetz stützen. Verwaltungstätigkeiten, die nicht auf einem Gesetz beruhen, sind – auch wenn sie nicht im Widerspruch zu einem Gesetz stehen – unzulässig (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 325). Das Erfordernis des Rechtssatzes bedeutet, dass die Staatstätigkeit nur aufgrund und nach Massgabe von generell-abstrakten Rechtsnormen ausgeübt werden darf, die genügend bestimmt sind (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 338). Dabei kann es sich um eine Verfassungsbestimmung, ein Gesetz oder um einen völkerrechtlichen Vertrag handeln. Es genügt aber auch, wenn sich die Verfügung auf eine Rechtsverordnung stützt (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 340). Das Erfordernis der Gesetzesform bedeutet, dass die wichtigen Rechtsnormen, auf denen die Verwaltungstätigkeit beruht,

in einem Gesetz enthalten sein müssen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 350). Ein Sonderstatusverhältnis oder besonderes Rechtsverhältnis liegt vor, wenn eine Person in einer engeren Rechtsbeziehung zum Staat steht als die übrigen Menschen und sich daraus für sie besondere Pflichten und Einschränkungen der Freiheitsrechte ergeben. Ein Beispiel dafür sind Studierende. Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit gilt auch für das Sonderstatusverhältnis. Es werden jedoch weniger hohe Anforderungen gestellt, wobei die Art des Sonderstatusverhältnisses (z. B. freiwillige oder zwangsweise Begründung) zu berücksichtigen ist. Beim Erfordernis des Rechtssatzes ("Normdichte") wird eine geringere Bestimmtheit des Rechtssatzes verlangt. Bezüglich des Erfordernisses der Gesetzesform ("Normstufe") muss gefordert werden, dass für die Begründung sowie, in den Grundzügen, die rechtlichen Auswirkungen des Sonderstatusverhältnisses in einem Gesetz umschrieben werden. Ebenfalls einer Grundlage im Gesetz bedürfen schwere Eingriffe in die Grundrechte. Im Übrigen können aber Rechte und Pflichten der Personen im Sonderstatusverhältnis durch Verordnung festgelegt werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 450 ff.).

Die Hochschulen sind anknüpfend an das Territorialitätsprinzip frei, ihre Unterrichtssprache festzulegen; um eine sinnvolle Stoffvermittlung zu gewährleisten, sind sie auch befugt, für die Zulassung zu ihren Studiengängen den Nachweis von Sprachkenntnissen zu verlangen (BGE 147 I 73 E. 6.5.1). Der Kanton unterhält eine Pädagogische Hochschule für die deutschsprachige Lehrerinnen- und Lehrerbildung (Art. 1b Abs. 1 PHG). Unterrichtssprache ist in der Regel Deutsch (Art. 18 Abs. 1 PHG). Es können auch Veranstaltungen in anderen Sprachen durchgeführt werden (Art. 18 Abs. 2 PHG). Die Studienreglemente können weitere Bestimmungen zu den Unterrichtssprachen enthalten (Art. 18 Abs. 3 PHG). Somit besteht eine gesetzliche Grundlage zur Unterrichtssprache. Das Studienreglement vom 17. Januar 2023 für den Bachelorstudiengang Primarstufe 1 (StudR PS) (abrufbar unter www.phbern.ch → Über die PHBern → Hochschule → Rechtssammlung, zuletzt besucht am 28. August 2025) enthält keine weiteren Bestimmungen zur Unterrichtssprache. Somit gilt im Bachelorstudiengang Primarstufe 1 Deutsch als Unterrichtssprache. Auf Grund der gesetzlichen Grundlage der Unterrichtssprache ist die Normstufe eingehalten.

Auf Grund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist weiter davon auszugehen, dass es zulässig ist, einen Nachweis von Sprachkenntnissen zusätzlich zu den abschliessend geregelten Zulassungsbedingungen zu verlangen. Die PHBern hat generell-abstrakte Regelungen für den Nachweis von Sprachkenntnissen für ihre Studiengänge in den Allgemeinen Zulassungsweisungen erlassen. Somit besteht grundsätzlich eine genügende Rechtsgrundlage für den Nachweis von Sprachkenntnissen bei der Zulassung zur PHBern. Es kann offen gelassen werden, ob der Rektor zuständig war, diese generell-abstrakten Regelungen zum Sprachnachweis als "Weisungen" zu erlassen.

Es besteht ein öffentliches Interesse daran, dass die Studierenden in der Lage sind, dem Unterricht zu folgen, damit der Unterrichtsstoff sinnvoll vermittelt werden kann. Um dies zu gewährleisten, ist es

erforderlich, für ein Studium an der PHBern ein gewisses Sprachniveau vorauszusetzen. Das Sprachniveau C1 gemäss der Globalkala des "Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen" (GER) lautet wie folgt (Sprachniveau nach dem Europäischen Referenzrahmen, abrufbar unter www.europaeischer-referenzrahmen.de → Sprachniveau, zuletzt besucht am 28. August 2025):

Kann ein breites Spektrum anspruchsvoller, längerer Texte verstehen und auch implizite Bedeutungen erfassen. Kann sich spontan und fliessend ausdrücken, ohne öfter deutlich erkennbar nach Worten suchen zu müssen. Kann die Sprache im gesellschaftlichen und beruflichen Leben oder in Ausbildung und Studium wirksam und flexibel gebrauchen. Kann sich klar, strukturiert und ausführlich zu komplexen Sachverhalten äussern und dabei verschiedene Mittel zur Textverknüpfung angemessen verwenden.

Der Beschwerdeführer legt nicht dar, welches mildere Mittel genügend wäre. Ebenso ist für die Bildungs- und Kulturdirektion nicht ersichtlich, dass für eine tertiäre Ausbildung die Anforderungen an das Sprachniveau nicht erforderlich wären. Schliesslich ist es grundsätzlich zumutbar, von den zukünftigen Studierenden ein gewisses Sprachniveau zu verlangen. Es liegt sowohl im privaten Interesse der Studierenden als auch im öffentlichen Interesse, dass diese dem Unterricht folgen und so Kompetenzen erlernen können. Ohne ein gewisses Sprachniveau in der Unterrichtssprache kann ein Studium nicht erfolgreich abgeschlossen werden. Damit ist die Voraussetzung des Sprachniveaus C1 gemäss GER auch verhältnismässig, da die Unterrichtssprache Deutsch ist.

2.3.2 Sprachnachweis

Zu prüfen ist weiter, ob es zulässig ist, den Nachweis der angemessenen Sprachkenntnisse nur durch ein internationales Sprachdiplom zuzulassen.

Da der Beschwerdeführer einen ausländischen Vorbildungsausweis besitzt, kann er gemäss den allgemeinen Zulassungsweisungen seine Sprachkenntnisse nur mit einem internationalen Deutsch-Sprachdiplom mindestens auf dem Niveau C1 des GER belegen. Der Beschwerdeführer hat jedoch kein internationales Sprachdiplom vorgelegt. Immerhin hat er belegt, dass er die gesamte obligatorische Schulbildung in der deutschsprachigen Schweiz und damit auf Deutsch absolvierte (Zeugnisse der ersten Klasse [Schuljahr 2009/2010] bis zur Quarta [Schuljahr 2017/2018] [Beilage 3 zur Stellungnahme der PHBern]). Der Beschwerdeführer erreichte im Fach Deutsch durchgehend genügende Noten (vgl. Art. 23 der Direktionsverordnung vom 6. März 2018 über Beurteilung und Schullaufbahntrennung in der Volksschule [DVBS; BSG 432.213.11]). Weiter hat er belegt, dass er zwei Schuljahre (2019/2020 und 2020/2021) des gymnasialen Bildungsgangs im Kanton Bern mit Deutsch als Erstsprache absolvierte (Zeugnis des C.____ und Ausbildungsbestätigung des D.____ [Beilage 3 zur Stellungnahme der PHBern]). Im Fach Deutsch erhielt er im ersten Schuljahr des gymnasialen Bildungsgangs ebenfalls eine genügende Note (Zeugnis des C.____ [Beilage 3 zur Stellungnahme der

PHBern]; vgl. Art. 2 der Mittelschuldirektionsverordnung vom 16. Juni 2017 [MiSDV; BSG 433.121.1]). Damit absolvierte er seine Schulbildung bis und mit dem Schuljahr 2021/2022 in der Schweiz und auf Deutsch. Dem ausländischen Vorbildungsnachweis ist zudem zu entnehmen, dass er die Bewertung "ausgezeichnet" für das Fach Deutsch erhielt (Zeugnis des ersten E.____ [Beilage 3 zur Stellungnahme der PHBern]).

Das aus Art. 29 Abs. 1 BV abgeleitete Verbot des überspitzten Formalismus wendet sich gegen prozessuale Formstrenge, die als exzessiv erscheint, durch kein schutzwürdiges Interesse gerechtfertigt ist, zum blossen Selbstzweck wird und die Verwirklichung des materiellen Rechts in unhaltbarer Weise erschwert oder gar verhindert (BGE 148 I 271 E. 2.3 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Im eben zitierten Entscheid wurde in einem Einbürgerungsverfahren als überspitzt formalistisch beurteilt, dass eine genügende Maturanote (in der ersten Fremdsprache) für die Lokalsprache nicht als ausreichender Sprachnachweis anerkannt wurde (BGE 148 I 271 E. 5).

Es ist nachvollziehbar, dass die PHBern insbesondere bei einem ausländischen Vorbildungsnachweis einer nichtdeutschsprachigen Institution ein Interesse daran hat, dass die Studierenden über genügend Deutschkenntnisse verfügen, um dem Unterricht auf Deutsch zu folgen (vgl. Art. 18 PHG). Denn im Normalfall haben Kandidatinnen und Kandidaten mit ausländischem Vorbildungsnachweis einer nichtdeutschsprachigen Institution ihre schulische Bildung nicht auf Deutsch absolviert.

Die Grobziele der Erstsprache Deutsch für die ersten beiden Schuljahre des gymnasialen Bildungsgangs lauteten wie folgt (Lehrplan 17 gymnasialer Bildungsgang ab Schuljahr 2017/2018], S. 20, nachfolgend: Lehrplan 17; abrufbar unter www.bkd.be.ch → Themen → Bildung → Mittelschulen → Gymnasium → Lehrplan Gymnasium, zuletzt besucht am 28. August 2025).

Die Schülerinnen und Schüler

- erkennen sprachliche Genauigkeit als eine Voraussetzung für schulischen und ausserschulischen Erfolg;
- entwickeln einen bewussten Umgang mit Sprache in Rezeption und Produktion;
- kennen die unterschiedlichen Ebenen von Sprache: phonetisch/phonologisch, morphologisch, syntaktisch, semantisch, pragmatisch.

Grammatische Strukturen

- festigen das Verständnis für grammatische Strukturen in den Bereichen Morphologie und Syntax;
- erarbeiten sich eine Terminologie zur grammatischen Beschreibung von Sprache und wenden diese bei der Analyse von fremden und eigenen Texten an.

Sprachrichtigkeit

- beherrschen grundlegende Aspekte des sprachlichen Regelsystems;

- wenden die wichtigsten Regeln von Orthografie und Interpunktion in eigenen Texten korrekt an.

Sprachwissenschaftliche Vertiefungen

- setzen sich exemplarisch mit Sprachvarietäten und Kommunikation auseinander;
- setzen sich exemplarisch mit Fragen der Semantik auseinander.

Die Grobziele für die Literatur wurden wie folgt festgelegt (Lehrplan 17, S. 21):

Die Schülerinnen und Schüler

- erschliessen und deuten literarische Texte textimmanent;
- erfahren den Modellcharakter poetischer Welten;
- erkennen die gesellschaftliche Relevanz von Literatur im historischen Kontext.

Literaturanalyse

- erschliessen literarische Texte und sind sich dabei der Bedeutung von Analyse Kriterien wie Raum, Zeit, Handlung, Figur und Thematik bewusst;
- wenden beim Deuten Prinzipien wie Motivik, Symbolik, Parabolik und Metaphorik an und setzen Form und Inhalt zueinander in Bezug.

Literatur im gattungsspezifischen Kontext

- setzen sich mit Werken der deutschen Literatur aller drei Gattungen auseinander;
- beschreiben Erzähltechniken, dramaturgische Verfahren und lyrisches Sprechen mit fachspezifischer Terminologie.

Produktiver Umgang mit Literatur

- bearbeiten und analysieren literarische Texte, indem sie diese schreibend ergänzen, weiterführen oder verfremden;
- lassen durch gestaltendes Vortragen Deutungen literarischer Texte erkennen.

Die fachliche und überfachliche Methoden- und Medienkompetenzen wurden im Lehrplan 17 wie folgt festgelegt (Lehrplan 17, S. 22).

Lesen

Die Schülerinnen und Schüler

- wenden beim Lesen von literarischen Texten und Sachtexten geeignete Lesestrategien und Arbeitstechniken an;
- geben den Inhalt eines gelesenen Textes präzise wieder.

Sprechen

Die Schülerinnen und Schüler

- sprechen verständlich, begrifflich präzise und geordnet über Sachverhalte und sind in der Lage, kritisch und zielführend auf Äusserungen von anderen einzugehen;
- analysieren Gesprächsbeiträge und Gesprächsverhalten kriterienorientiert und formulieren ein konstruktives und wertschätzendes Feedback.

Schreiben

Die Schülerinnen und Schüler

- planen, verfassen und überarbeiten Texte unter Berücksichtigung inhaltlicher und formaler Vorgaben adressatengerecht;
- beherrschen Formen des informierenden Schreibens und üben sich im argumentierenden Schreiben;
- erfahren unterschiedliche Formen des gestaltend-reflektierenden Schreibens.

Medien

Die Schülerinnen und Schüler

- nutzen gezielt Wörterbücher und Lexika; üben sich im kritischen Umgang mit Internetquellen;
- setzen bei Präsentationen geeignete Medien angemessen ein;
- analysieren die mediale Aufbereitung von Informationen und Botschaften hinsichtlich der Gestaltungsweise und Wirkungspotenziale.

Die Kompetenzen am Ende der ersten beiden Jahre des gymnasialen Lehrgangs erreichen die Kompetenzen gemäss Sprachniveau C1. Dies ergibt sich aus dem Vergleich des Lehrplans 17 mit den Grobzielen des Sprachniveaus C1. Gemäss Lehrplan 17 werden literarische Texte und Sachtexte gelesen, was einem breiten Spektrum an anspruchsvollen und längeren Texten entspricht (vgl. Grobziele des Sprachniveaus C1). Weiter müssen die literarischen Texte erschlossen und gedeutet werden können (vgl. Lehrplan 17, insbesondere Grobziele Literatur), was dem Verstehen und Erfassen von impliziten Bedeutungen von Texten entspricht (vgl. Grobziele des Sprachniveaus C1). Die Grobziele des Sprachniveaus C1 legen Gewicht auf die mündlichen Kompetenzen ("Kann sich spontan und fliessend ausdrücken, ohne öfter deutlich erkennbar nach Worten suchen zu müssen. Kann die Sprache im gesellschaftlichen und beruflichen Leben oder in Ausbildung und Studium wirksam und flexibel gebrauchen. Kann sich klar, strukturiert und ausführlich zu komplexen Sachverhalten äussern und dabei verschiedene Mittel zur Textverknüpfung angemessen verwenden."). Im Lehrplan 17 werden diese Kompetenzen abgebildet durch die fachliche Methodenkompetenz zum Sprechen. Überdies sind gemäss Lehrplan 17 auch Kompetenzen im Bereich Grammatik und Sprachrichtigkeit zu erreichen. Dies wird bei den Grobzielen des Sprachniveaus C1 nicht aufgezeigt. Selbst die PHBern bestreitet nicht, dass die Sprachkompetenzen des Beschwerdeführers genügen, um dem Unterricht auf Deutsch folgen zu können. Im gymnasialen Bildungsgang werden die Kompetenzen gemäss Lehrplan 17 vermittelt, die Leistungen anhand der Vorgaben der kantonalen Mittelschulgesetzgebung bewertet und damit

die Promotionen vorgenommen. Dies kommt einem objektivierten Massstab, wie sie Sprachdiplome vermitteln, gleich. Damit wird das berechnete Interesse der Hochschule an einem genügenden Sprachniveau berücksichtigt. In dieser Situation, in welcher das Sprachniveau C1 gemäss GER auf andere Weise nachgewiesen wurde, ist die Voraussetzung ein internationales Sprachdiplom vorlegen zu müssen, reiner Selbstzweck. Damit wird die Verwirklichung des materiellen Rechts in unhaltbarer Weise erschwert. Es ist überspitzt formalistisch, in diesem Einzelfall nur den Beleg durch ein internationales Sprachdiplom zuzulassen.

Aus diesen Gründen ist die Beschwerde gutzuheissen. Da der Beschwerdeführer die Zulassungsvoraussetzungen nach Art. 25 Abs. 1 PHG erfüllt und über ein genügendes Sprachniveau verfügt, ist die angefochtene Verfügung aufzuheben und der Beschwerdeführer zum Studium für das Bachelorstudium Primarstufe an der PHBern zuzulassen.

3. Verfahrens- und Parteikosten sowie unentgeltliche Rechtspflege

Die Verfahrenskosten werden der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebietet eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigen, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Da die Beschwerde gutgeheissen wird, sind für das Hauptverfahren keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 108 Abs. 2 Satz 1 VRPG). Jedoch ist der Beschwerdeführer in Bezug auf das Gesuch um Erlass einer superprovisorischen und einer vorsorglichen Massnahme unterlegen (vgl. Zwischenverfügungen vom 18. September 2024 und vom 2. Oktober 2024), weshalb ihm Verfahrenskosten in der Höhe von insgesamt 400 Franken aufzuerlegen sind (Art. 108 Abs. 1 VRPG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 2 der Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung [GebV; BSG 154.21]).

Die unterliegende Partei hat der Gegenpartei die Parteikosten zu ersetzen, sofern nicht deren prozessuales Verhalten oder die besonderen Umstände eine andere Teilung oder die Wettschlagung gebieten oder die Auflage der Parteikosten an das Gemeinwesen als gerechtfertigt erscheint (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Dem Beschwerdeführer sind die Parteikosten für das Hauptverfahren zu ersetzen. Die Parteikosten umfassen den durch die berufsmässige Parteivertretung anfallenden Aufwand. Die Bemessung des Parteikostenersatzes richtet sich nach den Vorschriften der Anwaltsgesetzgebung (Art. 104 Abs. 1 VRPG). Die Parteikosten sind gestützt auf die eingereichte Kostennote vom 1. September 2025 und in Anwendung von Art. 41 des kantonalen Anwaltsgesetzes vom 28. März 2006 (KAG; BSG 168.11) in Verbindung mit Art. 11 der Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (PKV; BSG 168.811) festzulegen. Die Honorarnote gibt zu keinen Bemerkungen Anlass. Der geltend gemachte Betrag erscheint angemessen. Der Rechtsanwalt des Beschwerdeführers macht gemäss Kostennote ein Honorar von 1'062.50 Franken (inklusive Auslagen

von 20.83 Franken) geltend. Davon hat die PHBern dem Beschwerdeführer drei Viertel und somit einen Parteikostenbeitrag in der Höhe von 796.90 Franken zu ersetzen.

Auf Gesuch hin befreit die Verwaltungsbehörde oder die Verwaltungsjustizbehörde eine Partei von den Kosten- und allfälligen Vorschuss- sowie Sicherstellungspflichten, wenn die Partei nicht über die erforderlichen Mittel verfügt und ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint (Art. 111 Abs. 1 VRPG). Der anwaltliche vertretene Beschwerdeführer hat das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege nicht belegt. Deshalb müssen die Voraussetzungen nach Art. 111 Abs. 1 VRPG als nicht erfüllt gelten und das Gesuch ist abzulehnen.

Aus diesen Gründen entscheidet die Bildungs- und Kulturdirektion:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die angefochtene Verfügung wird aufgehoben und A.____ wird zum Bachelorstudium Primarstufe an der PHBern zugelassen.

2.

Die Kosten der Zwischenverfügungen vom 18. September 2024 und vom 2. Oktober 2024 vor der Bildungs- und Kulturdirektion, bestimmt auf 400 Franken, werden A.____ zur Bezahlung auferlegt. Für das Hauptverfahren werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Die PHBern ersetzt A.____ einen Parteikostenbeitrag in der Höhe von 796.90 Franken.

4.

Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird abgelehnt.

5.

Zu eröffnen:

- Rechtsanwalt B.____, (Einschreiben)
- Pädagogische Hochschule Bern, Rektorat, Länggassstrasse 35, 3012 Bern (Einschreiben)

und mitzuteilen:

- Amt für Hochschulen (zur Kenntnisnahme)

Bildungs- und Kulturdirektion

Christine Häsler
Regierungsrätin

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit seiner Zustellung schriftlich und begründet beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Speichergasse 12, 3011 Bern, Beschwerde geführt werden.