

Urteilskopf

146 I 20

3. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. A.A. gegen Volksschulleitung und Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 2C_1005/2018 vom 22. August 2019

Regeste (de):

Art. 8 EMRK und Art. 2 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK (ZP 1 EMRK); Art. 13 Abs. 1, 19 und 62 Abs. 2 BV; § 135 des Schulgesetzes vom 4. April 1929 des Kantons Basel-Stadt (Schulgesetz/BS); häuslicher Privatunterricht (Homeschooling); Vereinbarkeit von § 135 Schulgesetz/BS mit dem Bundesrecht.

Rechtsgrundlagen des häuslichen Privatunterrichts im Kanton Basel-Stadt (E. 3). Art. 19 i.V.m. Art. 62 Abs. 2 BV gewährt keinen Anspruch auf privaten Einzelunterricht (E. 4; Bestätigung der Rechtsprechung). Das Erziehungsrecht der Eltern fällt zwar in den Schutzbereich von Art. 13 Abs. 1 BV und 8 Ziff. 1 EMRK, es steht jedoch unter Vorbehalt des kantonalen Schulrechts und des Kindeswohls (E. 5.1 und 5.2). Ein Anspruch auf häuslichen Privatunterricht ergibt sich weder aus Art. 8 EMRK i.V.m. Art. 2 ZP 1 EMRK noch aus einem anderen Staatsvertrag. Es besteht derzeit kein Anlass, einen solchen Anspruch gestützt auf Art. 13 Abs. 1 BV anzuerkennen. Folglich verstossen selbst sehr restriktive Regelungen des häuslichen Privatunterrichts wie jene des Kantons Basel-Stadt nicht gegen den verfassungsmässigen Anspruch auf Schutz des Privat- und Familienlebens. Es ist Sache der Kantone, unter Beachtung von Art. 19 und 62 Abs. 2 BV zu regeln, ob und in welchem Umfang Homeschooling zugelassen werden soll (E. 5.3-5.5).

Regeste (fr):

Art. 8 CEDH et art. 2 du Protocole additionnel n°1 à la CEDH (Prot. n°1 CEDH); art. 13 al. 1, 19 et 62 al. 2 Cst.; § 135 de la loi sur l'école du 4 avril 1929 du canton de Bâle-Ville (Schulgesetz/BS); enseignement privé à domicile (homeschooling); conformité du § 135 Schulgesetz/BS avec le droit fédéral.

Bases légales régissant l'enseignement privé à domicile dans le canton de Bâle-Ville (consid. 3). L'art. 19 Cst., en corrélation avec l'art. 62 al. 2 Cst., n'octroie aucun droit à l'enseignement privé à domicile (consid. 4; confirmation de jurisprudence). Le droit d'un parent d'éduquer son enfant tombe certes dans le champ de protection des art. 13 al. 1 Cst. et 8 par. 1 CEDH. Il doit néanmoins respecter le droit scolaire cantonal ainsi que le bien de l'enfant (consid. 5.1 et 5.2). Un droit à l'enseignement privé à domicile ne découle ni de l'art. 8 CEDH appliqué en lien avec l'art. 2 du Prot. n°1 CEDH, ni d'aucun autre accord international. Il n'y a actuellement pas lieu de reconnaître un tel droit sur la base de l'art. 13 al. 1 Cst. Il s'ensuit que même des réglementations très restrictives en matière d'enseignement privé à domicile, à l'instar de celle de Bâle-Ville, ne violent pas le droit constitutionnel au respect de la vie privée et familiale. Il appartient aux cantons de régler, d'une manière conforme aux art. 19 et 62 al. 2 Cst., si et dans quelle mesure le "homeschooling" doit être autorisé (consid. 5.3-5.5).

Regesto (it):

Art. 8 CEDU e art. 2 del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU (Prot. n. 1 CEDU); art. 13 cpv. 1, 19 e 62 cpv. 2 Cost.; § 135 della legge del 4 aprile 1929 sulla scuola del Cantone Basilea Città (LS/BS), istruzione privata a domicilio (homeschooling); compatibilità del § 135 LS/BS con il diritto federale.

Basi legali dell'istruzione privata a domicilio nel Cantone Basilea Città (consid. 3). L'art. 19 Cost. in relazione con l'art. 62 cpv. 2 Cost. non conferisce alcun diritto all'insegnamento individuale privato (consid. 4; conferma della giurisprudenza). È vero che il diritto del genitore di educare il figlio ricade nella sfera di protezione degli art. 13 cpv. 1 Cost. e 8 n. 1 CEDU. Nondimeno deve rispettare il diritto scolastico cantonale e il benessere del bambino (consid. 5.1 e 5.2). Un diritto all'istruzione privata a domicilio non deriva né dall'art. 8 CEDU

combinato con l'art. 2 Prot. n. 1 CEDU né da un altro trattato internazionale. Non vi è motivo al momento di riconoscere un simile diritto sulla base dell'art. 13 cpv. 1 Cost. Ne discende che anche regolamentazioni molto restrittive in materia di istruzione privata a domicilio, come quella di Basilea Città, non disattendono il diritto costituzionale al rispetto della vita privata e familiare. Incombe ai Cantoni regolamentare, in conformità agli art. 19 e 62 cpv. 2 Cost., se e in che misura "l'homeschooling" debba essere autorizzato (consid. 5.3-5.5).

Sachverhalt ab Seite 22

BGE 146 I 20 S. 22

A. Der 2009 geborene B.A. besuchte während der Schuljahre 2015/2016 und 2016/2017 die Primarschule C. in U. Am 2. Juni 2017 stellte die Mutter von B.A., A.A., beim Erziehungsdepartement Basel-Stadt, Bereich Volksschulen, einen Antrag auf Privatschulung ("Homeschooling") für ihren Sohn für das Schuljahr 2017/2018. Mit Verfügung vom 10. August 2017 lehnte der Leiter Volksschulen diesen Antrag ab. Einen gegen diese Verfügung erhobenen Rekurs von A.A. wies das Erziehungsdepartement mit Entscheid vom 28. Februar 2018 ab.

B. Gegen den Entscheid des Erziehungsdepartements erhob A.A. am 21. März 2018 Rekurs beim Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt. Dieser überwies das Rechtsmittel mit Verfügung des Präsidialdepartements vom 18. Juni 2018 dem Verwaltungsgericht zum Entscheid. Mit Urteil vom 25. September 2018 wies das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht, Dreiergericht, den Rekurs ab.

C. Mit Eingabe vom 9. November 2018 reicht A.A. sinngemäss Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht ein und beantragt, das Urteil des Appellationsgerichts vom 25. September 2018 sei aufzuheben und es sei ihrem Sohn für das Schuljahr 2017/2018 Privatunterricht zu bewilligen. Eventualiter sei die Sache zur näheren Prüfung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Im Falle des Obsiegens seien die Kosten im vorinstanzlichen Verfahren neu zu verteilen. Das Appellationsgericht schliesst in seiner Vernehmlassung auf Abweisung der Beschwerde. Das Erziehungsdepartement schliesst ebenfalls auf Abweisung der Beschwerde und verzichtet im Übrigen auf Einreichung einer Stellungnahme. Die Volksschulleitung des Kantons Basel-Stadt verzichtet auf Vernehmlassung. Mit Eingabe vom 3. Februar 2019 hat A.A. repliziert. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Für die Regelung des häuslichen Privatunterrichts sind im Kanton Basel-Stadt folgende Rechtsgrundlagen massgebend: § 11 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV/BS; SR 131.222.1) enthält einen Katalog von Grundrechten, die im Rahmen der Bundesverfassung und der für die Schweiz verbindlichen internationalen Abkommen gewährleistet sind. Dazu gehören

BGE 146 I 20 S. 23

namentlich das Recht auf Bildung (lit. n) sowie das Recht, nichtstaatliche Schulen zu errichten, zu führen und zu besuchen (lit. o). Ein Recht auf privaten Heimunterricht besteht gemäss diesem Katalog nicht. Nach § 19 Abs. 1 KV/BS ist der Besuch einer Schule im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen obligatorisch. Nichtstaatliche Schulen sind bewilligungspflichtig und unterstehen staatlicher Aufsicht (§ 20 KV/BS). Nach § 55 des Schulgesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 4. April 1929 (Schulgesetz/BS; SG 410.100) unterstehen alle Kinder und Jugendlichen mit Aufenthalt im Kanton der Schulpflicht. Zeitweilig oder dauernd von der Pflicht entbunden, die Volksschulen zu besuchen, sind namentlich Kinder, die in einer staatlich bewilligten Privatschule unterrichtet werden oder kantonale bewilligten Privatunterricht erhalten (§ 59 Abs. 1 lit. b Schulgesetz/BS). Der Privatunterricht für Schülerinnen und Schüler zur Erfüllung der Schulpflicht bedarf einer Bewilligung der Volksschulleitung (§ 135 Abs. 1 Schulgesetz/BS). Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung sind gemäss § 135 Abs. 2 Schulgesetz/BS, dass (a) nachweisbare Gründe vorliegen, dass ein Unterrichtsbesuch nicht möglich ist, (b) der Privatunterricht mit dem Kindeswohl vereinbar ist, (c) ein qualitativ ausreichender Unterricht gewährleistet wird, (d) der Unterricht so ausgestaltet ist, dass der Anschluss an das nächste Bildungsangebot gesichert ist und (e) die jeweilige Lehrperson spätestens im zweiten Jahr über ein anerkanntes Lehrdiplom verfügt, wenn das Kind länger als ein Jahr Privatunterricht erhält. Die Bewilligung wird längstens für ein Schuljahr erteilt und kann nach ihrem Ablauf erneuert werden (§ 135 Abs. 3 und 4 Schulgesetz/BS).

4. Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, die kantonale Regelung des häuslichen Privatunterrichts stelle ein faktisches Verbot desselben dar und widerspreche Art. 19 i.V.m. Art. 62 Abs. 2 Satz 2 BV sowie dem Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 BV).

4.1 Der Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 BV) schliesst in Sachgebieten, welche die Bundesgesetzgebung abschliessend regelt, eine Rechtssetzung durch die Kantone aus. In Sachgebieten, die das Bundesrecht nicht abschliessend ordnet, dürfen die Kantone nur Vorschriften erlassen, die nicht gegen Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht beeinträchtigen oder vereiteln (BGE 145 I 26 E. 3.1 S. 33; BGE 144 I 113 E. 6.2 S. 123; BGE 142 II 425 E. 4.1 S. 427).

BGE 146 I 20 S. 24

4.2 Art. 19 BV gewährleistet als Grundrecht einen Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Zuständig für das Schulwesen sind die Kantone (Art. 62 Abs. 1 BV). Sie gewähren einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offensteht. Er ist obligatorisch und an öffentlichen Schulen unentgeltlich (Art. 62 Abs. 2 BV). Der Grundschulunterricht muss genügen, um die Schüler sachgerecht auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorzubereiten (BGE 141 I 9 E. 3.2 S. 12; BGE 133 I 156 E. 3.1 S. 158 f.). Der verfassungsmässige Anspruch auf staatliche Leistung (BGE 129 I 12 E. 4.1 S. 16) betrifft nur die öffentliche Grundschule (vgl. GIOVANNI BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. 2017, N. 8 zu Art. 19 BV). Die Anforderung des ausreichenden Grundschulunterrichts im Sinne von Art. 19 BV belässt den Kantonen bei der Regelung des Grundschulwesens einen erheblichen Gestaltungsspielraum (BGE 141 I 9 E. 3.3 S. 13; BGE 130 I 352 E. 3.2 S. 354). Der Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht wird verletzt, wenn die Ausbildung des Kindes - sei es durch den Staat, sei es durch die Eltern - in einem Masse eingeschränkt wird, dass die Chancengleichheit nicht mehr gewahrt ist, bzw. wenn das Kind Lehrinhalte nicht vermittelt erhält, die in der hiesigen Wertordnung als unverzichtbar gelten (BGE 130 I 352 E. 3.2 S. 354; BGE 129 I 35 E. 7.3 S. 39 mit weiteren Hinweisen). Der Grundschulunterricht untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht (Art. 62 Abs. 2 Satz 2 BV). Aus der Aufsicht folgt, dass der Verfassungsgeber von der Möglichkeit privater Schulen ausgeht; in diesem Fall sollen diese staatlicher Aufsicht unterstehen. Die Bundesverfassung will damit sicherstellen, dass der Grundschulunterricht auch dann, wenn er von nicht öffentlichen Schulen wahrgenommen wird, ausreichend ist (Urteil 2C_807/2015 vom 18. Oktober 2016 E. 3.1; vgl. BERNHARD EHRENZELLER, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar [nachfolgend: St. Galler Kommentar], 3. Aufl. 2014, N. 31 zu Art. 62 BV; PASCAL MAHON, in:

Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003, N. 10 zu Art. 62 BV). Der Bundesverfassungsgeber setzt nur die minimalen Anforderungen, damit die der Bildungsverfassung zugrundeliegenden Werte verwirklicht werden. Innerhalb dieses verfassungsrechtlichen Rahmens kommt den Kantonen bei der Regulierung des Privatschulwesens grundsätzlich ein weites Ermessen zu (vgl. JUDITH WYTENBACH, in: Basler Kommentar,

BGE 146 I 20 S. 25

Bundesverfassung [nachfolgend: Basler Kommentar], 2015, N. 28 zu Art. 19 BV). Den Kantonen steht es namentlich frei, ein Grundrecht auf häuslichen Privatunterricht vorzusehen oder diesen gesetzlich zuzulassen, wobei die entsprechenden Regelungen den bundesrechtlichen Anforderungen des ausreichenden Grundschulunterrichts genügen müssen (vgl. betreffend den Kanton Zürich Urteil 2C_593/2010 vom 20. September 2011 E. 3.2 und 3.3).

4.3 Das Bundesgericht hat bereits festgehalten, dass Art. 19 BV i.V.m. Art. 62 Abs. 2 BV keinen Anspruch auf privaten Einzelunterricht gewährt (Urteil 2C_738/2010 vom 24. Mai 2011 E. 3.3.2; vgl. auch HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl. 2016, N. 925e; RHI-NOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl. 2016, Rz. 3480a). Es besteht vorliegend kein Anlass, auf diese Rechtsprechung zurückzukommen. Folglich schlägt die Rüge der Beschwerdeführerin, die Regelung des Kantons Basel-Stadt verstosse gegen Art. 19 i.V.m. Art. 62 Abs. 2 BV, fehl. Auf ihre langen Ausführungen zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben gemäss Art. 19 und 62 Abs. 2 BV ist daher nicht weiter einzugehen. Folglich hat auch die Vorinstanz zu Recht einen aus diesen Verfassungsbestimmungen abgeleiteten Anspruch auf privaten Einzelunterricht verneint. Von einer Verletzung des rechtlichen Gehörs der Beschwerdeführerin (Art. 29 Abs. 2 BV) kann keine Rede sein, zumal das Verwaltungsgericht seine Auffassung unter Einbezug der einschlägigen bundesgerichtlichen und kantonalen Rechtsprechung zu Art. 19 und 62 Abs. 2 BV hinreichend begründet hat.

5. Die Beschwerdeführerin rügt weiter eine Verletzung des elterlichen Erziehungsrechts als Teilgehalt des Anspruchs auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens (Art. 13 Abs. 1 BV; Art. 8 EMRK). Ein faktisches Verbot des häuslichen Privatunterrichts, wie dies im Kanton Basel-Stadt der Fall sei, greife in dieses Grundrecht ein. Zwar liege eine gesetzliche Grundlage vor, doch sei weder ein öffentliches Interesse ersichtlich, noch sei die kantonale Regelung verhältnismässig. Zur Begründung verweist sie hauptsächlich auf eine Lehrmeinung (JOHANNES REICH, "Homeschooling" zwischen elterlichem Erziehungsrecht, staatlicher Schulpflicht und Kindeswohl, ZBl 113/2012 S. 567 ff.). Dabei bezieht sie sich insbesondere auf eine Passage, in welcher der Autor die Auffassung vertritt, dass eine kantonale Vorschrift, wonach die Schulpflicht nur durch Schulbesuch erfüllt werden könne, dann in die verfassungsrechtlich geschützten Erziehungsrechte der Eltern eingreife, wenn der elterlich erteilte häusliche Privatunterricht

BGE 146 I 20 S. 26

im konkreten Fall sowohl den Anforderungen von Art. 62 Abs. 2 Satz 2 BV genüge als auch das Wohl des Kindes wahre (REICH, a.a.O., S. 598 f.).

5.1 Art. 13 Abs. 1 BV gewährleistet den Anspruch einer jeden Person auf Achtung ihres Privat- und Fami-

lienlebens. Dieser Anspruch entspricht materiell der Garantie von Art. 8 EMRK (BGE 126 II 377 E. 7 S. 394; BIAGGINI, a.a.O., N. 1 zu Art. 13 BV). Das Bundesgericht hat bereits festgehalten, dass das Erziehungsrecht der Eltern unter den Schutz des Familienlebens gemäss Art. 13 Abs. 1 und Art. 8 Ziff. 1 EMRK fällt (vgl. BGE 118 Ia 427 E. 4c S. 435; Urteil 2C_132/2014 / 2C_133/2014 vom 15. November 2014 E. 4.2). Ob Art. 13 Abs. 1 BV einen grundrechtlich geschützten Anspruch auf häuslichen Privatunterricht ("Homeschooling") verleiht, wurde bisher noch nicht bundesgerichtlich entschieden. Diese Frage ist im Folgenden zu prüfen.

5.2

5.2.1 Die Erziehung der Kinder umfasst namentlich die Weitergabe sittlich-moralischer Werte und Überzeugungen der Eltern sowie das Recht, für das Kind Entscheidungen zu treffen, seinen Alltag zu organisieren und es nach aussen zu vertreten (vgl. JUDITH WYTTENBACH, Grund- und Menschenrechtskonflikte zwischen Eltern, Kind und Staat [nachfolgend: Grund- und Menschenrechtskonflikte], 2006, S. 260). Gemäss dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) gehört zum Erziehungsrecht der Eltern das Recht, die Kinder aufzuklären und zu beraten, ihnen gegenüber die natürlichen elterlichen Funktionen als Erzieher auszuüben oder sie in Übereinstimmung mit ihren religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen zu leiten (vgl. Urteil des EGMR Kjeldsen u.a. gegen Dänemark vom 7. Dezember 1976, Serie A Bd. 23 § 54; GRABENWARTER/PABEL, Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Aufl. 2016, § 22 N. 100). Auf zivilrechtlicher Ebene werden die mit der Erziehung der Kinder zusammenhängenden Rechte und Pflichten der Eltern in Art. 301 ff. ZGB verankert. Gemäss Art. 301 Abs. 1 ZGB leiten die Eltern im Blick auf das Wohl des Kindes seine Pflege und Erziehung und treffen unter Vorbehalt seiner eigenen Handlungsfähigkeit die nötigen Entscheidungen (Art. 301 Abs. 1 ZGB). Die einschlägigen Kommentare zu Art. 13 BV äussern sich zur Frage, ob häuslicher Privatunterricht in den Schutzbereich dieses Grundrechts fällt - soweit ersichtlich - nicht. Das Erziehungsrecht der Eltern wird, wenn überhaupt, nur am Rande erwähnt (vgl. z.B. BIAGGINI, a.a.O., N. 6 zu Art. 13 BV).

BGE 146 I 20 S. 27

5.2.2 Das elterliche Erziehungsrecht ist ohnehin ein fremdnütziges, durch das Kindeswohl begründetes und begrenztes Pflichtrecht, das treuhänderisch im Interesse des Kindes auszuüben ist (REICH, a.a.O., S. 598). Dies bedeutet namentlich, dass Eltern sich bei der Erziehung danach zu richten haben, was für die Persönlichkeit und die Entwicklung des Kindes gut ist (WYTTENBACH, Grund- und Menschenrechtskonflikte, a.a.O., S. 264 f.). Mit der Verankerung als Grundrecht (vgl. Art. 11 BV) wurde der Schutz der Kinder und Jugendlichen verfassungsrechtlich zu einem vordringlichen Anliegen bzw. zur obersten Maxime des Kindesrechts erhoben (vgl. BGE 144 II 233 E. 8.2.1 S. 241; BGE 142 III 481 E. 2.6 S. 491). Im Bildungsbereich steht das Erziehungsrecht der Eltern unter dem Vorbehalt des kantonalen Schulrechts (vgl. BGE 117 Ia 27 E. 7c S. 34; WYTTENBACH, Basler Kommentar, a.a.O., N. 26 zu Art. 19 BV). Das Bundesgericht hat bereits festgehalten, dass die Schule ihre Leistungen nicht im eigenen Interesse, sondern im Interesse der Schüler erbringt. Die dabei verfolgten Ziele bilden in diesem Sinne Gesichtspunkte des Kindeswohls, weshalb der Schulbesuch auch gegen den Willen der Eltern durchgesetzt werden kann (vgl. BGE 129 I 12 E. 8.4 S. 23; BGE 142 I 49 E. 9.5.1 S. 72 f.). Die Schule übernimmt auch einen zentralen integrativen Auftrag. Ein ausreichender Grundschulunterricht muss nicht nur schulisches Wissen vermitteln, sondern entwicklungspezifisch auch die Fähigkeit der Schüler zum Zusammenleben in der Gesellschaft fördern (vgl. zum Ganzen auch Urteile 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E. 6.1 in fine; 2C_686/2011 vom 25. Januar 2012 E. 2.3.4; 2C_592/2010 vom 20. September 2011 E. 3.3.1; 2C_738/2010 vom 24. Mai 2011 E. 3.5.4 und 3.5.6). Der Anspruch auf Grundschulunterricht im Sinne von Art. 19 BV wird namentlich verletzt, wenn dem Kind nicht die Fähigkeiten vermittelt werden, die ihm erlauben, an der Gesellschaft und am demokratischen Gemeinwesen teilzuhaben (vgl. MAHON, a.a.O., N. 8 zu Art. 19 BV). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist das Obligatorium des Schulbesuches von gewichtigem öffentlichem Interesse, weil es namentlich der Wahrung der Chancengleichheit aller Kinder dient und die Integration fördert (vgl. BGE 135 I 79 E. 7.1 S. 86 f.; BGE 119 Ia 178 E. 7c S. 191 f.; Urteil 2C_132/2014 vom 15.

November 2014 E. 5.4). Durch "Homeschooling" kann jedoch die Integration der Kinder geschmälert werden (vgl. REGULA KÄGI-DIENER, in: St. Galler Kommentar, a.a.O., N. 23 zu Art. 19 BV). Der Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht im Sinne von Art. 19 BV kann daher

BGE 146 I 20 S. 28

verletzt sein, wenn mit dem häuslichen Privatunterricht eine soziale Isolation des Kindes einhergeht (vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl. 2008, S. 796).

5.3 Für die Auslegung des Schutzbereichs von Art. 13 BV kann die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 8 EMRK herangezogen werden (STEPHAN BREITENMOSER, in: St. Galler Kommentar, a.a.O., N. 2 f. zu Art. 13 BV). Wie bereits ausgeführt, schützt Art. 8 EMRK ebenfalls das Erziehungsrecht der Eltern als grundlegenden Bestandteil des Familienlebens (vgl. E. 5.1 hiervor; vgl. auch GRABENWARTER/PABEL, a.a.O., § 22 N. 100). Zudem gewährleistet Art. 2 des von der Schweiz nicht ratifizierten Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK vom 20. März 1952 (nachfolgend: ZP 1 EMRK) ein Recht auf Bildung. Gemäss Satz 2 dieser Bestimmung hat der Staat bei der Ausübung der von ihm auf dem Gebiet der Erziehung und des Unterrichts übernommenen Aufgaben das Recht der Eltern zu achten, die Erziehung und den Unterricht entsprechend ihren eigenen religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen sicherzustellen. Art. 2 ZP 1 EMRK ist im Lichte der Art. 8 bis 10 EMRK auszulegen (vgl. z.B. Urteil des EGMR Folgerø u.a. gegen Norwegen vom 29. Juni 2007 [Nr. 15472/02], Recueil Cour EDH 2007-III S. 113 § 84). Zwar ist Art. 2 ZP 1 EMRK für die Schweiz nicht verbindlich; dennoch kann die dazu ergangene Rechtsprechung des EGMR vorliegend von Bedeutung sein, weil diese Bestimmung - soweit es um das Verhältnis des elterlichen Erziehungsrechts zum staatlichen Bildungs- und Erziehungswesen geht - grundsätzlich als *lex specialis* gegenüber den elterlichen Erziehungsrechten gilt, die sich aus anderen Garantien der EMRK ergeben könnten (vgl. HANSCHMANN, in: EMRK, Handkommentar, Meyer-Ladewig und andere [Hrsg.], 4. Aufl. 2017, N. 27 zu ZP 1 EMRK; GRABENWARTER/PABEL, a.a.O., § 22 N. 100; Urteile des EGMR Lautsi u.a. gegen Italien vom 18. März 2011 [Nr. 30814/06], Recueil Cour EDH 2011-III S. 1 § 59, auch in: EuGRZ 2011 S. 677 ff.; Osmanoglu und Kocabas gegen die Schweiz vom 10. Januar 2017 [Nr. 29086/12] § 90). Im Übrigen zieht auch der EGMR in Fällen, die die Schweiz betreffen, Art. 2 ZP 1 EMRK zur Auslegung der allgemeinen Konventionsgarantien heran (vgl. Urteil Osmanoglu und Kocabas gegen die Schweiz, a.a.O., §§ 90 ff.). Der EGMR hat in Anwendung von Art. 2 ZP 1 EMRK festgehalten, dass aus dieser Bestimmung kein Recht auf Heimunterricht abgeleitet werden könne. Daher falle die Frage, ob und unter welchen Bedingungen "Homeschooling" zulässig sei, in den Beurteilungsspielraum

BGE 146 I 20 S. 29

der einzelnen Mitgliedstaaten (vgl. Urteil des EGMR Konrad gegen Deutschland vom 11. September 2006 [Nr. 35504/03], Recueil Cour EDH 2006-XIII S. 369 § 1; vgl. HANSCHMANN, a.a.O., N. 19 zu ZP 1 EMRK; GRABENWARTER/PABEL, a.a.O., § 22 N. 103). Im Übrigen kommt auch REICH in dem von der Beschwerdeführerin zitierten Aufsatz zum Schluss, dass sich weder aus Art. 2 ZP 1 EMRK noch aus den allgemeineren Garantien gemäss Art. 8 EMRK ein Anspruch auf Durchführung häuslichen Privatunterrichts ergibt (REICH, a.a.O., S. 589). Die Beschwerdeführerin könnte sich somit auch nicht erfolgreich auf das ZP 1 EMRK berufen, wenn es für die Schweiz massgebend wäre.

5.4 Schliesslich sind auch keine weiteren völkerrechtlichen Verträge ersichtlich, aus denen sich ein allfälliger Anspruch auf häuslichen Privatunterricht ergeben könnte. Das Bundesgericht hat insbesondere festgehalten,

dass Art. 13 Abs. 3 des Internationalen Pakts vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I; SR 0.103.1), wonach sich die Vertragsstaaten verpflichten, die Freiheit der Eltern zu achten, für ihre Kinder andere als öffentliche Schulen zu wählen sowie die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder in Übereinstimmung mit ihren eigenen Überzeugungen sicherzustellen, keinen Anspruch auf Privatunterricht zu Hause verleiht. Diese Bestimmung, deren direkte Anwendbarkeit ohnehin offengelassen wurde, hat nur Bildungseinrichtungen zum Gegenstand (Urteil 2C_738/2010 vom 24. Mai 2011 E. 3.2.4).

5.5 Nach dem Gesagten ergibt sich weder aus Art. 8 EMRK i.V.m. Art. 2 ZP 1 EMRK noch aus einem anderen Staatsvertrag ein Anspruch auf häuslichen Privatunterricht. Es besteht derzeit kein Anlass, gestützt auf Art. 13 Abs. 1 BV weiter gehende Ansprüche anzuerkennen, zumal das Erziehungsrecht der Eltern unter dem Vorbehalt des kantonalen Schulrechts und des Kindeswohls steht (vgl. E. 5.2 hiervor). Insbesondere kann ein entsprechender Anspruch nicht gestützt auf eine vereinzelte Lehrmeinung anerkannt werden. Folglich verstossen selbst sehr restriktive kantonale Regelungen des häuslichen Privatunterrichts wie jene des Kantons Basel-Stadt nicht gegen den in Art. 13 Abs. 1 BV verankerten Schutz des Privat- und Familienlebens. Ob bzw. in welchem Umfang "Homeschooling" zulässig ist, liegt im Ermessen der Kantone, soweit sie die Mindestanforderungen gemäss Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV einhalten (vgl. auch E. 4.2 hiervor).