



Bildungs- und Kulturdirektion

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

Unsere Referenz: 2022.BKD.9725 / 1286839

Beschwerdeentscheid vom 25. April 2023

A.____,

gegen

Maturitätskommission des Kantons Bern,

Hochschulstrasse 6, 3012 Bern

Beschwerde gegen die Verfügung vom 1. November 2022 (Nachteilsausgleich für die Ergänzungsprüfung "Passerelle Berufs- und Fachmaturität – universitäre Hochschulen")

Ausgangslage

A.

A._____ absolviert seit August 2022 die "Passerelle Berufsmaturität/Fachmaturität – universitäre Hochschulen" an der Schule am Gymnasium in Bern. Am 5. August 2022 ersuchte sie die Maturitätskommission des Kantons Bern (nachfolgend: KMK) darum, ihr seien bei den Ergänzungsprüfungen 2023 nachteilsausgleichende Massnahmen zu gewähren (separater Prüfungsraum, längere Pausen, angepasste Prüfungsunterlagen, Zeitzuschlag von 30 Prozent in allen Fächern, Hilfsmittel). Mit Verfügung vom 1. November 2022 bewilligte die KMK folgende Massnahmen:

- separater Prüfungsraum,
- Verlängerung der Prüfungsdauer von 60 Minuten für die vierstündigen Prüfungen (Deutsch, Geistes- und Sozialwissenschaften sowie Naturwissenschaften) und von 45 Minuten für die dreistündigen Prüfungen (Zweitsprache und Mathematik),
- 30-minütige Pause während der Prüfungen Deutsch und Mathematik sowie zwischen den Teilprüfungen in den Fächern Naturwissenschaften und Geistes- und Sozialwissenschaften,
- Verlängerung der Vorbereitungszeit um fünf Minuten in den mündlichen Prüfungen, für welche eine Vorbereitungszeit vorgesehen ist,
- die Prüfungsunterlagen werden digital auf einem Notebook und analog im A3-Format zur Verfügung gestellt und sehbehinderungsspezifisch aufbereitet,
- Gebrauch eines Notebooks ohne Internetanschluss und ohne Korrekturprogramm mit sehbehinderungsbedingten Unterstützungsprogrammen sowie eines Bildschirmlesegeräts, einer Lupenbrille und von Handlupen.

B.

Gegen diese Verfügung erhob A._____ am 1. Dezember 2022 Beschwerde bei der Bildungs- und Kulturdirektion. Sie beantragte, die angefochtene Verfügung sei im Punkt "Verlängerung Prüfungsdauer" aufzuheben und ihr sei ein Zeitzuschlag von mindestens 30 Prozent zu gewähren.

C.

Mit Stellungnahme vom 31. Januar 2023 beantragte die KMK, die Beschwerde sei abzuweisen.

D.

Von der ihr mit verfahrenleitender Verfügung vom 2. Februar 2023 gewährten Möglichkeit, Bemerkungen einzureichen, machte A._____ innert der gesetzten Frist keinen Gebrauch.

Rechtliche Prüfung und Begründung

1. Sachurteilsvoraussetzungen

1.1 Anfechtungsobjekt und Zuständigkeit

Anfechtungsobjekt bildet die durch den Präsidenten der KMK unterzeichnete Verfügung vom 1. November 2022 über den Nachteilsausgleich für die Ergänzungsprüfung 2023.

Für den Prüfungsentscheid, die Ausnahmeregelung namentlich zugunsten von Menschen mit Behinderungen sowie das Beschwerdeverfahren gelten für von Schulen abgenommene Ergänzungsprüfungen sinngemäss die kantonalen Bestimmungen für deren gymnasiale Maturitätsprüfung (Art. 12 Bst. b Verordnung vom 2. Februar 2011 über die Ergänzungsprüfung für die Zulassung von Inhaberinnen und Inhabern eines eidgenössischen Berufsmaturitätszeugnisses oder eines gesamtschweizerisch anerkannten Fachmaturitätszeugnisses zu den universitären Hochschulen [Verordnung Ergänzungsprüfung; SR 413.14]). Die KMK bewilligt Nachteilsausgleichsmassnahmen oder individuelle Lernziele, soweit sie für die Maturitätsprüfung relevant sind (Art. 14 Abs. 8 der Mittelschulverordnung vom 7. November 2007 [MiSV; BSG 433.121]). Die Präsidentin oder der Präsident der Prüfungskommission kann Sonderregelungen für die Prüfung einzelner Kandidatinnen und Kandidaten bewilligen, insbesondere Massnahmen zum Ausgleich von Benachteiligungen für Kandidatinnen und Kandidaten mit Behinderungen (Art. 11 Abs. 1 Bst. b der Mittelschuldirektionsverordnung vom 16. Juni 2017 [MiSDV; BSG 433.121.1]). Der Präsident der KMK war damit zuständig, die angefochtene Verfügung zu erlassen.

Gemäss Art. 68 Abs. 1 Satz 1 des Mittelschulgesetzes vom 27. März 2007 (MiSG; BSG 433.12) kann gegen Verfügungen, die aufgrund dieses Gesetzes erlassen werden, Beschwerde bei der Bildungs- und Kulturdirektion geführt werden. Sie ist damit zuständig, diese Beschwerde zu behandeln.

1.2 Streitgegenstand

Die Rechtsanwendung von Amtes wegen gilt innerhalb des Verfahrens- bzw. Streitgegenstands. Im Rechtsmittelverfahren umreisst der Streitgegenstand den Tätigkeitsbereich der Behörde. Er kann mithin nicht über das hinausgehen, was die Vorinstanz beurteilt hat, und die Rechtsmittelbehörden sind grundsätzlich nicht befugt, über den Gegenstand des Verfahrens hinaus Gesichtspunkte aufzugreifen und zu regeln (Michel Daum, in: Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2. Auflage, Bern 2020, Art. 20a N. 4). Eine wichtige Schranke setzt dem Einbringen neuer Tatsachen und Beweismittel der Verfahrens- und Streitgegenstand. Neue Vorbringen sind grundsätzlich nur in diesem Rahmen zulässig. Der Streitgegenstand kann im Verlauf des Verfahrens grundsätzlich

nicht erweitert oder inhaltlich verändert, sondern höchstens eingeeengt werden (Daum, Art. 25 N. 16). Das Beschwerdeverfahren kann aus Gründen der Prozessökonomie ausnahmsweise auf eine ausserhalb des Anfechtungsobjekts liegende spruchreife Frage ausgedehnt werden. Vorausgesetzt ist, dass diese Frage mit dem bisherigen Streitgegenstand derart eng zusammenhängt, dass von einer Tatbestandsgesamtheit gesprochen werden kann. Sodann muss sich die Verwaltung mindestens in Form einer Prozessklärung zur Streitfrage geäussert haben (Daum, Art. 20a N. 28; vgl. auch den Entscheid der Erziehungsdirektion 300.01/19 vom 3. Mai 2019, E. 1.2 [Hinweis in BVR 2020 S. 131]).

A.____ beantragt in ihrer Beschwerde eine Massnahme, deren Umfang bislang nicht Gegenstand des Verfahrens war. Soweit sie in der Beschwerde einen Zeitzuschlag von mehr als 30 Prozent verlangt, geht dieses Begehren über das Anfechtungsobjekt hinaus, hat sie im Verwaltungsverfahren doch einen Zeitzuschlag von genau 30 Prozent beantragt. Mit diesem Rechtsbegehren beantragt A.____ eine zusätzliche Prüfungserleichterung an der Ergänzungsprüfung. Dieser Antrag steht in sehr engem Zusammenhang mit den in der Verfügung genannten Massnahmen. Es handelt sich um die gleiche betroffene Person und um dieselben Prüfungen. Der Sachzusammenhang ist äusserst eng und die Tatbestandsgesamtheit liegt klarerweise vor. Weiter hat sich die KMK im Rahmen ihrer Stellungnahme vom 31. Januar 2023 zu dieser Rüge geäussert. Ein Entscheid über den zusätzlichen Antrag ist in gleichem Masse spruchreif wie über denjenigen Antrag, welcher klar innerhalb des Anfechtungsobjekts liegt.

Im Sinne der Rechtsprechung und der Prozessökonomie sowie unter Berücksichtigung der vorliegend umfassenden Überprüfungsbefugnis der Bildungs- und Kulturdirektion (vgl. Ziffer 1.4) ist auch auf das ausserhalb des Anfechtungsobjekts liegende Rechtsbegehren ausnahmsweise einzutreten.

1.3 Beschwerdebefugnis

A.____ hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 65 Abs. 1 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; BSG 155.21]).

1.4 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 und zu prüfen ist, ob A._____ Anspruch auf erweiterte Prüfungszeitverlängerungen als die für die schriftlichen Prüfungen gewährten hat. Unbestritten sind dagegen die übrigen gewährten Nachteilsausgleichsmassnahmen (separater Prüfungsraum, längere Pausen, Verlängerung der Vorbereitungszeit in den mündlichen Prüfungen, angepasste Prüfungsunterlagen, Hilfsmittel).

2.1 Argumente von A._____

A._____ bringt in ihrer Beschwerde vor, sie sei hochgradig sehbehindert. Zur Unterstützung habe sie Hilfsmittel wie eine Lupenbrille, eine Handlupe, ein Lesegerät und einen Computer mit einem Vergrößerungsprogramm und einer Sprachausgabe. Erfahrungen hätten jedoch gezeigt, dass sie trotz dieser Hilfsmittel für längere Texte, für das Lernen allgemein, für die Orientierung und insbesondere für Prüfungen 50 Prozent mehr Zeit benötige. Zudem sei ein Überfliegen von Texten für sie nicht möglich, da ihr die Übersicht fehle. Deshalb habe sie für die Lehrabschlussprüfungen und jegliche anderen Prüfungen einen Zeitzuschlag von 50 Prozent gehabt. Für die Abschlussprüfungen der Berufsmaturität seien ihr 30 Prozent Zeitzuschlag gewährt worden. Dies habe zur Folge gehabt, dass sie bei keiner Abschlussprüfung alle Aufgaben habe ausfüllen können, obwohl sie gewusst hätte, wie die Aufgaben zu lösen wären. Beim Eintrittsgespräch in die Passerelle sei betont worden, dass es schwierig sei, einen Antrag auf 50 Prozent Zeitzuschlag bei der KMK durchzubringen. Daher hätten sie sich auf 30 Prozent geeinigt, dies im Wissen darum, dass sie die Prüfungen damit nicht fertig schreiben könne. Hinzu komme, dass sie in der Passerelle keine Vorschlagsnoten habe, weshalb alles von den Abschlussprüfungen abhängt. Bei den jetzigen Übungsprüfungen an der Schule werde sie mit dem Zeitzuschlag von 30 Prozent nicht fertig. Mit den nun verfügbaren Nachteilsausgleichsmassnahmen müsse sie die Prüfungen in noch kürzerer Zeit schreiben (25 Prozent Zeitzuschlag). Damit sei es für sie unmöglich, die Prüfungen zu bestehen. Sie sei eine sehr engagierte und gute Schülerin, ohne die Beeinträchtigung würde sie die Prüfung mit Sicherheit bestehen. Die 30 Prozent Zeitzuschlag sei das absolute Minimum, auf das sie behinderungsbedingt angewiesen sei, notwendig wäre eigentlich ein Zeitzuschlag von 50 Prozent.

2.2 Argumente der KMK

In ihrer Stellungnahme führt die KMK aus, ein allfälliger Nachteilsausgleich beschränke sich auf formale Anpassungen der Prüfungsbedingungen, stets müssten dabei die für die allgemeine Studierfähigkeit zentralen Fertigkeiten, deren Vorhandensein mit der in Frage stehenden Abschlussprüfung bescheinigt würden, noch überprüft werden können. Ein Ausgleich dürfe nicht zu einer Bevorzugung gegenüber den übrigen Kandidatinnen und Kandidaten führen. Die Ergänzungsprüfung bescheinige

die allgemeine Hochschulreife bzw. die allgemeine Studierfähigkeit, dies unabhängig davon, welchen weiteren Bildungsweg eine Kandidatin oder ein Kandidat dann tatsächlich beschreite. Anders als beim gymnasialen Bildungsgang, bei welchem auch die Erfahrungsnoten in die Gesamtnoten einfließen würden, seien bei der Ergänzungsprüfung einzig die an der Abschlussprüfung erzielten Noten ausschlaggebend. A._____ habe sich für den Passerellenbildungsgang entschieden und folglich die Ausgestaltung sowie deren Rahmenbedingungen bewusst in Kauf genommen. Allfällige Massnahmen könnten nicht damit begründet werden, dass es keine Erfahrungsnoten gebe. Vor Bemessung der möglichen Massnahme sei zu klären, welche Funktion dem Zeitfaktor grundsätzlich zukomme. Dabei handle es sich nicht bloss um eine organisatorische Grösse, vielmehr korreliere die Prüfungszeit eng mit den in den Bildungszielen definierten fachspezifischen Kenntnissen und Fähigkeiten sowie den Bewertungskriterien. Die Ausgestaltung der Prüfung sei als Summe der verschiedenen Aufgabenstellungen untrennbar mit einer bestimmten Zeitspanne verbunden. So bestehe zum Beispiel im Fach Deutsch die schriftliche Textproduktion aus einer vorab definierten Länge, welche in vier Stunden erarbeitet werden müsse. Das Erfassen des Themas, die Fundiertheit und Dichte der Argumentation würden als Bewertungskriterien im Zusammenhang mit der zur Verfügung gestellten und definierten Zeit evaluiert. Auch im Fach Mathematik würden Fähigkeiten zu den Bildungszielen gehören, bei welchen die Zeitkomponente wichtig sei, wie beispielsweise das Geschick in der Benützung von mathematischen Werkzeugen, logisches Denken, Arbeitsmethoden oder Urteilsvermögen. Die Evaluation gemäss Beurteilungskriterien, insbesondere der verwendeten Methoden und Denkweise und eines kritischen Denkens, hänge stets auch eng mit der Prüfungszeit zusammen. Sinn gemäss könne das auf sämtliche Prüfungsfächer angewendet werden. Angehende Studierende müssten grundsätzlich ohne grosse Mühe oder besondere Hilfestellung in der Lage sein, die nötigen Fähigkeiten und erworbenes Wissen innerhalb einer bestimmten Zeitspanne, der vorgesehenen Prüfungsdauer, zu zeigen. Bei einem zunehmend höheren Bildungsgang würden dabei höhere Anforderungen an die Kandidatinnen und Kandidaten gestellt; dies folglich nicht nur auf fachlicher Ebene, sondern auch hinsichtlich ihrer Fähigkeiten unter Prüfungs- und damit verbundener zusätzlicher Stressbedingungen Gedankengänge richtig zu erfassen und eine Aufgabenstellung zu bewältigen. Es schliesse ein bestimmtes Leistungsvermögen über eine gewisse Zeitdauer hinweg, aber auch innerhalb derselben, mit ein und dürfe auch von Personen mit einer Behinderung erwartet werden. Einem vorhandenen Nachteil könne dabei in Form einer Zeitverlängerung Rechnung getragen werden. Ihre Dauer müsse sich jedoch in einem verhältnismässigen Rahmen bewegen und könne nicht beliebig verlängert werden. Insbesondere könne der Anteil der Prüfungszeit, welcher in direktem Zusammenhang mit der zu beurteilenden Kompetenz stehe, nicht angepasst werden, ohne dabei die Prüfungsanforderungen zu verringern. Letzteres sei nicht zulässig. Bei der Bemessung der möglichen Zeitverlängerung werde beurteilt, in welchem Mass die Behinderung Teile der Prüfung betreffe, welche weniger inhaltlich relevant seien. So müsse eine Prüfungsaufgabe gelesen werden, bevor die Information verarbeitet und dann eine Lösung erarbeitet und verschriftlicht werden könne. Beim ersten Schritt könne eine Prüfungszeitverlängerung ge-

währt werden. Die inhaltlich irrelevanten Teile würden dabei immer nur einen kleineren Teil der Prüfungszeit betreffen, da es Sinn der Prüfung sei, den grössten Teil der Zeit für das Überprüfen der Kompetenzen anzusetzen. Die üblicherweise an den Abschlussprüfungen gewährten Zeitverlängerungen würden in den meisten Fällen maximal zehn Prozent der totalen Prüfungszeit betragen. Eine Verlängerung von 25 Prozent reize den Ermessensspielraum bereits vollständig aus. Dabei sei auch miteinzubeziehen, welche behinderungsspezifischen Hilfsmittel zusätzlich genutzt werden könnten und welche weiteren Vorkehrungen getroffen würden. Im vorliegenden Fall müsse erwartet werden können, dass mit den zur Verfügung gestellten Hilfsmitteln, der spezifischen Aufbereitung der Prüfungsunterlagen und den entsprechenden Strategien die Absolvierung der Prüfung innerhalb einer um 25 Prozent verlängerten Prüfungszeit möglich und angemessen sei, um den Nachteil auszugleichen. Zusätzlich solle durch die möglichen Pausen einer Ermüdung begegnet werden.

2.3 Rechtliche Grundlagen zum Nachteilsausgleich

Nach Art. 8 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Das Gesetz sieht Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vor (Art. 8 Abs. 4 BV). Zu prüfen ist, ob das Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG; SR 151.3) auf die Ergänzungsprüfung anwendbar ist.

Der Begriff der Aus- und Weiterbildung im Behindertengleichstellungsgesetz bezieht sich in erster Linie auf die Angebote des Bundes (Entscheid des Bundesgerichts 2C_930/2011 vom 1. Mai 2012, E. 3.1; Andrea Aeschlimann-Ziegler, Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht von Kindern und Jugendlichen mit einer Behinderung, Bern 2011, S. 229). Entsprechend muss der Begriff der Aus- und Weiterbildung weit verstanden werden, d. h. ohne Einschränkungen etwa bezüglich berufsbildender oder anderer spezifischer Bereiche (Aeschlimann-Ziegler, S. 229).

Die Ergänzungsprüfung ist bundesrechtlich geregelt (Verordnung Ergänzungsprüfung). Deshalb und in Anwendung eines weit verstandenen Begriffs der Aus- und Weiterbildung ist das BehiG auf die Ergänzungsprüfung anwendbar. Nach Art. 2 Abs. 1 BehiG bedeutet "Mensch mit Behinderungen" eine Person, der es eine voraussichtlich dauernde körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigung erschwert oder verunmöglicht, sich insbesondere aus- und fortzubilden. Art. 2 Abs. 2 BehiG definiert den Begriff der Benachteiligung. Diese liegt vor, wenn Behinderte rechtlich oder tatsächlich anders als nicht Behinderte behandelt und dabei ohne sachliche Rechtfertigung schlechter gestellt werden als diese, oder wenn eine unterschiedliche Behandlung fehlt, die zur tatsächlichen Gleichstellung Behinderter und nicht Behinderter notwendig ist. Gemäss Art. 2 Abs. 5 BehiG liegt eine Benachteiligung bei der Inanspruchnahme von Aus- und Weiterbildung insbesondere dann vor, wenn die Verwendung

behindertenspezifischer Hilfsmittel oder der Bezug notwendiger persönlicher Assistenz erschwert werden oder die Dauer und Ausgestaltung des Bildungsangebots sowie Prüfungen den spezifischen Bedürfnissen Behinderter nicht angepasst sind. Die Kantone sorgen dafür, dass behinderte Kinder und Jugendliche eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist (Art. 20 Abs. 1 BehiG). Der Präsident der Prüfungskommission kann Sonderregelungen für die Prüfung einzelner Kandidatinnen und Kandidaten bewilligen, insbesondere Massnahmen zum Ausgleich von Benachteiligungen für Kandidatinnen und Kandidaten mit Behinderungen (Art. 11 Abs. 1 Bst. b MiSDV, vgl. auch Art. 12 Verordnung Ergänzungsprüfung).

Unter dem Vorbehalt der Verhältnismässigkeit (Art. 11 Abs. 1 BehiG) muss deshalb auf die spezifischen Bedürfnisse Behinderter Rücksicht genommen werden, soweit es im konkreten Fall möglich ist (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-5474/2013 vom 27. Mai 2014, E. 4.1.3 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Dazu gehören praxisgemäss Anpassungen bei der Ausgestaltung des Prüfungsablaufs wie Prüfungszeitverlängerungen, längere oder zusätzliche Pausen, eine stärkere Prüfungsgliederung, die Abnahme der Prüfung in mehreren Etappen, andere Prüfungsformen oder die Benutzung eines Computers. Bei sehbehinderten Kandidaten sind Prüfungsunterlagen zu vergrössern, um der übermässig auftretenden Ermüdung Rechnung zu tragen (Entscheid des Bundesgerichts 2D_7/2011 vom 19. Mai 2011, E. 3.2). Voraussetzung für die Gewährung einer Prüfungserleichterung ist, dass die Prüfungserleichterung bei der zuständigen Stelle beantragt wird bzw. die Stelle vorgängig in hinreichendem Masse über die Behinderung und die erforderlichen und sachlich gerechtfertigten Anpassungen des Prüfungsablaufs informiert worden und der Nachteilsausgleich aufgrund medizinischer Bestätigung indiziert ist (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-5474/2013 vom 27. Mai 2014, E. 4.1.3 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

2.4 Merkblatt des Mittelschul- und Berufsbildungsamts

Das Merkblatt "Nachteilsausgleichsmassnahmen an Gymnasien, Fachmittelschulen und in der Paserelle Berufs- und Fachmaturität – universitäre Hochschule" des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes der Bildungs- und Kulturdirektion (Ziffer III der Vorakten; nachfolgend: Merkblatt Nachteilsausgleich) hält unter anderem folgende Regelungen fest:

Was sind Nachteilsausgleichsmassnahmen?

Nachteilsausgleichsmassnahmen sind individuell festgelegt Massnahmen, die einen Nachteil, welcher den Schülerinnen und Schülern durch eine Beeinträchtigung entsteht oder droht, ausgleichen. Dabei werden die Ziele des Lehrplans nicht angepasst. Die Schülerinnen und Schüler müssen gleichwertige schulische Leistungen erreichen wie ihre Mitschülerinnen und Mitschüler. Es werden nur formale Anpassungen (z. B. Zeitverlängerung an Prüfungen) vorgenommen.

Wer hat Anspruch auf Nachteilsausgleichsmassnahmen?

Schülerinnen und Schüler mit Beeinträchtigungen, welche schwerwiegende Auswirkungen auf schulische Fertigkeiten haben, können Nachteilsausgleichsmassnahmen in Anspruch nehmen, sofern die Beeinträchtigung voraussichtlich mindestens ein Schuljahr dauert und durch ein aussagekräftiges Gutachten einer dazu befähigten Fachstelle oder einer Fachperson nachgewiesen worden ist ...

Wie muss vorgegangen werden, um Nachteilsausgleichsmassnahmen an den Abschlussprüfungen zu erhalten?

Die während des Bildungsgangs getroffenen Massnahmen gelten nicht als Zusicherung für den Nachteilsausgleich an den Abschlussprüfungen. Die Eltern bzw. die volljährige Schülerin oder der volljährige Schüler stellen für Nachteilsausgleichsmassnahmen an der Abschlussprüfung ein Gesuch (inkl. Antrag präziser Massnahmen und aktuellstes Gutachten als Beilage) an die kantonale Prüfungskommission und reichen dieses bei ihrer Schulleitung ein. Diese leitet das Gesuch mit einer Stellungnahme und einer Kopie der letzten Vereinbarung an die kantonale Prüfungskommission weiter ... Die kantonale Prüfungskommission entscheidet über die an den Abschlussprüfungen zu gewährenden Massnahmen mit einer Verfügung, gerichtet an die Eltern bzw. die volljährige Schülerin oder den volljährigen Schüler.

Das Merkblatt Nachteilsausgleich ist eine Verlautbarung generell-abstrakten Inhalts, mit der die Behörde ihre Praxis für sich selbst oder auch für Dritte kodifiziert und kommuniziert. Solche Regelungen können als sogenannte Verwaltungsverordnungen qualifiziert werden (Felix Uhlmann/Iris Binder, Verwaltungsverordnungen in der Rechtsetzung: Gedanken über Pechmarie, in: Leges 2009 S. 152 f.). Verwaltungsverordnungen sind nach herrschender Lehre keine Rechtsquellen des Verwaltungsrechts, da sie keine Rechtsnormen enthalten und keine Rechte oder Pflichten der Privaten festlegen (Pierre Tschannen/Markus Müller/Markus Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Bern 2022, Rz. 1114 ff.). Grundsätzlich besteht gegen kantonale Verwaltungsverordnungen kein Rechtsschutz (Tschannen/Müller/Kern, Rz. 1123). Möglich ist hingegen eine vorfrageweise Anfechtung einer Verwaltungsverordnung, indem geltend gemacht wird, die Verwaltungsverordnung habe sich in einer Weise auf die Verfügung ausgewirkt, welche diese als rechtswidrig erscheinen lasse (Tschannen/Müller/Kern, Rz. 1127). Verwaltungsjustizbehörden sind nicht an die Verwaltungsverordnungen gebunden und können deren Rechtmässigkeit überprüfen (BGE 138 V 50 E. 4.1; BGE 133 II 305 E. 8.1). Sofern die Verwaltungsverordnungen jedoch eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulässt, weicht die Beschwerdebehörde nicht ohne triftigen Grund davon ab (BGE 133 V 346 E. 5.4.2).

2.5 Würdigung

2.5.1 Vorliegen einer Behinderung im Sinne des BehiG

A._____ hat eine deutlich verminderte Sehschärfe von 0,16 (volle Sehschärfe 1,0) sowie ein deutlich vermindertes Kontrastsehen und eine erhöhte Blendempfindlichkeit (ärztliche Bestätigung betreffend Nachteilsausgleich vom 2. März 2022 [Ziffer I der Vorakten]). Es liegt damit unbestrittenermassen eine hochgradige Sehbehinderung und damit eine Behinderung nach BehiG vor. Somit hat A._____ im Rahmen der Ergänzungsprüfung grundsätzlich Anspruch auf die Verwendung behindertenspezifischer Hilfsmittel, den Beizug notwendiger persönlicher Assistenz oder die Anpassung der Dauer und Ausgestaltung der Prüfungen auf ihre spezifischen Bedürfnisse (vgl. Art. 2 Abs. 5 BehiG).

2.5.2 Umfang der Prüfungszeitverlängerung

Die KMK ordnete in der angefochtenen Verfügung in Bezug auf die Prüfungszeit folgende Massnahmen an:

- Prüfungszeitverlängerung von 60 Minuten in den vierstündigen Prüfungen der Fächer Deutsch, Geistes- und Sozialwissenschaften sowie Naturwissenschaften (25 Prozent der Prüfungszeit)
- Prüfungszeitverlängerung von 45 Minuten in den dreistündigen Prüfungen der Fächer Zweitsprache und Mathematik (25 Prozent der Prüfungszeit)

A._____ beantragt für sämtliche Prüfungen einen Zeitzuschlag von mindestens 30 Prozent. Sie führt in ihrer Beschwerde aus, ein Zeitzuschlag von 50 Prozent sei notwendig, um den behinderungsbedingten Nachteil auszugleichen, 30 Prozent seien das absolute Minimum.

Wie in Ziffer 2.3 dargelegt, haben die Betroffenen keinen Anspruch darauf, dass jegliche beantragte Nachteilsausgleichsmassnahme vollumfänglich gewährt wird. Vielmehr steht die Gewährung unter dem Vorbehalt der Verhältnismässigkeit (Art. 11 Abs. 1 BehiG). Dies bedeutet insbesondere, dass die Umsetzung einer Massnahme im beantragten Umfang im konkreten Fall möglich sein muss (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-5474/2013 vom 27. Mai 2014, E. 4.1.3 mit Hinweis auf die Rechtsprechung). Nach der bundesrechtlichen Rechtsprechung gelten als Nachteilsausgleich Anpassungen bei der Ausgestaltung des Prüfungsablaufs wie Prüfungszeitverlängerungen, längere oder zusätzliche Pausen, eine stärkere Prüfungsgliederung, die Abnahme der Prüfung in mehreren Etappen, andere Prüfungsformen oder die Benutzung eines Computers. Bei sehbehinderten Kandidaten sind Prüfungsunterlagen zu vergrössern, um der übermässig auftretenden Ermüdung Rechnung zu tragen (Entscheid des Bundesgerichts 2D_7/2011 vom 19. Mai 2011, E. 3.2). Zur Ausgestaltung dieser Massnahmen macht das Bundesgericht keine Vorgaben. Auch das Merkblatt Nachteilsausgleich konkretisiert

nicht näher, wie beispielsweise eine Prüfungszeitverlängerung auszugestalten ist. In der Literatur findet sich jedoch die Lehrmeinung, dass als mögliche Nachteilsausgleichsmassnahme bei einer leichten Sehbeeinträchtigung der Zeitzuschlag für schriftliche Prüfungen zehn Prozent und bei einer hochgradigen Sehbehinderung 25 Prozent betragen kann. Der Zeitzuschlag bei blinden Schülerinnen und Schüler werde in aller Regel mehr als zehn Prozent der Prüfungszeit betragen. Erfahrungsgemäss würden blinde Schülerinnen und Schüler etwa 30 Prozent mehr Zeit brauchen, um einen Text zu lesen. Je nach Lesefertigkeit könnten auch 50 Prozent mehr Zeit nötig sein (Martin Studer, Nachteilsausgleich im Gymnasium, Wetzikon 2019, S. 233).

Die KMK hat ihr Ermessen pflichtgemäss auszuüben: Durch das Ermessen erhalten die Verwaltungsbehörden einen Spielraum für den Entscheid im Einzelfall. Dies bedeutet aber nicht, dass sie in ihrer Entscheidung völlig frei sind. Sie sind vielmehr an die Verfassung gebunden und müssen insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und die Pflicht zur Wahrung der öffentlichen Interessen befolgen. Ausserdem sind Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung auch bei Ermessensentscheiden zu beachten. Pflichtgemässe Ausübung bedeutet, dass ein Entscheid nicht nur rechtmässig, sondern auch angemessen (zweckmässig) sein muss (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 409).

In der ärztlichen Bestätigung vom 2. März 2022 (Ziffer I der Vorakten) wird die Notwendigkeit des Zeitzuschlags von 50 Prozent damit begründet, A.____ brauche mehr Zeit, um die Übersicht zu gewinnen und Details zu erkennen. Auch dem Schreiben der Schule F.____ vom 7. Juli 2022 (Ziffer I der Vorakten) ist zu entnehmen, dass A.____ trotz den Hilfsmitteln und Strategien für das Lesen sehr viel mehr Zeit brauche, da durch die Vergrösserung die Übersicht verloren gehe. Die KMK führt in ihrer Stellungnahme unter anderem aus, bei der Bemessung der möglichen Zeitverlängerung werde beurteilt, in welchem Masse die Behinderung Teile der Prüfung betreffe, welche weniger inhaltlich relevant seien. So müsse eine Prüfungsaufgabe gelesen werden, bevor die Information verarbeitet und dann eine Lösung erarbeitet und verschriftlicht werden könne. Nur beim ersten Schritt könne eine Zeitverlängerung gewährt werden und dieser betreffe nur einen kleinen Teil der Prüfungszeit.

Die Sehfähigkeit ist nicht nur beim Lesen der Prüfungsaufgabe, sondern im Rahmen gewisser Aufgaben auch bei der Verschriftlichung der Lösungen von grosser Bedeutung. So ist vor allem bei Aufgaben mit umfangreichen Lösungen davon auszugehen, dass hochgradig sehbehinderte Personen auch zusätzliche Zeit benötigen, um ihre Lösungen zu lesen und damit kontrollieren zu können sowie eine Übersicht darüber zu erhalten und zu behalten. Aufgrund der Vergrösserung fehlt ihnen auch diesbezüglich die Übersicht und sie brauchen deshalb länger, um in den von ihnen verfassten Texten und Lösungen zu navigieren. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die hochgradige Sehbehinderung von A.____ in diesem Teil der Prüfungen – mindestens bei einigen, wenn auch nicht bei allen Aufgaben – ebenfalls einen erhöhten Zeitaufwand verursacht. Somit ist ihr nicht nur für das Lesen der Prü-

fungsaufgaben eine angemessene Prüfungszeitverlängerung zu gewähren, sondern auch für die übrigen Prüfungsteile. Die Anforderungen daran, innerhalb der Prüfungszeit und der damit verbundenen zusätzlichen Stressbedingungen Gedankengänge richtig zu erfassen und eine Aufgabenstellung zu bewältigen, reduziert sich damit nicht und auch im Übrigen ist dadurch keine Herabsetzung der Prüfungsanforderungen erkennbar. Vor diesem Hintergrund und dem ärztlich empfohlenen Zeitzuschlag von 50 Prozent ist davon auszugehen, dass die Prüfungszeitverlängerung von 25 Prozent aufgrund der hochgradigen Sehbehinderung von A._____ nicht ausreicht, um ihren Nachteil angemessen auszugleichen.

In ihrem Gesuch vom 5. August 2022 um Nachteilsausgleichsmassnahmen hat A._____ um eine Prüfungszeitverlängerung von 30 Prozent ersucht. In ihrer Beschwerde beantragt sie eine Prüfungszeitverlängerung von mindestens 30 Prozent. Es ist deshalb davon auszugehen, dass sie eine Verlängerung von 30 Prozent als gerade noch genügend erachtet, um ihren Nachteil auszugleichen und die Prüfungen bestehen zu können, hätte sie doch sonst einen höheren Mindestzeitzuschlag beantragt. Auch der ärztlichen Bestätigung vom 2. März 2022 (Ziffer I der Vorakten) ist keine detaillierte Begründung zu entnehmen, weshalb 30 Prozent für den Ausgleich nicht genügen. Es wird einzig pauschal erwähnt, der Zeitzuschlag solle 50 Prozent betragen, ohne beispielsweise Ausführungen zur individuellen Lesefertigkeit von A._____ zu machen. Zudem ist die Bestätigung nicht mehr ganz aktuell und sie bezieht sich auch nicht konkret auf die Ergänzungsprüfung. Hinzu kommt, dass in der Lehre davon ausgegangen wird, bei einer hochgradigen Sehbehinderung könne der Zeitzuschlag 25 Prozent betragen, blinde Schülerinnen und Schüler würden dagegen erfahrungsgemäss 30 bis 50 Prozent mehr Zeit benötigen (Studer, S. 233). Da A._____ nicht blind ist, sondern noch über einen kleinen Teil ihrer Sehkraft verfügt, ist ein Zeitzuschlag von über 30 Prozent als zu hoch einzuschätzen. Aus diesen Gründen ist von der ärztlichen Empfehlung abzuweichen und eine Prüfungszeitverlängerung von 30 Prozent als angemessen zu qualifizieren.

Für die schriftlichen Prüfungen wurden A._____ Zeitverlängerungen von 25 Prozent gewährt. Die Beschwerde ist somit teilweise gutzuheissen und die angefochtene Verfügung im Punkt Verlängerung der schriftlichen Prüfungsdauer aufzuheben. A._____ ist für die schriftlichen Ergänzungsprüfungen der "Passerelle Berufs- und Fachmaturität – universitäre Hochschulen" eine Prüfungszeitverlängerung von 30 Prozent zu gewähren. Soweit weiter gehend ist die Beschwerde abzuweisen.

3. Verfahrenskosten

Wer durch das Gemeinwesen im Sinne von Art. 2 Abs. 5 BehiG benachteiligt wird, kann beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen, dass das Gemeinwesen die Benachteiligung beseitigt

oder unterlässt (Art. 8 Abs. 2 BehiG). Entsprechende Verfahren nach Art. 7 und 8 BehiG sind (grundsätzlich) unentgeltlich (Art. 10 Abs. 1 BehiG). Das vorliegende Verfahren ist kostenlos und es sind keine Verfahrenskosten zu erheben.

Aus diesen Gründen entscheidet die Bildungs- und Kulturdirektion:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und die Verfügung vom 1. November 2022 wird im Punkt Verlängerung der schriftlichen Prüfungsdauer aufgehoben. A.____ wird für die schriftlichen Ergänzungsprüfungen der "Passerelle Berufs- und Fachmaturität – universitäre Hochschulen" eine Prüfungszeitverlängerung von 30 Prozent gewährt. Soweit weiter gehend wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Zu eröffnen:

- A.____ (Einschreiben)
- Maturitätskommission des Kantons Bern, Hochschulstrasse 6, 3012 Bern (Einschreiben)

und mitzuteilen:

- Mittelschul- und Berufsbildungsamt

Bildungs- und Kulturdirektion

Christine Häsler
Regierungspräsidentin

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.