

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

2C 893/2018

Urteil vom 6. Mai 2019

## II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Seiler, Präsident,  
Bundesrichter Zünd,  
Bundesrichterin Aubry Girardin,  
Bundesrichter Donzallaz,  
Bundesrichter Haag,  
Gerichtsschreiber Klopfenstein.

### Verfahrensbeteiligte

A. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,  
handelnd durch seine Beiständin B. \_\_\_\_\_,  
und diese vertreten durch Rechtsanwalt Marco Donatsch,

gegen

Stadtrat von Zug,  
Regierungsrat des Kantons Zug, handelnd durch die Direktion, für Bildung und Kultur.

Gegenstand  
Einschulung,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche  
Kammer,  
vom 28. August 2018 (V 2017 123).

### Sachverhalt:

A.

A. \_\_\_\_\_, geb. 1. April 2002, aus Eritrea, kam im Herbst 2016 in die Schweiz und lebt als Asylbewerber in Zug. Mit Eingabe vom 24. November 2016 beantragte die Abteilung Soziale Dienste Asyl des Kantons Zug die Einschulung von A. \_\_\_\_\_ an den Stadtschulen Zug. Am 25. November 2016 teilten die Stadtschulen der Abteilung Soziale Dienste Asyl mit, dass für A. \_\_\_\_\_ aufgrund seiner fehlenden Deutschkenntnisse und Schulbildung eine Integration in die Sekundarstufe I nicht möglich sei und er zunächst einen Kurs bei ProArbeit Zug besuchen sollte, bevor eine Lösung beim Integrations-Brücken-Angebot (I-B-A) gesucht werde. Nachdem die Stadtschulen dem Begehren des Kantonalen Sozialamts um Erlass einer anfechtbaren Verfügung nicht nachgekommen waren, erhob die Abteilungsleiterin Soziale Dienste Asyl am 23. Dezember 2016 eine Rechtsverweigerungsbeschwerde beim Stadtrat von Zug mit dem Antrag, eine Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung betreffend Einschulung von A. \_\_\_\_\_ in die städtische Sekundarstufe I vorzunehmen. Der Stadtrat schrieb die Rechtsverweigerungsbeschwerde am 4. April 2017 als gegenstandslos ab, da A. \_\_\_\_\_ am 5. Januar 2017 zur weiteren Beschulung in das I-B-A aufgenommen worden sei.

B.

Am 27. April 2017 erhob A. \_\_\_\_\_ durch seinen damaligen Beistand gegen den Beschluss des Stadtrates vom 4. April 2017 Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat mit dem Antrag, das städtische Bildungsdepartement sei anzuweisen, seine Einschulung in die städtische Sekundarstufe I zu verfügen. Der Regierungsrat wies die Beschwerde am 3. Oktober 2017 ab.

C.

Am 6. November 2017 erhob A. \_\_\_\_\_ Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zug mit dem Antrag, es sei für ihn eine Beschulung in die Sekundarstufe I einschliesslich der erforderlichen Förder- und sonderpädagogischen Massnahmen nach kantonalem Schulgesetz anzuordnen. Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde mit Urteil vom 28. August 2018 ab.

D.

A. \_\_\_\_\_ erhebt mit Eingabe vom 2. Oktober 2018 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht mit dem Antrag, in Aufhebung von Ziff. 1 des angefochtenen Urteils sei für ihn eine Beschulung in der obligatorischen Sekundarstufe I einschliesslich der erforderlichen Förder- und sonderpädagogischen Massnahmen nach kantonalem Schulgesetz anzuordnen. Eventualiter sei die Sache zurückzuweisen. Zudem beantragt er die unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung.

Das Bildungsdepartement der Stadt Zug, die Direktion für Bildung und Kultur des Kantons Zug sowie das Verwaltungsgericht beantragen Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen:

1.

1.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen den kantonal letztinstanzlichen Entscheid in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Schulbesuch) ist grundsätzlich zulässig (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Die Sache fällt nicht unter den Ausschlussgrund von Art. 83 lit. t BGG, da es nicht um das Ergebnis einer Fähigkeitsbewertung als solcher geht, sondern um die Ausgestaltung der (wenn auch den individuellen Fähigkeiten und Umständen angepassten) Schulbildung (vgl. Urteil 2C 930/2011 vom 1. Mai 2012 E. 1.1).

1.2. Der Beschwerdeführer ist als Jugendlicher, um dessen Schulbildung es geht, grundsätzlich zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Er macht geltend, er habe (weiterhin) Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht und dieser Anspruch werde durch die ihm bisher gebotene Beschulung verletzt. Er hat daher ein aktuelles und praktisches Rechtsschutzinteresse. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.3. Zu klären sind Anfechtungsobjekt und Streitgegenstand:

1.3.1. Ausgangspunkt des vorliegenden Verfahrens war ursprünglich eine Rechtsverzögerungsbeschwerde der Sozialen Dienste Asyl des Kantons Zug gegen das Bildungsdepartement der Stadt Zug an den Stadtrat von Zug. Diese Rechtsverzögerungsbeschwerde hat der Stadtrat am 4. April 2017 abgeschrieben mit der Begründung, der Beschwerdeführer sei inzwischen zur weiteren Beschulung in das I-B-A des Kantons Zug aufgenommen worden. Er vertrat damit offenbar die Auffassung, mit dieser Aufnahme sei der verlangte Einschulungsentscheid getroffen worden. Der Beschwerdeführer hat dies in seiner Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat nicht beanstandet, sondern ein Rechtsbegehren in der Sache gestellt und ausschliesslich materiell argumentiert, die vorgenommene Einschulung verletze den Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht. Der Regierungsrat und in der Folge das Verwaltungsgericht haben denn auch diese Frage materiell geprüft. Der angefochtene Entscheid ist daher so zu verstehen, dass damit nicht über eine Rechtsverweigerung, sondern über den materiellen Anspruch des Beschwerdeführers auf Schulunterricht entschieden wurde und dies das Anfechtungsobjekt bildet.

1.3.2. Der Beschwerdeführer wurde 2017 dem I-B-A bzw. dem "Vorjahr Basisintegration" zugewiesen. In der Beschwerde an den Regierungsrat beantragte er die Einschulung in die städtische Sekundarstufe I, in der am 6. November 2017 erhobenen Beschwerde an das Verwaltungsgericht die Beschulung in der Sekundarstufe I (d.h. in der Regelschule, vgl. hinten E. 3.1) einschliesslich der erforderlichen Förder- und sonderpädagogischen Massnahmen. Streitgegenstand vor dem Regierungsrat und vor dem Verwaltungsgericht, welches am 28. August 2018 sein Urteil gefällt hat, war somit, ob der Beschwerdeführer im I-B-A bzw. im Vorjahr Basisintegration oder aber in der Regelschule beschult wird. Mit der Abweisung der Beschwerden haben die Vorinstanzen die Einschulung im I-B-A bzw. im Vorjahr Basisintegration bestätigt und einen Anspruch auf Einschulung in der Regelschule verneint. Dies ist Streitgegenstand vor Bundesgericht.

2.

Das Bundesgericht prüft die richtige Anwendung von Bundesrecht frei und von Amtes wegen (Art. 95 lit. a und Art. 106 Abs. 1 BGG). Eine qualifizierte Rügepflicht gilt jedoch hinsichtlich der Verletzung

von Grundrechten und von kantonalem sowie interkantonalem Recht; das Bundesgericht geht auf entsprechende Rügen nur ein, wenn sie in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet werden (Art. 106 Abs. 2 BGG). Die Anwendung kantonalen Rechts prüft das Bundesgericht zudem - abgesehen von den Fällen gemäss Art. 95 lit. c-e BGG - nur auf Bundesrechtsverletzungen, namentlich auf Willkür, hin (BGE 141 I 36 E. 1.3 S. 41; 138 I 143 E. 2 S. 149). Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz nur berichtigen oder ergänzen, sofern sie offensichtlich unrichtig sind oder auf einer anderen Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen (Art. 105 Abs. 2 BGG).

3.

3.1. Nach der Darstellung des Verwaltungsgerichts führen die zugerischen Gemeinden gemäss kantonalem Schulgesetz auf der Sekundarstufe I die Werkschule, die Realschule und die Sekundarschule. Der Kanton führt die in der Spezialgesetzgebung erwähnten Schularten. Nach der kantonalen Einführungsgesetzgebung zu den Bundesgesetzen über die Berufsbildung und die Fachhochschulen führt der Kanton Brückenangebote als berufsorientierte Bildungsmassnahmen, die Perspektiven für eine erfolgreiche berufliche und persönliche Entwicklung erschliessen sollen. Dazu gehört ein Integrations-Brücken-Angebot (I-B-A) für spät zugezogene Jugendliche, die keine oder sehr geringe Deutschkenntnisse haben. Diesem vorgeschaltet ist ein "Vorjahr Basisintegration". Die Zuweisung der Jugendlichen erfolgt unter Berücksichtigung der bisherigen Schulerfahrung und des Potenzials der Jugendlichen. Jugendliche aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich besuchen entweder eine gemeindliche Regelklasse, das I-B-A oder das Vorjahr Basisintegration, wobei das Rektorat der gemeindlichen Schulen darüber befindet, welches Angebot benutzt werden kann.

3.2. In Bezug auf den Beschwerdeführer erwog das Verwaltungsgericht, dieser sei bei seiner Einreise in die Schweiz schon fast 15 Jahre alt gewesen und habe nur über wenig Schulerfahrung und geringe Deutschkenntnisse verfügt. Vom Alter her sei er zur Sekundarstufe I zu zählen. Gestützt auf die individuell geprüften Voraussetzungen sei der Beschwerdeführer vom Rektor der Stadtschulen Zug dem I-B-A und dort dem Vorjahr Basisintegration zugewiesen worden. Am 6. Januar 2017 sei er beim I-B-A angemeldet und in der Folge in dessen Auftrag bei Pro-Arbeit beschult worden. In deutscher Sprache habe er ein solides Niveau A1, eher etwas höher, erreicht, so dass er auf Beginn des Schuljahres 2017/2018 zum I-B-A habe wechseln können. Er sei talentiert, motiviert und schulgewohnt. Weiter erwog das Verwaltungsgericht, angesichts der Vorbildung des Beschwerdeführers sei das ihm vermittelte Angebot mit seinen Lernzielen die individuell bestmögliche Grundlage, die er für seine allenfalls längerfristige Zukunft in der Schweiz benötige. Eine Integration in die Regelklasse der Sekundarstufe könne nur erfolgen, wenn die schulische Vorbildung und die Deutschkenntnisse ausreichend seien, um dem Regelunterricht weitgehend problemlos zu folgen, was beim

Beschwerdeführer nicht der Fall sei. Es könne bei ihm, der erst mit fast 15 Jahren in die Schweiz gekommen sei, nicht mehr darum gehen, den normalerweise auf zehn Jahre verteilten Grundschulunterricht in der Regelschule zu vermitteln, sondern vielmehr darum, eine individuell zielführende und wirkungsvolle schulische Massnahme zu treffen. Die dem Beschwerdeführer konkret vermittelte Schulung sei rechtmässig.

3.3. Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung von Art. 19 BV. Er macht geltend, er sei in einer Regelklasse der Sekundarstufe I aufzunehmen. Bei ihm, der erst als fast 15-Jähriger und mit mangelhafter schulischer Vorbildung in die Schweiz gekommen sei, verlange Art. 19 BV, den Anspruch auf Grundschulunterricht über das 16. Altersjahr hinaus auszurichten. Das I-B-A sei als schulische Anschlusslösung konzipiert und auf die Vorbereitung der Berufsausbildung ausgerichtet; seine Beschulung entspreche in keiner Weise dem Bildungsangebot der Sekundarstufe I bzw. einer bedürfnisangepassten und chancengleichen schulischen Grundausbildung und auch nicht einer anerkannten Sonderschulung im Rahmen der obligatorischen Schulpflicht nach dem kantonalen Schulgesetz, sondern stütze sich auf die Berufsbildungsgesetzgebung und sei ein Angebot nach der obligatorischen Schulzeit. Seine Beschulung im I-B-A widerspreche dem kantonalen Schulgesetz. Auch von Verfassungen wegen seien analog zu behinderten Kindern auch Kinder mit mangelhafter schulischer Vorbildung grundsätzlich in die Regelschule zu integrieren, gegebenenfalls mit geeigneten Sondermassnahmen. Der Eintritt in die Regelklasse müsse nicht in einer Jahrgangsklasse, sondern könnte auch

altersmässig rückversetzt erfolgen. Es wäre möglich, noch die drei obligatorischen Schuljahre in der Sekundarstufe I zu besuchen. Durch gezieltere Fördermassnahmen könnte er in einem längerwährenden Prozess an das Bildungsniveau der Mitschüler herangeführt werden. Es wäre auch

trotz seiner sprachlichen und schulischen Defizite möglich, zumindest in einigen Fächern am Regelunterricht von Beginn an teilzunehmen. Es fehlten sachliche Gründe, ihm die Integration in die Regelschule zum Vorherein zu verwehren. Gestützt auf Art. 19 BV sei verfassungsrechtlich ein erhöhter Aufwand geboten, um die Nachteile infolge seiner mangelhaften schulischen Vorbildung auszugleichen. Die ihm gebotene Ausbildung entspreche nicht dem verfassungsrechtlichen Minimum.

#### 4.

4.1. Nach Art. 19 BV ist der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht gewährleistet. Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig (Art. 62 Abs. 1 BV). Sie sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht. An öffentlichen Schulen ist er unentgeltlich (Art. 62 Abs. 2 BV). Kommt auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen zustande, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften (Art. 62 Abs. 4 BV). Solche bundesrechtliche Vorschriften sind bisher nicht erlassen worden. Im Rahmen der genannten verfassungsrechtlichen Vorgaben ist daher die Ausgestaltung des Grundschulunterrichts Sache des kantonalen oder allenfalls interkantonalen Rechts. Die Konkretisierungen durch den kantonalen Gesetzgeber sind daran zu messen, ob sie mit dem verfassungsrechtlich garantierten Minimalgehalt zu vereinbaren sind (BGE 144 I 1 E. 2.3 S. 6).

4.2. Der Beschwerdeführer rügt nicht rechtsgenügend eine willkürliche Anwendung kantonalen Rechts. Mit dem blossen Hinweis, das Vorjahr Basisintegration entspreche nicht einer anerkannten Sonderschulung im Rahmen der obligatorischen Schulpflicht nach dem kantonalen Schulgesetz, ist eine willkürliche Anwendung kantonalen Rechts nicht dargetan. Ebenso wenig rügt der Beschwerdeführer die Verletzung einer für den Kanton Zug verbindlichen Norm interkantonalen Rechts; soweit er auf das Harmos-Konkordat hinweist, ist zu bemerken, dass dieses für den Kanton Zug nicht verbindlich ist. Zu prüfen ist, ob die Einschulung des Beschwerdeführers dem bundesverfassungsrechtlichen Minimum entspricht.

4.3. Der Anspruch auf ausreichenden Unterricht umfasst einen Unterricht, der für den Einzelnen angemessen und geeignet sein muss und genügt, um die Schüler angemessen auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorzubereiten (BGE 141 I 9 E. 3.2 S. 12; 138 I 162 E. 3.1 S. 164 m.H.). Art. 19 BV wird verletzt, wenn die Ausbildung des Kindes in einem Masse eingeschränkt wird, dass die Chancengleichheit nicht mehr gewahrt ist bzw. wenn es Lehrinhalte nicht vermittelt erhält, die in der hiesigen Wertordnung als unverzichtbar gelten (BGE 144 I 1 E. 2.2 S. 4; 130 I 352 E. 3.2 S. 354). Im Rahmen der genannten Grundsätze verfügen die Kantone über einen erheblichen Gestaltungsspielraum (Art. 46 Abs. 3 BV; BGE 138 I 162 E. 3.2 S. 165). Der verfassungsrechtliche Anspruch umfasst ein angemessenes, erfahrungsgemäss ausreichendes Bildungsangebot an öffentlichen Schulen. Ein darüber hinausgehendes Mass an individueller Betreuung, das theoretisch immer möglich wäre, kann mit Rücksicht auf das limitierte staatliche Leistungsvermögen nicht eingefordert werden. Der verfassungsmässige Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht verpflichtet den Kanton demnach nicht zur optimalen bzw. geeignetsten Schulung eines Kindes (BGE 141 I 9 E.

3.3 S. 13; 138 I 162 E. 3.2 S. 165 und E. 4.6.2 S. 169; 130 I 352 E. 3.3 S. 354 f.). Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben hat eine öffentliche Schule von einer Gesamtsicht auszugehen. Sowohl in der Vermittlung des Lehrstoffes als auch bei ihrer Organisation muss sie sich an einen möglichst breiten gemeinsamen Nenner halten, und sie hat die Kohärenz der Schulklassen und des Unterrichts zu gewährleisten. Die Berücksichtigung von Interessen einzelner Schüler findet dort ihre Schranken, wo ein geordneter und effizienter Schulbetrieb nicht mehr aufrechterhalten werden kann und dadurch der Ausbildungsauftrag der Schule in Frage gestellt wird. Die Ausübung des Anspruches auf einen den individuellen Fähigkeiten entsprechenden Grundschulunterricht durch einen Schüler wird insoweit durch den entsprechenden Anspruch der anderen Schüler begrenzt (BGE 129 I 12 E. 8.4 S. 23; 129 I 35 E. 9.1 S. 43 f.).

#### 5.

Der Beschwerdeführer rügt, es verstosse gegen Art. 19 BV, in einer Situation wie der seinigen von einem im 16. Altersjahr endenden Grundschulunterricht auszugehen. Vielmehr sei der Anspruch an einer Perspektive über das 16. Altersjahr hinaus auszurichten.

5.1. Art. 19 BV bezieht sich auf die (öffentliche) Grundschule während der obligatorischen Schulzeit

(Urteil 2C 927/2017 vom 29. Oktober 2018, zur Publ. bestimmt, E. 5.4; 129 I 35 E. 7.4 S. 39). Soweit das kantonale Recht einen der Schule vorgelagerten Kindergarten als obligatorisch bezeichnet, erstreckt sich Art. 19 BV auch auf diesen (BGE 144 I 1 E. 2.1 S. 3; 140 I 153 E. 2.3.1 S. 156). Über die Dauer der obligatorischen Schulzeit enthält die Verfassung keine genauen Vorgaben. Nach dem Konkordat vom 29. Oktober 1970 über die Schulkoordination, dem auch der Kanton Zug beigetreten ist (BGS 411.1), wird das Schuleintrittsalter auf das vollendete 6. Altersjahr festgelegt und dauert die Schulpflicht mindestens neun Jahre (Art. 2 Abs. 1 lit. a und b). Sie endet somit in der Regel etwa mit dem vollendeten 15. Altersjahr. In BGE 129 I 35 E. 7.4 S. 39 sprach das Bundesgericht von einer "obligatorischen Schulzeit von mindestens neun Jahren". Gestützt auf das kantonale Schulgesetz bejahte das Bundesgericht in jenem Fall einen Anspruch bis zum Abschluss der dritten Oberstufenschulklasse (E. 7.5 S. 39 ff.), obwohl der dortige Beschwerdeführer infolge Wiederholung der 4. Primarklasse bereits mehr als neun Schuljahre absolviert hatte (E. 7.1 S. 37 f.) und älter als 16-jährig war. Der Anspruch besteht längstens bis zur Volljährigkeit (zit. Urteil 2C 927/2017 E. 5.4; JUDITH WYTTENBACH, Basler Kommentar BV, 2015, Art. 19 Rz. 6; JACQUES DUBEY, Droits fondamentaux, Bd. II, 2018, N. 4668, S. 999; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl. 2008, S. 784 f.). Einen weitergehenden Anspruch gewährt auch Art. 28 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (SR 0.107) nicht: Als Kind im Sinne dieses Übereinkommens gilt gemäss seinem Art. 1 jeder Mensch bis zum 18. Lebensjahr oder bis zu seiner früheren Volljährigkeit (vgl. zur internationalen Praxis BEATRICE FRÜH, Die UNO-Kinderrechtskonvention, ihre Umsetzung im schweizerischen Schulrecht, insbesondere im Kanton Aargau, 2007, S. 57 f., 128).

5.2. Sonderregeln bestehen für Behinderte. Diese haben einen Anspruch auf geeignete Sonderschulung (BGE 138 I 162 E. 3.1 S. 164 f.; 130 I 352 E. 3.3 S. 354). Über Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV hinausgehend sieht Art. 62 Abs. 3 BV für behinderte Kinder eine ausreichende Sonderschulung "bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr" vor. Das Bundesgericht hat offen gelassen, ob sich daraus ein grundrechtlicher Anspruch bis zu diesem Zeitpunkt ergibt, weil das im konkreten Fall interkantonale und kantonale Recht einen derartigen Anspruch gewährten (zit. Urteil 2C 927/2017 E. 5.5). Der Beschwerdeführer beruft sich analog auf diese Bestimmungen für Behinderte. Allerdings ist er nicht behindert im Sinne von Art. 62 Abs. 3 BV. Sein schulischer Rückstand ist darauf zurückzuführen, dass er erst als fast 15-Jähriger in die Schweiz kam und vorher offenbar kaum eine Schulbildung erhalten hatte. Die schweizerische Schulverfassung und Schulgesetzgebung geht davon aus, dass Kinder im Alter von etwa vier bis sechs Jahren eingeschult werden und bis zum Ende der obligatorischen Schulpflicht, also etwa mit dem 16. Altersjahr, den vorgesehenen Lehrstoff erreichen sollen (Die Literatur spricht von "Normalitätskonstrukt", FRÜH, a.a.O., S. 143; STEPHAN HÖRDEGEN, Chancengleichheit und Schulverfassung, 2005, S. 409 f.). Sie ist nicht zugeschnitten auf die Situation von Kindern, die in bereits fortgeschrittenem Alter, aber ohne (nach schweizerischen Massstäben) altersentsprechender Schulbildung erst in das schweizerische Schulsystem eintreten. Auch für sie endet das Pflichtrecht auf Grundschulunterricht spätestens mit der Volljährigkeit. Erwachsene sind nicht Träger der Anspruchs, auch wenn sie in ihrer Kindheit keinen nach Massgabe von Art. 19 BV genügenden Unterricht erhalten haben (DUBEY, a.a.O., N. 4664 S. 998 f.; FRÜH, a.a.O., S. 82 f.; REGULA KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar zur BV, 3. Aufl. 2014, Art. 19 Rz. 30; WYTTENBACH, a.a.O., Rz. 7).

5.3. Nach dem zugerischen Recht beginnt die Schulpflicht mit dem obligatorischen Kindergarten und umfasst zehn Jahre. Nach der Darstellung des Verwaltungsgerichts sind die Kinder am Ende der Schulpflicht je nach Eintrittsalter zwischen 15 Jahren und 2 Monaten bis 16 Jahre und 5 Monate alt, was dem dargelegten "Normalitätskonstrukt" entspricht. Allerdings hat das Verwaltungsgericht auch erwogen, in Ausnahmefällen könne diese Dauer aufgrund eines früheren oder späteren Schuleintritts oder aufgrund einer allfälligen Repetition oder eines Überspringens einer Klasse verkürzt oder verlängert werden. Das Verwaltungsgericht hat dann weiter ausgeführt, bei der Erstbeschulung eines schon 15-Jährigen könne eine gesetzmässige Schulung nicht ohne Rücksicht auf die Tatsache ausgestaltet werden, dass sich das Ende des Schulobligatoriums grundsätzlich am 16. Altersjahr orientiere. Der Beschwerdeführer kritisiert, dass die Vorinstanz bei ihm das Vorliegen eines Ausnahmefalles verneint habe; er geht davon aus, dass er, auch wenn er bei der Erstbeschulung schon fast 15 Jahre alt war, noch drei obligatorische Schuljahre besuchen könne.

5.4. Das Verwaltungsgericht hat sich nicht konkret zur noch verbleibenden Schuldauer des Beschwerdeführers geäussert. Die vom Beschwerdeführer kritisierte Aussage, welche einen Ausnahmefall zu verneinen scheint, steht nicht im Zusammenhang mit der Schuldauer, sondern mit dem Besuch der Regelschule. Auch die Direktion für Bildung und Kultur führt in ihrer Vernehmlassung aus, die zeitliche Perspektive der Grundschulung für unbegleitete minderjährige Asylbewerber sei

nicht auf die Vollendung des 16. Altersjahr fixiert; das sei ein Orientierungswert und nicht eine fixe Grenze. Der Beschwerdeführer war im Zeitpunkt des angefochtenen Urteils bereits rund 16 Jahre und 5 Monate alt. Dem Urteil lässt sich nicht entnehmen, dass in diesem Zeitpunkt (bzw. ab Beginn des Schuljahrs 2018/19) der Schulbesuch geendet hätte. Man kann deshalb nicht davon ausgehen, dass das Verwaltungsgericht im konkreten Fall von einem auf das 16. Altersjahr beschränkten Schulunterricht ausgegangen sei, so dass sich die vom Beschwerdeführer aufgeworfene Frage so nicht stellt.

6.

Zu prüfen ist aber, ob der dem Beschwerdeführer gebotene Unterricht inhaltlich den Anforderungen von Art. 19 BV entspricht.

6.1. Art. 19 und 62 BV gilt grundsätzlich für alle Schulkinder gleichermaßen. Es wäre mit diesen Bestimmungen und mit Art. 8 BV nicht vereinbar, für ausländische oder Flüchtlingskinder einzig wegen ihrer Ausländereigenschaft einen segregierten oder minderwertigen Unterricht vorzusehen (KARIN PFENNINGER-HIRSCHI/FELIX HAFNER, Ausländische Schulkinder und ausländische Studierende, in: Uebersax et al [Hrsg.], Ausländerrecht, 2. Aufl. 2009, S. 1277 Rz. 24.32; Wyttenbach, a.a.O., Art. 19 Rz. 12) oder Asylbewerber systematisch vom ordentlichen Grundschulunterricht auszuschliessen (SANDRA WINTSCH, Flüchtlingskinder und Bildung, rechtliche Aspekte, 2008, S. 184). Analog zu der für Behinderte geltenden Regelung (Art. 8 Abs. 2 BV und Art. 20 Abs. 2 BehiG [SR 151.3]; vgl. BGE 138 I 162 E. 4.2 S. 166 f.; 141 I 9 E. 5.3.1 S. 17 f.), auf welche sich der Beschwerdeführer beruft, sind Asylbewerber grundsätzlich in die Regelschule zu integrieren. Auch bei Kindern, die verspätet in das Schulsystem einsteigen und nicht die der schweizerischen Normalität entsprechende Vorbildung haben, soll die Hinführung zur Regelschule angestrebt werden (WINTSCH, a.a.O., S. 170, 177). Dies dient nicht nur der schulischen Gleichbehandlung, sondern ebenso der allgemeinen und gesellschaftlichen Integration und dem Schutz vor Diskriminierungen (vgl. auch Art. 53 ff. AIG in der seit 1. Januar 2019 geltenden Fassung, insbesondere Art. 54 lit. a für das schulische Angebot; vgl. Botschaft vom 8. März 2013 zur Änderung des Ausländergesetzes, BBl 2013 2397, 2404 f., 2423, wonach die Integrationsförderung primär in den Regelstrukturen und komplementär durch spezifische Integrationsförderung erfolgen soll). Eine durch angemessene Fördermassnahmen begleitete Integration in die Regelschulen erleichtert den Kontakt zu anderen Gleichaltrigen, was einer gesellschaftlichen Eingliederung zuträglich ist (vgl. für Behinderte BGE 138 I 162 E. 4.2 S. 166 f. und E. 4.6.2 S. 170).

6.2. Auch für behinderte Kinder ist jedoch trotz Präferenz für integrierte Beschulung in der Regelschule eine separative Sonderschulung nicht absolut unzulässig. Eine unterschiedliche Behandlung behinderter Kinder kann sich im schulischen Bereich als angezeigt erweisen, soll doch jedes behinderte Kind seinen intellektuellen Fähigkeiten entsprechende Schulen besuchen können. Die separative Sonderschulung hat für Kinder mit einer Behinderung nicht nur negative Aspekte; vielmehr ermöglicht sie, auf die (behinderungsbedingten) Lern- und Förderbedürfnisse individuell angepasster einzugehen. Die Politik der Integration von behinderten Kindern ist zudem insofern begrenzt, als die Schwere der Behinderung dem Unterricht der anderen Kinder nicht ernstlich entgegenstehen darf. Es besteht demnach kein unbedingter Anspruch auf integrierte Beschulung bzw. darauf, eine Regelschule zu besuchen (BGE 141 I 9 E. 5.3 S. 18 f.; 138 I 162 E. 4.2 S. 166 f.; 130 I 352 E. 6.1.2 S. 357 f.; Urteil 2C 154/2017 vom 23. Mai 2017 E. 5.1) und auch nicht auf Zuweisung zu einer bestimmten Einrichtung; massgebend sind die individuellen Bedürfnisse und Fähigkeiten sowie das Wohl des betroffenen Kindes (vgl. Art. 20 Abs. 2 BehiG; zit. Urteil 2C 927/2017 E. 7). Das

Diskriminierungsverbot und das Behindertengleichstellungsgesetz sollen nicht dazu führen, dass Kinder entgegen ihren Interessen und ihrem Wohl in eine Regelklasse eingeschult werden (zit. Urteil 2C 154/2017 E. 5.2).

6.3. Analog zu dieser Rechtslage bei Behinderten kann auch für Jugendliche, die wie der Beschwerdeführer erst verspätet und ohne entsprechende Vorbildung ins schweizerische Schulsystem eingetreten sind, eine vorübergehende Sonderbeschulung angezeigt sein, um sie sachgerecht an die Regelschule heranzuführen. Insbesondere ist es angesichts der grossen Bedeutung, welche der sprachlichen Integration zukommt (vgl. auch Art. 58a Abs. 1 lit. c AIG; Art. 77d VZAE) notwendig, zuerst und in besonderem Masse die Landessprache zu vermitteln (FRÜH, a.a.O., S. 146 f.; KÄGI-DIENER, a.a.O., Art. 19 Rz. 16; WINTSCH, a.a.O. S. 130), denn ohne Kenntnis der Unterrichtssprache kann kaum sinnvoll ein Unterrichtsstoff vermittelt werden. Es ist deshalb zulässig oder gar geboten, zunächst in besonderen Klassen diejenigen Sprachkenntnisse zu

vermitteln, welche einen weiterführenden Unterricht oder den Übergang ins Berufsleben erst erlauben (FRÜH, a.a.O., S. 147 f.; WINTSCH, a.a.O., S. 170, 177). Allerdings darf eine solche besondere Beschulung nur vorübergehend sein und soll so rasch wie möglich durch die Beschulung in der Regelschule abgelöst werden (MATTHIEU CORBAZ, Les mineurs non accompagnés an droit d'asile, 2019, S. 209). Analog wie bei Behinderten

ist dies soweit möglich und sinnvoll auch dann anzustreben, wenn das schulische Niveau der betroffenen Kinder noch nicht dem üblichen Niveau einer altersentsprechenden Klasse entspricht. Eine Sonderschulung ist besonders begründungsbedürftig (vgl. zur Situation bei Behinderten zit. Urteil 2C 154/2017 E. 5.2).

6.4. Die zugerische Lösung, welche unter Berücksichtigung der bisherigen Schulerfahrung und des Potenzials der Jugendlichen eine Zuweisung in die Regelklasse, das I-B-A bzw. das Vorjahr Basisintegration vorsieht, steht zu diesen Grundsätzen nicht prinzipiell im Widerspruch. Ähnliche Systeme bestehen auch in anderen Kantonen (vgl. CORBAZ, a.a.O., S. 206 ff. zur Regelung im Kanton Waadt). Es ist verfassungsrechtlich auch nicht zu beanstanden, dass der Beschwerdeführer zunächst in einem Vorkurs Basisintegration eingeschult wurde. Wie die Vorinstanz festgestellt hat und der Beschwerdeführer nicht bestreitet, verfügte dieser bei seiner Einschulung nur über geringe Deutschkenntnisse. Bei dieser Ausgangslage wäre eine sofortige Einschulung in die Regelschule nicht adäquat, erst recht nicht in die Sekundarstufe I, auch wenn sie altersmässig zurückversetzt in die 1. Sekundarklasse erfolgte. Der Stoff dieses Schuljahres kann ohne Kenntnis der Unterrichtssprache nicht sinnvoll bewältigt werden.

6.5. Indessen fragt sich, ob diese Sonderbeschulung in ihrer konkreten Dauer und Ausgestaltung den Anforderungen von Art. 19 BV entsprach. Gemäss den Feststellungen der Vorinstanz umfasst der Unterricht im I-B-A im wesentlichen Deutsch und Mathematik. Wie der Beschwerdeführer mit Recht vorbringt, entspricht dieser Unterricht nicht demjenigen, der in der altersentsprechenden Sekundarstufe angeboten würde. Der Vorinstanz ist zwar im Grundsatz zuzustimmen, dass es bei jemandem, der erst mit fast 15 Jahren praktisch ohne schulische Vorkenntnisse in die Schweiz gelangt ist, realistischerweise nicht darum gehen kann, in der kurzen Zeit, die bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit verbleibt, den ganzen Schulstoff zu vermitteln, den andere Kinder in einer ordentlichen Schuldauer von neun bis elf Jahren vermittelt erhalten haben. Es ist richtig, dass auf der Grundlage der individuellen Vorbildung und Fähigkeiten eine Lösung zu finden ist, die in der verbleibenden Zeit einen möglichst adäquaten Übergang von der Schule ins Berufsleben erlaubt. Dies kann aber nicht rechtfertigen, über längere Zeit einen Unterricht einzig in Deutsch und Mathematik anzubieten. Zwar umfassen gemäss den Feststellungen der Vorinstanz die Lernziele des Vorjahrs Basisintegration nebst den Fachkompetenzen (Deutsch, Mathematik und digitale Medien) auch die Förderung von überfachlichen Kompetenzen (gesellschaftliche Normen, hiesige Umgangsformen und Gepflogenheiten, andere Kulturtechniken), die Förderung von Methodenkompetenzen und Sozialkompetenzen im schulischen Kontext sowie die Förderung von Selbstkompetenzen. Solche Lernziele sind zwar sinnvoll, sie bilden aber keinen vollwertigen Ersatz für die normalen Unterrichtsfächer.

6.6. Zudem darf der Unterricht nicht über längere Zeit in segregierten Klassen erfolgen (vorne E. 6.3). Gemäss den Feststellungen der Vorinstanz erreichte der Beschwerdeführer im Oktober 2017 ein solides Niveau A1 in Deutsch. Das reicht nicht aus, um dem Unterricht in der Regelschule umfassend folgen zu können, doch scheint immerhin ein partieller Unterricht im Rahmen der Regelschule nicht von vornherein unmöglich, zumal möglicherweise in diesem sozialisierten Rahmen auch der Erwerb von Deutschkenntnissen rascher erfolgen könnte als im Rahmen eines separierten Deutschunterrichts. Gemäss den Feststellungen der Vorinstanz gibt es zudem auch in der Regelschule auf Sekundarstufe I unterschiedliche Niveaus (Werkschule, Realschule und Sekundarschule). Weder Vorinstanz noch Stadtrat oder Direktion legen entsprechend ihrer Begründungspflicht (vorne E. 6.3 in fine) überzeugend dar, weshalb nicht zumindest in der Werkschule die Entwicklungsrückstände des Beschwerdeführers ebenso gezielt hätten gefördert werden können. Eine Abweichung von der anzustrebenden Integration in die Regelschule ist damit nicht hinreichend dargetan. Insgesamt entspricht der dem Beschwerdeführer gebotene Unterricht nicht den Anforderungen von Art. 19 und 62 BV. Insoweit ist die Beschwerde begründet.

6.7. Der Beschwerdeführer beantragt im Hauptbegehren, es sei für ihn eine Beschulung in der obligatorischen Sekundarstufe I (einschliesslich der erforderlichen Förder- und sonderpädagogischen Massnahmen) anzuordnen. Er ist mittlerweile nahezu rund siebzehnjährig und nähert sich damit dem Zeitpunkt, in dem der Anspruch auf Schulunterricht ohnehin spätestens enden wird (vorne E. 5.1).

Das angefochtene Urteil hat sich nicht über den konkreten Schulstatus des Beschwerdeführers und über seine schulischen Fortschritte im Urteilszeitpunkt geäußert. Erst recht ist nichts bekannt über die schulische oder allenfalls inzwischen berufliche Situation des Beschwerdeführers im aktuellen Zeitpunkt. Es ist unter diesen Umständen nicht sinnvoll, wenn das Bundesgericht verbindlich eine bestimmte schulische Zuordnung anordnet. Die Sache ist vielmehr entsprechend dem Eventualantrag des Beschwerdeführers an die Stadt Zug zurückzuweisen, damit diese im Sinne der vorstehenden Erwägungen über die verfassungsmässige und aktuell adäquate Beschulung entscheide.

7.

Bei diesem Ausgang obsiegt der Beschwerdeführer. Es sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Die Stadt Zug hat dem Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 28. August 2018 wird aufgehoben. Die Sache wird zu neuer Entscheidung im Sinne der Erwägungen an den Stadtrat von Zug zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Die Stadt Zug hat dem Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 2'500.-- zu bezahlen.

4.

Die Sache wird zur Neuverlegung der Kosten und der Parteientschädigung des vorangegangenen Verfahrens an das Verwaltungsgericht des Kantons Zug zurückgewiesen.

5.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 6. Mai 2019

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Klopfenstein