UNIVERSITÉ DE FRIBOURG
UNIVERSITÄT FREIBURG

Institut für Europarecht
Institut de droit européen

Völkerrechtliche Vorgaben für die Zuweisung von Wohnraum für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene als Sachleistung im Bereich der Sozialhilfe

Zur Frage der völkerrechtskonformen Umsetzung der Motion 42.21.26 «Zuweisung Wohnraum für anerkannte Flüchtlinge»

Rechtsgutachten im Auftrag des Kantons St. Gallen

Prof. Dr. Astrid Epiney
Dr. Nula Frei
Dr. Janine Prantl

Juli 2023

Inhaltsverzeichnis

§ 1 Einleitung und Problemstellung 1

§ 2 Zu den einschlägigen völkerrechtlichen Vorgaben und ihrer Tragweite im Zusammenhang mit der Zuweisung von Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung 4

I. Genfer Flüchtlingskonvention (FK) 5
1. Das Recht auf Freizügigkeit (Art. 26 FK) 5
a. Persönlicher Anwendungsbereich des Art. 26 FK 6
b. Zulässigkeit der Beschränkung der Wohnortwahl 7
2. Gleichbehandlungsprinzip in Bezug auf Öffentliche Fürsorge (Art. 23 FK) 8
3. Zwischenfazit 14
II. Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) 15
1. Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) 16
2. Diskriminierungsschutz (Art. 14 EMRK) 17
3. Art. 2 des 4. ZP zur EMRK 18
4. Zwischenfazit 21
III. UNO-Pakt II 22
IV. Weitere universelle Menschenrechtsverträge 24
V. Seitenblick auf das EU-Recht 26
1. Primärrecht: zur Grundrechtecharta 26
2. Sekundärrecht 28
3. Zwischenfazit 30
VI. Synthese: zu den Umsetzungsvarianten 30
1. Verpflichtende Gewährung von Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung 31
a. Für Personen aus dem Asylbereich 31
b. Für alle Personen ausländischer Nationalität 33
c. Für alle sozialhilfebeziehenden Personen 36
2. Nicht verbindliche Massnahmen oder Instrumente 38
3. Fazit 39

§ 3 Implikationen und Konsequenzen einer völkerrechtswidrigen Umsetzung ... 41

I. Zum Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht: Grund-sätze 41
II. Zu den Beschwerdemöglichkeiten 46
III. Zwischenfazit 47

§ 4 Gesamtwürdigung und Fazit 48

I. Zusammenfassung 48
II. Schlussbemerkung 48

Literaturverzeichnis 50

Materialien 54

Abkürzungsverzeichnis 57

§ 1 Einleitung und Problemstellung

1. Personen aus dem Asylbereich, welche Sozialhilfe beziehen oder beziehen könnten (und für welche keine Sonderregelungen gelten), werden in den Kantonen mit Bezug auf die **Voraussetzungen und Modalitäten des Sozialhilfebezugs** grundsätzlich gleich wie Schweizer Bürger und Bürgerinnen bzw. Personen mit Niederlassungs- oder Aufenthaltsberechtigung behandelt. Die Sozialhilfe wird – soweit ersichtlich – in den Kantonen grundsätzlich **nicht als Sach- sondern als Geldleistung** ausgerichtet.

2. Dies bedeutet auch, dass sich Personen, welche Sozialhilfe beziehen, in der Gemeinde ihrer Wahl niederlassen und somit ihren **Wohnort frei wählen** können (wobei die Unterschiede der Wohnkosten an verschiedenen Standorten bzw. in verschiedenen Gemeinden diese Wahlmöglichkeit faktisch einschränken können).

3. Diese Wahlmöglichkeit besteht auch für Personen aus dem Asylbereich, wobei sie in erster Linie für anerkannte Flüchtlinge mit Asyl und für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge relevant ist. Daher besteht die Möglichkeit, dass sich **Personen aus bestimmten Herkunftsländern in denselben Gemeinden bzw. Wohngebieten** niederlassen, was in einigen Kantonen wohl auch geschehen ist. Insbesondere im Kanton St. Gallen ist offenbar in einigen Gemeinden neben einer Konzentration von vorläufig aufgenommenen Personen auch eine grössere Gemeinschaft von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen aus dem gleichen Herkunftsland entstanden.

4. Diese Situation führte auf verschiedenen politischen Ebenen zu Diskussionen, da sie sich nach teilweise vertretener Ansicht negativ auf die Integration der betroffenen Personen aus dem Asylbereich auswirke oder auswirken könne. Vor diesem Hintergrund wurden **verschiedene politische Vorstösse** lanciert:

- Das **Standesbegehren «Solidarische Lösung im Flüchtlingswesen» (41.19.01)** vom 16. September 2019[1] hatte zum Ziel, das kantonale Recht dahingehend anzupassen, dass anerkannte Flüchtlinge, die Sozialhilfe beziehen, ihren Wohnsitz innerhalb des Kantons nur mit Zustimmung der neuen Wohngemeinde wechseln können.
- Die gleichlautende **Motion 19.3998** wurde am 11. September 2019 im **Nationalrat** eingereicht, der sie am 14. September 2021 ablehnte. In seiner Stellungnahme zu dieser Motion äusserte der Bundesrat Bedenken betreffend die Völkerrechtskonformität einer Wohnortwahlbeschränkung. Allerdings könnten Kantone in ihren kan-

[1] S. Ratsinformationssystem des Kantons St. Gallen, <https://www.ratsinfo.sg.ch/geschaefte/4607> (Stand 24. Juni 2023).

tonalen Sozialhilfegesetzen vorsehen, Sozialhilfe auch als Sachleistungen, unter anderem in Form von Wohnraum, zu gewähren.[2] Durch die Gewährung von Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung sei die Zuweisung eines Wohnorts oder einer Unterkunft innerhalb des Kantons möglich bzw. zulässig.[3]

- Im Rahmen der **kantonalen Motion 42.21.26 «Zuweisung Wohnraum für anerkannte Flüchtlinge»** wird die Regierung des Kantons St. Gallen nun aufgefordert, eine Ergänzung des **Sozialhilfegesetzes** dahingehend zu initiieren, dass **Wohnraum für Personen aus dem Asylbereich**, d.h. neben Asylsuchenden auch für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und anerkannte Flüchtlinge, grundsätzlich als **Sachleistung** gewährt wird.

  Gemäss Art. 10 des Sozialhilfegesetzes von St. Gallen[4] umfasst finanzielle Sozialhilfe Geld- und Sachleistungen. Mit dem Ziel, die Verteilung von anerkannten Flüchtlingen auf die Gemeinden besser zu steuern, zielt die Motion darauf ab, das Sozialhilfegesetz entsprechend dem Hinweis des Bundesrates in seiner Stellungnahme zur Motion 19.3998 zu präzisieren bzw. zu ergänzen.

5. Vor diesem Hintergrund soll die vorliegende Studie die Frage klären, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen **Sozialhilfeleistungen für Personen aus dem Asylbereich** – wobei anerkannte Flüchtlinge, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sowie vorläufig aufgenommene Ausländer, Asylsuchende und Personen mit Schutzstatus S berücksichtigt werden – aus völkerrechtlicher Sicht teilweise als **Sachleistung** gewährt werden dürfen, indem eine **Wohnraumzuweisung** erfolgt. Einbezogen werden soll auch die Frage, ob zumindest das Anliegen der erwähnten Vorstösse, eine zu starke Konzentration von Personen aus bestimmten Herkunftsländern in denselben Gemeinden bzw. Wohngegenden zu vermeiden, völkerrechtskonform umgesetzt werden könnte.

Konkret geht es dabei in erster Linie um die erwähnte kantonale Motion 42.21.26 «Zuweisung Wohnraum für anerkannte Flüchtlinge» (nachfolgend «Motion 42.21.26»), so dass das vorliegende Gutachten Aufschluss darüber geben soll, ob diese Motion oder zumindest ihr Anliegen einer völkerrechtskonformen Umsetzung zugänglich ist.

6. Damit ergibt sich der **Aufbau der Studie**: In einem ersten Schritt (§ 2) werden die diesbezüglich einschlägigen völkerrechtlichen Vorgaben im Einzelnen mit Blick auf die skizzierte Fragestellung analysiert, unter Einbezug eines Seitenblicks auf die für die Thematik relevanten unionsrechtlichen Regelungen, bevor auf die Implikationen einer möglicherweise völkerrechtswidrigen Umsetzung hingewiesen wird (§ 3). Eine Zusammenfassung der Ergebnisse und eine kurze Schlussbemerkung runden die Studie ab (§ 4).

Die Studie geht auf ein Gutachten des Kantons St. Gallen (Departement des Inneren; Amt für Soziales) zurück. Inhaltlich handelt es sich um eine unabhängige Arbeit: Die Verfasserinnen wurden um eine unabhängige Klärung der sich stellenden Fragen gebeten. Dabei wurde die zu erörternde Rechtsfrage

---

2 Art. 85 Abs. 5 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG, SR 142.20) sieht vor, dass Kantone vorläufig aufgenommenen Personen, die nicht als Flüchtlinge anerkannt wurden und Sozialhilfe beziehen, einen Wohnort zuweisen können.

3 S. die Stellungnahme des Bundesrates vom 13. November 2019 zur Motion *Egger* betreffend «Förderung der Integration von anerkannten Flüchtlingen in den Gemeinden» (19.3998) vom 11. September 2019, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20193998>. S. auch AB N 2021 1600.

4 sGS 381.1.

wie folgt formuliert: «Vor dem Hintergrund der Motion 42.21.26 «Zuweisung Wohnraum für anerkannte Flüchtlinge» soll das Rechtsgutachten die Frage klären, ob die Motion bzw. zumindest ihr Anliegen völkerrechtskonform umgesetzt werden kann.»

Dem Amt für Soziales des Kantons St. Gallen, insb. *Armando Bertozzi* und Dr. *Claudius Luterbacher*, sei an dieser Stelle für das dem Institut für Europarecht und den Verfasserinnen entgegengebrachte Vertrauen sowie für die ausgesprochen angenehme Zusammenarbeit herzlich gedankt.

§ 2 Zu den einschlägigen völkerrechtlichen Vorgaben und ihrer Tragweite im Zusammenhang mit der Zuweisung von Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung

7. Die Gewährung von Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung für Personen aus dem Asylbereich könnte mit verschiedenen **völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz** in Konflikt geraten. Nachfolgend werden diese im Einzelnen mit Blick auf die vorliegend im Zentrum stehende Fragestellung erörtert, wobei der Schwerpunkt der Analyse auf der Genfer Flüchtlingskonvention (FK)[5], der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)[6] und dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II)[7] liegt (nachfolgend I.-III.). Kurz angesprochen werden auch einige weitere einschlägige und für die Schweiz verbindliche universelle Menschenrechtsverträge (IV.). EU-rechtliche Aspekte werden in einem Seitenblick berücksichtigt (V.), bevor ein Zwischenfazit gezogen wird und eine Bewertung verschiedener Umsetzungsvarianten des Grundsatzes der Zuweisung von Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung für Personen aus dem Asylbereich bzw. der in dieser Untersuchung im Vordergrund stehenden Umsetzung der Motion 42.21.26 erfolgt, wobei repräsentative Varianten einer möglichen Regelung behandelt und Schlüsse auf deren Völkerrechtskonformität gezogen werden (VI.).

Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass sich die in verschiedenen verbindlichen internationalen Menschenrechtsverträgen enthaltenen und vorliegend im Vordergrund stehenden Freizügigkeitsrechte[8] und Diskriminierungsverbote[9] im Wesentlichen auch weitgehend inhaltsgleich in der **Bundesverfassung** (BV)[10] finden, wobei in erster Linie auf folgende Garantien hingewiesen sei:

- Art. 8 BV (Rechtsgleichheit);
- Art. 12 BV (Recht auf Nothilfe);
- Art. 10 Abs. 2 BV (Recht auf Bewegungsfreiheit);
- Art. 13 Abs. 1 BV (Recht auf Privatleben).

Daneben sieht die **Verfassung des Kantons St. Gallen**[11] in ihrem Art. 2 vor, dass die Grundrechte nach Massgabe der Bundesverfassung gewährleistet sind, einschliesslich der Rechtsgleichheit und dem Diskriminierungsschutz, dem Recht auf Hilfe in Notlagen und dem Schutz der Privatsphäre.[12]

---

5 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (FK) vom 28. Juli 1951, SR 0.142.30.

6 Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK), SR 0.101.

7 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (UNO-Pakt II), SR 0.103.2.

8 U.a. Art. 26 FK, Art. 12 UNO-Pakt II und Art. 18 BRK.

9 Z.B. Art. 14 EMRK, Art. 26 UNO-Pakt II.

10 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

11 Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001, SR 131.225.

12 Auf Gesetzesstufe enthält das geltende Sozialhilfegesetz von St. Gallen selbst das Recht auf freie Wahl des Wohnsitzes in Art. 15: «Wer um finanzielle Sozialhilfe ersucht oder solche bezieht, wird in der freien Wahl des Wohnortes und, vorbehältlich der Zuweisung von Arbeit, des Arbeitsortes nicht eingeschränkt.» Diese Bestimmung müsste im Falle einer Umsetzung der Motion modifiziert werden.

I. Genfer Flüchtlingskonvention (FK)

8. Die Genfer Flüchtlingskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten, **Flüchtlingen bestimmte Rechte zu gewähren**. Dazu gehören u.a. das Recht auf Freizügigkeit und freie Wohnortwahl (Art. 26 FK), das Recht auf öffentliche Fürsorge (Art. 23 FK), das Recht auf Unterkunft (Art. 21 FK), sowie Verbote der unterschiedlichen Behandlung von Flüchtlingen (Art. 3 FK, Art. 7 Abs. 1 FK). Diese Garantien sind für die Frage, ob und auf welche Weise Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung für Personen aus dem Asylbereich gewährt werden darf und damit für die Umsetzung der in der Motion 42.21.26 geforderten Wohnraumzuweisung für Personen aus dem Asylbereich relevant und werden im Folgenden mit Blick auf diese Frage näher erörtert.

1. Das Recht auf Freizügigkeit (Art. 26 FK)

9. Gemäss **Art. 26 FK** haben Flüchtlinge, die sich rechtmässig in der Schweiz aufhalten, das Recht, ihren Aufenthalt frei zu wählen. Dabei verbietet diese Bestimmung Beschränkungen des Rechts auf freie Wohnortwahl, sofern sich diese spezifisch an Flüchtlinge richten, die sich rechtmässig in der Schweiz aufhalten.

> Das Motiv für die Wohnortwahl ist irrelevant, so dass diese sowohl auf privaten als auch beruflichen Gründen beruhen kann;[13] eine – aus welchen Gründen auch immer bestehende – Präferenz für den einen oder anderen Wohnort ist somit irrelevant und eine «Begründungs- oder Rechtfertigungspflicht» für die Wohnortwahl verstiesse gegen Art. 26 FK.

10. Eine nur auf Flüchtlinge beschränkte Wohnortzuweisung ist **keiner Rechtfertigung** zugänglich.[14] Dies ergibt sich nicht nur aus dem Wortlaut der Bestimmung, sondern auch aus ihrem Zusammenhang mit Art. 31 FK: Im Gegensatz zu Art. 26 FK ermächtigt Art. 31 Abs. 2 FK nämlich ausdrücklich zum Erlass aller notwendigen Wohnortbeschränkungen. *A contrario* lässt sich schliessen, dass solche Beschränkungen im Rahmen von Art. 26 FK unzulässig sein müssen.[15]

11. Die genaue Tragweite des Art. 26 FK erschliesst sich durch den persönlichen Anwendungsbereich der Bestimmung (a) sowie die Konstellationen, in welchen Beschränkungen der Wohnortwahl wegen einer nicht flüchtlingsspezifischen Ausgestaltung der Massnahme zulässig sein können (b).

---

13 *Klammer*, in: Hruschka, GFK, Art. 26, Rn. 19. S. auch *Grahl-Madsen*, 1951 Convention, Art. 26, Rn. 2.

14 Besonders deutlich *Marx*, in: Zimmermann, The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, 1149, Rn. 3: «Article 26 makes it clear beyond doubt that a contracting State may not impose such restrictions applicable only to refugees.» (s. auch *ibid.*, 1155, Rn. 38). Ebenfalls deutlich *Klammer*, in: Hruschka, GFK, Art. 26, Rn. 20: «Sobald Beschränkungen der Freizügigkeit nur gegenüber Flüchtlingen – unabhängig von der Rechtfertigung dieser Massnahmen – erlassen werden, stehen diese im Widerspruch zur GFK».

15 Vgl. *Hathaway*, Rights of Refugees, 871; *Klammer*, in: Hruschka, GFK, Art. 26, Rn. 4.

Art. 26 FK ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts *self executing*, so dass sich die in seinen persönlichen Anwendungsbereich fallenden Personen direkt auf diese Bestimmung stützen können, um ihr Recht auf freie Wohnortwahl geltend zu machen.[16]

a. Persönlicher Anwendungsbereich des Art. 26 FK

12. Im Vordergrund der vorliegenden Studie stehen Massnahmen, welche die Gewährung von Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung **spezifisch auf Personen aus dem Asylbereich** beschränken wollen. So sieht auch die Motion 42.21.26 eine Beschränkung der Wohnortwahl für **anerkannte Flüchtlinge mit Asyl und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge** vor.

13. Auf Art. 26 FK können sich nur Personen berufen, denen die **Flüchtlingseigenschaft**[17] zukommt und die sich **rechtmässig** in der Schweiz **aufhalten**. Somit sind jedenfalls folgende Personengruppen vom persönlichen Anwendungsbereich des Art. 26 FK erfasst:

- **Anerkannte Flüchtlinge mit Asyl**, die im Besitz eines **Ausweises B** sind;[18]
- **vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (Ausweis F)**.[19]

Vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer, die nicht als Flüchtlinge anerkannt sind, fallen hingegen nicht unter den persönlichen Anwendungsbereich von Art. 26 FK.

14. Die Frage, ob sich auch Personen mit **Ausweis S für Schutzbedürftige** auf Art. 26 FK berufen können, muss differenziert beantwortet werden. Zwar dient die Aktivierung des Schutzstatus S gerade dazu, nicht bei einer grösseren Gruppe von Personen ein Statusbestimmungsverfahren durchführen zu müssen, so dass diese Personen gerade nicht behördlich als Flüchtlinge anerkannt sind. Jedoch hat die Anerkennung als Flüchtling nur deklaratorischen Charakter, und eine Person ist bereits dann als Flüchtling anzusehen, wenn sie die Elemente der Flüchtlingsdefinition gem. Art. 1 A FK erfüllt und keine Ausschluss- oder Beendigungsgründe von der Flüchtlingseigenschaft vorliegen.[20] Es ist somit nicht auszuschliessen, dass auch Personen mit Schutzstatus S den materiellen Flüchtlingsbegriff erfüllen, selbst wenn dies behördlich nicht überprüft wird. Auch in diesem Fall stellt sich die Frage, ob der Aufenthalt rechtmässig i.S.v. Art. 26 FK ist, was aber grundsätzlich zu bejahen ist: Denn da es für den rechtmässigen Aufenthalt i.S.v. Art. 26 FK unerheblich ist, ob es sich um einen Status mit temporärer Ausrichtung handelt,[21] können sich auch Personen mit Schutzstatus S, die den materiellen Flüchtlingsbegriff erfüllen, auf Art. 26 FK berufen.

15. Die Frage der Anwendbarkeit des Art. 26 FK auf **Asylsuchende** wurde in der Schweizer Rechtsprechung bisher nicht vertieft behandelt. Die (völkerrechtliche) Lehre und Praxis ist sich hingegen einig, dass Asylsuchende als Flüchtlinge zu behandeln sind,

---

16 BVGE 2012/2, E. 5.2.2.

17 Auf den Flüchtlingsbegriff kann im vorliegenden Rahmen nicht eingegangen werden. Vgl. insoweit die einschlägigen Kommentare sowie die Angaben im Literaturverzeichnis.

18 Vgl. *Frei/Hruschka*, in: Hruschka, GFK, Art. 26, Rn. 38.

19 BVGE 2012/2, E. 3.2.3; BVGE E-3688/2015, E. 3.1.

20 S. statt vieler *Frei/Hinterberger/Hruschka*, in: Hruschka, GFK, Art. 1, Rn. 17.

21 *Hathaway*, Rights of Refugees, 871, 1023.

solange ihr Asylantrag geprüft wird und nicht feststeht, ob sie die Flüchtlingseigenschaft erfüllen; dies ergibt sich aus der absoluten Natur des Refoulementverbots.[22] Was die für die Anwendbarkeit von Art. 26 FK notwendige Rechtmässigkeit des Aufenthalts betrifft, spricht die gesetzliche Anwesenheitsberechtigung nach Art. 42 AsylG[23] grundsätzlich für den rechtmässigen Aufenthalt.[24] Vor diesem Hintergrund können sich **Asylsuchende zumindest im Falle einer überlangen Verfahrensdauer**[25] auf Art. 26 FK berufen.[26]

> Dieser Ansatz steht im Einklang mit den *travaux préparatiores* und der hinter Art. 26 FK stehenden Intention, namentlich «that a refugee should be considered as lawfully staying if his or her intended stay extended for a certain length of time after his or her entry and he or she possessed the necessary documents for such stay».[27]

b. Zulässigkeit der Beschränkung der Wohnortwahl

16. Wie erwähnt,[28] ist eine durch Art. 26 FK verbotene nur auf Flüchtlinge beschränkte Wohnortzuweisung **keiner Rechtfertigung** zugänglich, so dass auch legitime Zwecke – wie z.B. die Förderung der Integration – unter keinen Umständen eine solche Massnahme rechtfertigen können. Allerdings sind Beschränkungen der Wohnortwahl nach dieser Bestimmung insoweit zulässig, wie sie unter den gleichen Umständen für Ausländerinnen

---

22 *Hathaway/Foster*, Law of Refugee Status, 45; *Hruschka*, in: Hruschka, GFK, Einleitung, Rn. 18; *Frei/Hinterberger/Hruschka*, in: Hruschka, GFK, Art. 1, Rn. 17. S. auch EGMR, N.D. & N.T. v. Spain, 8675/15 (2020), Rn. 179: «As regards the rules of international law concerning the prohibition of refoulement, it is also important to note that the commentary on Article 6 of the International Law Commission's Draft Articles states that the notion of refugee covers not only refugees lawfully in the territory of the expelling State but also any person who, being unlawfully in that territory, has applied for refugee status, while his or her application is under consideration.»

23 Asylgesetz vom 26. Juni 1998, SR 142.31.

24 S. auch *Hruschka/Frei*, in: Hruschka, GFK, Art. 26, Rn. 44 f. S. weiter *Marx*, in: Zimmermann, The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, 1150, Rn. 48, der festhält, der rechtmässige Aufenthalt erfasse auch die Zulassung bzw. Duldung des Aufenthalts zum Zweck der Statusbestimmung; in eine ähnliche Richtung (mit Bezug auf Art. 23 FK, der ebenfalls das Kriterium des rechtmässigen Aufenthalts erwähnt) *Lester*, in: Zimmermann, The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, Art. 23, 1052 f., Rn. 33, der betont, bei Asylsuchenden liege der rechtmässige Aufenthalt i.S.v. Art. 23 FK vor, weil ihnen vom Aufenthaltsstaat erlaubt werde, sich während des Asylverfahrens dort aufzuhalten.

25 Aus Sicht des Schweizer Rechts liegt es diesbezüglich nahe, auf Art. 37 Abs. 4 AsylG abzustellen, wonach das Verfahren innerhalb von zwei Monaten nach Ende der Vorbereitungsphase abzuschliessen ist. Vgl. *Janda*, in: Hruschka, GFK, Art. 21, Rn. 26. *Kneer/Gordzielik*, in: Hruschka, GFK. Art. 21, Rn. 71, gehen davon aus, dass sich Asylsuchende spätestens nach dem Ablauf von 140 Tagen, in dem sie in vom Bund geführten Zentren leben, rechtmässig in der Schweiz aufhalten.

26 Vgl. *Klammer*, in: Hruschka, GFK, Art. 26, Rn. 16 ff.

27 *Marx*, in: Zimmermann, The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, 1150, Rn. 49.

28 S. oben Rn. 10.

und Ausländer im Allgemeinen gelten. M.a.W. sind nicht flüchtlingsspezifische Einschränkungen der Wohnortwahl zulässig, womit es um eine **allgemein auf sämtliche Ausländerinnen und Ausländer anwendbare Norm** bzw. Massnahme gehen muss.

> Dies ist nach der Rechtsprechung so zu verstehen, dass «vorbehaltlich der Bestimmungen, die unter den gleichen Umständen für Ausländer im Allgemeinen gelten», nur solche einschränkenden Bestimmungen zulässig sind, die für sämtliche Kategorien von ausländischen Staatsangehörigen gelten; entsprechend sei auf diejenigen Einschränkungen abzustellen, die auf die bestgestellten ausländischen Staatsangehörigen, in der Schweiz also Personen mit Niederlassungsbewilligung, anwendbar sind.[29] Die **Referenzgruppe** erstreckt sich demnach auf **Personen mit Niederlassungsbewilligung** – unabhängig vom Zweck, auf dem die Aufenthaltsberechtigung beruht.[30]

> Auch das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) als Überwachungsorgan der FK (Art. 35 Abs. 1 FK) vertritt die Position, dass die Gruppe der Ausländerinnen und Ausländer mit gleichartigen Aufenthaltsbedingungen nicht nur Personen erfasse, die aus humanitären Gründen aufenthaltsberechtigt sind.[31]

2. Gleichbehandlungsprinzip in Bezug auf Öffentliche Fürsorge (Art. 23 FK)

17. Nach **Art. 23 FK** hat die Schweiz den sich rechtmässig auf ihrem Gebiet aufhaltenden Flüchtlingen die gleiche Fürsorge und öffentliche Unterstützung wie den Einheimischen zu gewähren. Ebenso wie Art. 26 FK setzt Art. 23 FK den **rechtmässigen Aufenthalt** voraus, wobei dieses Kriterium parallel wie im Rahmen des Art. 26 FK auszulegen ist.[32]

---

29 BVGE 2012/2, E. 5.2.2. Vgl. auch Kantonsgericht Graubünden, welches betonte, der Ausdruck «unter den gleichen Umständen» verbiete es, eine Gleichbehandlung mit vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern vorzunehmen. Die Referenzgruppe sei klar diejenige der Niederlassungsberechtigten; SK1 12 17, Urteil vom 22. August 2012, E. 3 lit. b. Vgl. insoweit *Frei/Hruschka*, in: Hruschka, GFK, Art. 26, Rn. 38.

30 S. aber auch EuGH, verb. Rs. C-443/14, C-444/14 (Alo und Osso), ECLI:EU:C:2016:127, Rn. 57 ff., der allgemein formuliert, Wohnsitzauflagen für Personen mit anerkanntem Schutzstatus seien zulässig, wenn sie der Integration der Schutzberechtigten dienten und sich die Situation der Schutzberechtigten in Hinblick auf das Integrationsziel von anderen Drittstaatsangehörigen unterscheide. Dieser Ansatz dürfte jedoch Art. 26 FK nicht Rechnung tragen, vgl. insoweit auch *Pelzer/Pichl*, ZAR 2016, 97 (100); *Hruschka*, in: Hruschka, GFK, Art. 26, Rn. 28. Jedenfalls legt die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts einen anderen Ansatz zugrunde (BVGE 2012/2, E. 5.2.2, vgl. soeben im Text).

31 *UNHCR*, Stellungnahme zu Massnahmen der Beschränkung der Wohnsitzfreiheit von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen, Juli 2007, 3, <https://www.refworld.org/docid/4a54bbead.html>. Vgl. auch *Pelzer/Pichl*, ZAR 2016, 96 (97).

32 S. insoweit oben Rn. 13 ff.

Geschützt sind somit neben anerkannten Flüchtlingen mit Asyl und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen auch Personen mit temporärem Aufenthaltstitel.[33] Ebenso ist davon auszugehen, dass auch Personen mit Schutzstatus S sowie gewisse Asylsuchende nach einer gewissen Verfahrensdauer vom persönlichen Schutzbereich des Art. 23 FK erfasst sind.[34]

18. Art. 23 FK enthält ein eigentliches **Gleichbehandlungsgebot** bzw. ein Diskriminierungsverbot: Die **öffentliche Fürsorge** – zu der unbestrittenerweise Sozialhilfe gehört, die ihrerseits den Zugang zu Wohnraum umfasst[35] – ist für die Berechtigten gleich zu gewähren wie für Schweizer Bürgerinnen und Bürger.[36]

19. Allerdings ist Art. 23 FK – insoweit im Gegensatz zu Art. 26 FK – einer **Rechtfertigung** zugänglich, so dass Ungleichbehandlungen zwischen den durch diese Bestimmung Berechtigten (oder einer Untergruppe von diesen) und den eigenen Staatsangehörigen zulässig sein können, sofern sie auf **sachlichen Gründen** beruhen und den Grundsatz der **Verhältnismässigkeit** beachten.[37]

So wurde auch in der Rechtsprechung des EuGH und nationaler Gerichte verschiedentlich geprüft, ob eine Ungleichbehandlung von Personen aus dem Asylbereich und eigenen Staatsangehörigen in Bezug auf Massnahmen der öffentlichen Fürsorge in Anbetracht des Art. 23 bzw. der entsprechenden Bestimmungen des EU-Sekundärrechts[38] gerechtfertigt werden könne, was jedenfalls für Einschränkungen der Wahl des Wohnsitzes zum Zweck der angemessenen Verteilung von Sozialhilfelasten verneint

---

33 *Hathaway*, Rights of Refugees, 1034.

34 S. im Einzelnen oben Rn. 13 ff.

35 So erfasst die öffentliche Fürsorge i.S.d. Art. 23 FK die Unterkunft als existenznotwendiges Gut, vgl. statt vieler *Janda*, in: Hruschka, GFK, Art. 23, Rn. 21. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist Wohnraum als eine Kernsozial(hilfe)leistung anzusehen, vgl. (mit Bezug auf Art. 34 GRCh und Art. 11 RL 2003/109 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, ABl. 2004 L 16, 44) EuGH, Rs. C-571/10 (Kamberaj), ECLI:EU:C:2012:23, Rn. 92.

36 Besonders deutlich EuGH, Rs. C-713/17 (Ayubi), ECLI:EU:C:2018:929, Rn. 38, wo der Gerichtshof hinsichtlich des Zugangs zum Wohnungsmarkt in Österreich betonte, dass Mitgliedstaaten in Bezug auf Sozialhilfe «eine genaue und unbedingte Verpflichtung zur Erreichung eines bestimmten Ergebnisses [haben], die darin besteht, dafür Sorge zu tragen, dass jeder Flüchtling, dem er Schutz gewährt, im gleichen Umfang Sozialhilfe erhält wie seine eigenen Staatsangehörigen».

37 EuGH, Rs. C-713/17 (Ayubi), ECLI:EU:C:2018:929, Rn. 30 ff.; EuGH, verb. Rs. C-443/14, C-444/14 (Alo und Osso), ECLI:EU:C:2016:127, Rn. 54 f. (wobei jeweils im konkreten Fall eine Rechtfertigung verneint oder die Frage offen gelassen wurde).

38 Vgl. Art. 29 RL 2011/95 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. 2011 L 337, 9 (Qualifikationsrichtlinie). Art. 23 FK ist für die Auslegung dieser Bestimmung heranzuziehen, s. nur EuGH, verb. Rs. C-443/14, C-444/14 (Alo und Osso), ECLI:EU:C:2016:127, Rn. 28 ff.

wurde,[39] dies wohl in erster Linie vor dem Hintergrund, dass sich dieses Problem ebenso bei den eigenen Staatsangehörigen stellt, womit es letztlich schon an der Kohärenz und damit der Geeignetheit der Massnahme, jedenfalls aber an der Erforderlichkeit, fehlte.[40]

Hingegen könnte die Ausrichtung von Sozialhilfe als Sachleistung (einschliesslich der Zuweisung von Wohnraum) nur für (bestimmte) Personen aus dem Asylbereich grundsätzlich insbesondere dann gerechtfertigt werden, wenn im Vergleich zur Situation der eigenen Staatsangehörigen objektive Unterschiede bestehen, welche die Ungleichbehandlung im Hinblick auf das Ziel der Abwendung der Hilfsbedürftigkeit zu begründen vermögen. So dürfte grundsätzlich eine Ausrichtung der Sozialhilfe als Sachleistung in den ersten Tagen oder Wochen der Einreise der Betreffenden sachlich gerechtfertigt werden können, damit diese rasch mit den lebensnotwendigen Gütern und einer angemessenen Unterkunft versorgt werden können.[41]

20. Im vorliegenden Zusammenhang ist somit danach zu fragen, ob die **Gewährung von Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung nur für Personen aus dem Asylbereich** auf sachlichen Gründen beruht und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung trägt bzw. Rechnung tragen könnte:

- Der **Zweck** einer solchen Massnahme besteht ausweislich der Begründungen für die entsprechenden Vorstösse[42] darin, die **Integration** der betroffenen Personen aus dem Asylbereich zu verbessern bzw. zu vermeiden, dass sich zu viele Personen aus denselben Herkunftsländern in denselben Gemeinden niederlassen, was sich negativ auf die Integration auswirke. Grundsätzlich stellt das Anliegen der Integration[43] einen sachlichen und objektiven Grund dar, welcher im öffentlichen Interesse liegt und daher Ungleichbehandlungen rechtfertigen kann.[44]

---

39 Vgl. BVerwG 1 C 17.07, Urteil vom 15. Januar 2008, Rn. 20; BVerwG 1 C 1.14, Beschluss vom 19. August 2014, Rn. 15; EuGH, verb. Rs. C-443/14, C-444/14 (Alo und Osso), ECLI:EU:C:2016:127, Rn. 54 f.

40 Ausführlich zum Thema *Thym*, Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge, LTO, 14. Januar 2016, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/wohnsitzauflage-residenzpflicht-anerkannte-fluechtlinge-asylbewerber/>. S. auch Schlussanträge GA *Cruz Villalòn*, verb. Rs. C-443/14, C-444/14 (Alo und Osso), ECLI:EU:C:2015:665, Rn. 86: «Denn die Annahme ist nicht sehr gewagt, dass es im Rahmen eines Bundesstaats, in dem es möglich ist, Mechanismen zur Umverteilung und zum räumlichen Ausgleich der Haushaltsgleichgewichte zu schaffen, weniger restriktive Massnahmen gibt.»

41 So auch *Janda*, in: Hruschka, GFK, Art. 23, Rn. 27; *Gordzielik*, Sozialhilfe im Asylbereich, 162. Sofern sich die Betreffenden (i.d.R. Asylsuchende) in dieser Anfangsphase (noch) nicht rechtmässig im Aufnahmestaat aufhalten, wäre jedoch der persönliche Anwendungsbereich des Art. 23 FK nicht eröffnet, womit sich die entsprechende Rechtfertigung erübrigen würde.

42 Vgl. oben Rn. 3 ff.

43 Das Ziel, eine angemessene Verteilung der Sozialhilfelasten sicherzustellen, könnte jedoch nicht angeführt werden, da hier bei einer Beschränkung der Massnahme auf Personen aus dem Asylbereich die Verhältnismässigkeit zu verneinen ist, vgl. soeben Rn. 19.

44 Vgl. insoweit auch die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 2 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK (Protokoll Nr. 4 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, durch das gewisse Rechte und Freiheiten gewährleistet werden, die nicht bereits in der Konvention oder im ersten Zusatzprotokoll enthalten sind, E.T.S. Nr. 46): So hielt der EGMR fest, das Ziel «to reverse the decline of impoverished inner-city areas and to improve quality of life generally» stelle ein im öffentlichen Interesse liegendes Ziel dar, vgl. EGMR, Garib v. The Netherlands, 43494/09 (2017), Rn. 115 f.; vgl. sodann EuGH, verb. Rs. C-443/14, C-444/14 (Alo und Osso), ECLI:EU:C:2016:127, Rn. 58 ff., wo der EuGH im Zusammenhang mit Art. 33 RL 2011/95 (Qualifikationsrichtlinie, zu dieser auch noch unten Rn. 47) davon ausgehen dürfte,

Ganz allgemein stellt die **Förderung der sozialen Integration** ein legitimes Ziel dar. In diesem Sinne wurde die soziale Integration auch ausdrücklich als Staatszielbestimmung in Art. 14 der Verfassung des Kantons St. Gallen festgeschrieben. Weiter konkretisiert Art. 82 Abs. 5 AsylG,[45] dass der besonderen Lage von Flüchtlingen bei der Unterstützung Rechnung zu tragen ist, wobei insbesondere deren berufliche, soziale und kulturelle Integration erleichtert werden soll.[46] Das Anliegen, dass die Aufnahme der Menschen samt Integrationsangebot kantonsweit und entlang der Aufnahmekapazitäten auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt erfolgt, liegt im öffentlichen Interesse und/oder kann der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung dienen.

- Zweifelhaft ist jedoch die **Verhältnismässigkeit** der gewählten bzw. propagierten Massnahme:
  - Mit Bezug auf die **Geeignetheit** könnten zwar auch Argumente angeführt werden, die für die Bejahung der Geeignetheit einer Wohnraumzuweisung für Personen aus dem Asylbereich zur Erreichung des Ziels einer besseren Integration sprechen. So könnte z.B. die Niederlassung in Quartieren mit einem grossen Anteil an einheimischer Bevölkerung den Spracherwerb durch Kontakte zu dieser erleichtern oder die Beteiligung der Betreffenden am lokalen Vereinsleben fördern. Allerdings ist zu beachten, dass im Rahmen der Geeignetheit auch die **Kohärenz** der Massnahme zu prüfen ist:[47] Zwar ist die Geeignetheit nicht bereits dann zu verneinen, wenn die in Frage stehende Massnahme das angestrebte Ziel nicht vollständig oder allein erreichen kann; auch ein Beitrag ist ausreichend. Jedoch muss das Ziel in kohärenter Weise verfolgt werden, was insbesondere impliziert, dass nicht ohne sachlichen Grund isolierte Massnahmen ergriffen werden. Vorliegend ist diesbezüglich von Bedeutung, dass sich die Frage der Integration nicht nur bei Personen aus dem Asylbereich, sondern auch bei anderen Personengruppen, welche gemeinsame Merkmale (z.B. in Bezug auf die Nationalität bei anderen Personen ausländischer Herkunft oder aber auch allgemein einen unterschiedlichen sozialen Status) aufweisen, stellt. Die Vermeidung von Segregation und damit das Anliegen der «Durchmischung» verschiedener Bevölkerungsgruppen ist nämlich durchaus auch ausserhalb des Asylbereichs sowohl bei (anderen) sozialhilfebeziehenden Personen mit ausländischer Nationalität als auch ausserhalb dieses Personenkreises hoch relevant (und diesem wird auch z.B. in der Raum- bzw. Stadtplanung häufig Rechnung getragen).[48] Wenn nun die Gewährung von Wohnraum als sozialhilferechtliche

---

das Anliegen, eine Konzentration sozialhilfeabhängiger Drittstaatsangehöriger in bestimmten Gebieten und die Entstehung sozialer Brennpunkte mit ihren negativen Auswirkungen auf die Integration zu verhindern, sowie die Inanspruchnahme von Integrationsangeboten durch die Bindung von Drittstaatsangehörigen an einen bestimmten Wohnort stellten öffentliche Interessen dar. S. weiter *Pelzer/Pichl*, ZAR 2016, 96 (98), die darauf hinweisen, es liege im öffentlichen Interesse, eine soziale Segregation von benachteiligten Bevölkerungsgruppen zu vermeiden.

45 Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998 (Stand 22. November 2022), SR 142.31.

46 Vgl. auch *Kneer/Gordzielik*, in: Hruschka, GFK, Art. 21, Rn. 77.

47 S. z.B. die ausdrückliche Bezugnahme auf das Erfordernis der Kohärenz im Rahmen der Prüfung der Geeignetheit in EuGH, Rs. C-648/18 (Hidroelectrica), ECLI:EU:C:2020:723.

48 Vgl. *Pelzer/Pichl*, ZAR 2016, 96 (99). So wurden Staaten z.B. in der Deklaration und im Aktionsprogramm der Rassismus-Weltkonferenz von 2001 in Durban aufgefordert, «to promote residential integration of all members of the society at the planning stage of urban development

Sachleistung auf Personen aus dem Asylbereich beschränkt wird und in Bezug auf andere Personenkreise keinerlei entsprechende oder sonstige Massnahmen mit Blick auf die Verhinderung von Segregation bzw. die Förderung der Integration über die Vermeidung der Bildung von Wohnvierteln, in welchen sich Personen bestimmter Gruppen niederlassen, ergriffen werden, erscheint diese Massnahme letztlich isoliert und nicht kohärent. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass sich die Situation von sozialhilfebeziehenden Personen aus dem Asylbereich grundsätzlich von derjenigen anderer sozialhilfebeziehender Personen (insbesondere andere Ausländerinnen und Ausländer) unterscheidet.[49] Hinzu kommt die nur eingeschränkte Geeignetheit einer Wohnraumzuweisung zur besseren Integration, hängt diese doch von zahlreichen weiteren Faktoren ab.[50]

- Bei der **Erforderlichkeit** ist danach zu fragen, ob es mit Blick auf die Erreichung des Ziels mildere Massnahmen gibt, welche also im vorliegenden Zusammenhang die Rechte der Betroffenen weniger stark einschränken. Da mit Blick auf die Erreichung des angestrebten Integrationsziels bzw. die Vermeidung der Konzentration von Personen bestimmter Herkunft in derselben Gemeinde bzw. Wohngegend auch zahlreiche andere Massnahmen denkbar und *a priori* ebenso wirksam sein könnten (wie insbesondere städtebauliche Massnahmen oder die Unterstützung der Betreffenden bei der Wohnsitznahme in bestimmten (und nicht in anderen) Gemeinden), erscheint die Erforderlichkeit der Massnahme zumindest sehr fraglich.
- Jedenfalls aber dürfte die **Angemessenheit** der Massnahme – dies insbesondere, wenn sie allgemein und ohne weitere Differenzierungen bzw. ohne die Möglichkeit der Berücksichtigung des Einzelfalls auf alle betroffenen Personen aus dem Asylbereich angewandt wird – zu verneinen sein: Sie bewirkte eine beträchtliche Einschränkung des Privat- und Familienlebens,[51] welche auch zu einer Isolation der von der Wohnraumzuweisung betroffenen Personen aus dem Asylbereich führen kann (z.B. grössere Entfernung von Familienmitgliedern)

---

schemes and other human settlements, as well as while renewing neglected areas of public housing, so as to counter social exclusion and marginalization», vgl. UNO, Report of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Declaration and Programme of Action, August-September 2001, U.N. Doc. A/CONF.189/12, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/ Documents/Publications/Durban_text_en.pdf>.

49 S. insoweit auch EuGH, verb. Rs. C-443/14, C-444/14 (Alo und Osso), ECLI:EU:C:2016:127, Rn. 61 f., wo der EuGH darauf hinweist, es komme (mit Blick auf Art. 33 RL 2011/95, Qualifikationsrichtlinie, vgl. Fn. 38) darauf an, ob sich die Situation der von einer Wohnraumzuweisung betroffenen Personen aus dem Asylbereich von der Situation von anderen Drittstaatsangehörigen, die Sozialhilfe beziehen, unterscheide und erstere z.B. in stärkerem Mass von Integrationsschwierigkeiten betroffen seien.

50 Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass eine Wohnsitzzuweisung offenbar gar zu reduzierten Chancen auf dem Arbeitsmarkt führen kann, vgl. *Brückner/Hauptmann/Jaschke*, Wohnsitzauflagen reduzieren die Chancen auf Arbeitsmarktintegration, 2020, <https://doku.iab.de/kurzber/2020/kb0320.pdf> (wobei dieser Schluss wohl massgeblich von der Ausgestaltung der Zuweisung abhängen dürfte und daher wohl nur beschränkt verallgemeinerungsfähig sein dürfte). Zweifel an der Geeignetheit einer solchen Massnahme äussert auch *Klammer*, in: Hruschka, GFK, Art. 26, Rn. 29.

51 Vgl. insoweit auch noch unten Rn. 26 ff. im Zusammenhang mit Art. 8 EMRK.

und ihnen jedenfalls ein wesentliches Element der persönlichen Lebensgestaltung (die Wahl des Wohnortes) nimmt. Demgegenüber stehen nur möglicherweise zu erwartende Verbesserungen der Integration, da diese von zahlreichen Faktoren abhängt und zudem auch noch durch andere Massnahmen gefördert werden könnte. Dieser Schluss kann durch die Erwägung untermauert werden, dass eine solche Differenzierung stigmatisierend ist und die Betroffenen in ihrem Grundrecht auf Privat- und Familienleben ganz erheblich einschränkt, so dass die Anforderungen an die Rechtfertigung besonders hoch sind, dies insbesondere angesichts des Umstands, dass es um die Zuerkennung staatlicher Leistungen zur Existenzsicherung geht.[52]

Allgemein ist bei der Beurteilung der Angemessenheit auch zu berücksichtigen, ob zeitliche Limitierungen vorgesehen sind, welcher geographische Radius zur Anwendung kommt und ob es Schutzmassnahmen für jene, welche die für die Wohnraumzuweisung zum Zuge kommenden Voraussetzungen nicht mehr erfüllen, gibt.[53] Jedenfalls eine zeitlich unbeschränkte und/oder lokal eng beschränkte Wohnraumzuweisung wäre nicht verhältnismässig.[54] Zudem wäre ein Korrektiv durch Ausnahmetatbestände und die Berücksichtigung von Einzelfällen jedenfalls notwendig.[55]

Vor diesem Hintergrund dürften letztlich im Wesentlichen solche Anliegen eine Ungleichbehandlung von Personen aus dem Asylbereich mit eigenen Staatsangehörigen (und anderen sozialhilfebedürftigen Personen ausländischer Herkunft) zu rechtfertigen vermögen, welche darauf abzielen, die Hilfsbedürftigkeit effektiv abzuwenden.

21. Im Ergebnis sprechen vor diesem Hintergrund sehr gewichtige Gründe dafür, dass die **Gewährung von Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung nur für Personen aus dem Asylbereich nicht mit Art. 23 FK in Einklang stünde**. Hingegen wäre eine Ausdehnung dieser Massnahme auf alle sozialhilfebeziehenden Personen und damit auch Schweizer Bürgerinnen und Bürger mit Art. 23 FK vereinbar, da dieser Gleichbehandlung mit den «Einheimischen» vorschreibt.

Der Vollständigkeit halber sei auch noch auf **Art. 21 FK** hingewiesen, der sich auf **Wohnraum** für Flüchtlinge bezieht und eine Art Meistbegünstigungsklausel enthält.[56] Dieser Artikel geht einerseits insoweit weniger weit als Art. 23 FK, als er kein Gleichbehandlungsgebot mit eigenen Staatsangehörigen, sondern nur eine Gleichbehandlung mit anderen ausländischen Staatsangehörigen verlangt. Andererseits ist er in materieller Hinsicht umfassender ausgestaltet als Art. 23 FK, da er nicht nur ein Recht auf Nichtdiskriminierung bei der existenzsichernden Unterbringung einräumt, sondern eine meistbegünstigende Behandlung in Bezug auf den Zugang zu Wohnraum allgemein vorsieht, so dass

---

52 S. in diesem Sinn auch *Gordzielik*, Sozialhilfe im Asylbereich, 159. S. auch Schlussanträge GA *Cruz Villalòn*, verb. Rs. C-443/14, C-444/14 (Alo und Osso), ECLI:EU:C:2015:665, Rn. 98, der auf die besonders strengen Massstab bei derVerhältnismässigkeitsprüfung im Zusammenhang mit Wohnsitzauflagen hinweist.

53 *Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention, 285, Rn. 79. S. auch EGMR, Garib v. The Netherlands, 43494/09 (2017).

54 S. in diesem Sinn auch Schlussanträge GA *Cruz Villalòn*, verb. Rs. C-443/14, C-444/14 (Alo und Osso), ECLI:EU:C:2015:665, Rn. 86.

55 S. insoweit EuGH, Rs. C-601/15 PPU (J.N. v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie), ECLI:EU:C:2016:84, Rn. 61.

56 Vgl. zu dieser Bestimmung die einschlägigen Kommentare sowie den Überblick bei *Gordzielik*, Sozialhilfe im Asylbereich, 132 f.

z.B. generelle Wohnungsprogramme einbezogen sind.[57] Im vorliegenden Zusammenhang geht es um die Gleichbehandlung bzw. Ungleichbehandlung bei Leistungen für besonders bedürftige Personen. Aufgrund dieses sozialhilferechtlichen Kontextes steht daher der sich speziell auf die öffentliche Fürsorge beziehende Art. 23 FK mit dem darin verankerten Gleichbehandlungsgebot mit Schweizer Bürgerinnen und Bürgern im Vordergrund, und ein Rückgriff auf Art. 21 FK erübrigt sich bzw. Art. 21 FK tritt hinter Art. 23 FK zurück.[58]

Art. 3 und Art. 7 Abs. 1 FK enthalten weitere Gleichbehandlungsgebote:

- **Art. 3 FK** verbürgt ein **Gleichbehandlungsgebot zwischen Flüchtlingen** in Bezug auf die in der Flüchtlingskonvention garantierten Rechte, einschliesslich Art. 23 FK und Art. 26 FK. Art. 3 FK beinhaltet kein Gleichbehandlungsgebot mit eigenen Staatsangehörigen oder mit anderen Ausländerinnen und Ausländern, und fällt damit hinter das in Art. 23 FK garantierte Gleichbehandlungsgebot zurück. Im vorliegenden Kontext könnte diese Bestimmung aber insoweit von Bedeutung sein, als sie Ungleichbehandlungen zwischen verschiedenen Flüchtlingen bzw. Gruppen von Flüchtlingen aufgrund der Rasse, der Religion oder der Nationalität verbietet, was in der Schweiz gleichermassen für anerkannte Flüchtlinge mit Asyl und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge gilt.[59] Damit verstiesse beispielsweise eine Ungleichbehandlung zwischen Flüchtlingen unterschiedlicher Herkunftsstaaten im Rahmen einer Wohnraumzuweisung gegen Art. 3 FK.
- Die **Gleichbehandlung von Flüchtlingen mit Ausländerinnen und Ausländern** im Allgemeinen ist – neben Art. 26 FK – auch in **Art. 7 Abs. 1 FK** verankert. Diese Bestimmung zielt darauf ab, dass Flüchtlingen sämtliche Garantien zukommen, die andere Ausländerinnen und Ausländer im Aufnahmestaat geniessen, einschliesslich den Verpflichtungen dieses Staates aus universellen Menschenrechtsverträgen wie der EMRK und dem UNO-Pakt II.[60] Art. 7 Abs. 1 FK stellt insoweit als **«Brückennorm»** den Konnex zu den nachstehend behandelten universellen Menschenrechtsverträgen her.

3. Zwischenfazit

22. Zusammenfassend kann in Bezug auf die Vereinbarkeit der Gewährung von Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung **nur für Personen aus dem Asylbereich** mit den Vorgaben der Flüchtlingskonvention folgendes festgehalten werden:

- **Art. 26 FK (Recht auf Freizügigkeit)** stünde einer solchen Massnahme entgegen, dies soweit damit (was ja gerade das Ziel der Massnahme ist) die Wohnortwahl beschränkt wird. Art. 26 FK sieht keine Ausnahmen oder Rechtfertigungsmöglichkeiten vor.
- Aus **Art. 23 FK (Gleichbehandlungsgrundsatz in Bezug auf den Zugang zur öffentlichen Fürsorge)** ergibt sich eine Pflicht zur Gleichbehandlung von Flüchtlingen mit den eigenen Staatsangehörigen. Zwar ist diese Bestimmung grundsätzlich einer Rechtfertigung zugänglich, so dass das Ziel der Integration der betroffenen Personen aus dem Asylbereich einen sachlichen Grund für die Gewährung von Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung (nur) für Personen aus dem Asyl-

---

57 Z.B. Mietpreiskontrollen, Mietrecht, oder Wohnbauförderung, aber auch die Zuweisung von (Sozial-)Wohnungen. Vgl. *Hathaway*, Rights of Refugees, 1041.

58 S. insoweit auch *Janda*, in: Hruschka, GFK, Art. 21, Rn. 17; *Weis*, Refugee Convention, 163; *Grahl Madsen*, 1951 Convention, Art. 21, Rn. 2; *Lecki/Simperingham*, in: Zimmermann, The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, Art. 21, 1008, Rn. 19; *Hathaway*, Rights of Refugees, 1041.

59 Vgl. *Frei*, in: Hruschka, GFK, Art. 3, Rn. 67.

60 Vgl. *Rohmann*, in: Hruschka, GFK, Art. 7, Rn. 16.

bereich darstellen könnte. Jedoch wäre nach der hier vertretenen Ansicht die Verhältnismässigkeit dieser Massnahme nicht gegeben, so dass sie (auch) gegen diese Bestimmung verstiesse.

Der bei Art. 23 und Art. 26 FK vorausgesetzte **rechtmässige Aufenthalt** der Personen, die sich auf diese Rechte berufen, ist bei anerkannten Flüchtlingen mit Asyl, d.h. Ausweis B, bei vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen mit Ausweis F, und bei Personen mit Schutzstatus S, gegeben. Auch Asylsuchende halten sich nach einer bestimmten Verfahrensdauer rechtmässig in der Schweiz auf.[61]

23. Vor diesem Hintergrund wäre die Gewährung von Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung dann mit den Vorgaben der Flüchtlingskonvention vereinbar, wenn sie gegenüber sämtlichen Sozialhilfebeziehenden (also sämtlichen Ausländerinnen und Ausländern sowie die eigenen Staatsangehörigen) zur Anwendung käme. M.a.W. stünden Art. 23, 26 FK der Ausdehnung einer **Wohnraumzuweisung auf sämtliche Ausländerinnen und Ausländer sowie auf die eigenen Staatsangehörigen** nicht entgegen. Dennoch kann eine solche Regelung völkerrechtswidrig sein, wenn sie gegen Verpflichtungen der Schweiz aus universellen Menschenrechtsverträgen verstösst, die gegenüber Flüchtlingen ebenso bestehen wie gegenüber allen anderen Ausländerinnen und Ausländern, was Art. 7 Abs. 1 FK bekräftigt.

II. Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

24. Die EMRK selbst kennt **kein spezifisches Recht auf freie Wohnortwahl**.

Art. 5 Abs. 1 EMRK bezieht sich auf den Freiheitsentzug,[62] dies im Gegensatz zu weniger einschneidenden Freiheitsbeschränkungen. Ein Eingriff in das Recht auf freie Wohnortwahl (ohne zusätzliche geographische Bewegungseinschränkungen, Ausgangssperren, oder Meldepflichten) stellt in der Regel eine blosse Freiheitsbeschränkung dar.[63]

25. Allerdings sind in Bezug auf die freie Wohnortwahl das in Art. 8 EMRK gewährleistete Rechte auf Privat- und Familienleben (1.) sowie das Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK (2.) relevant. Hinzuweisen ist weiter auf Art. 2 des 4. ZP zur EMRK (3.), bevor ein kurzes Fazit gezogen wird (4.).

---

61 S. im Einzelnen oben, Rn. 13 ff.

62 EGMR, Tommaso v. Italy, 43395/09 (2017), Rn. 80 ff.

63 Vgl. *Künzli/Frei/Krummen*, Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung bei ausländischen Staatsangehörigen, 2017, <https://boris.unibe.ch/111803/1/171107_Studie_Freiheits-entzug.pdf>. Der EGMR «refused to qualify as deprivation of liberty the forced stay of a long-term resident in Campione d'Italia, an Italian enclave in Switzerland covering an area of 1.6 km^2». EGMR, Nada v. Switzerland, 10593/08 (2012), Rn. 224 ff. Auch der UNO-Menschenrechtsausschuss betonte, dass Freiheitsentzug «a more severe restriction of motion within a narrower space than mere interference with the liberty of movement» voraussetze. *UNO-Menschenrechtsausschuss*, Allgemeine Bemerkung Nr. 35, 2014, Rn. 5.

1. Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK)

26. **Art. 8 EMRK** verankert das **Recht auf Privat- und Familienleben.** Vereinzelt hat der EGMR aus dieser Bestimmung einen Anspruch auf Bewegungsfreiheit abgeleitet, nämlich dann, wenn eine Freiheitsbeschränkung die Pflege der familiären Beziehungen beeinträchtigt.[64] Der EGMR verwies auf ein «apparent interplay between the freedom to choose one's residence and the right to respect for one's 'home' and one's private life'».[65] Ein eigentliches Recht auf freie Wohnortwahl garantiert diese Bestimmung jedoch nicht bzw. Art. 8 EMRK garantiert *per se* kein Recht, an einem bestimmten Ort zu wohnen.[66]

27. Dessen ungeachtet ist nicht zu verkennen, dass es – wie der EGMR denn auch festgehalten hat – Konstellationen gibt bzw. geben könnte, in welchen die in dieser Studie im Vordergrund stehende **Gewährung von Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung** im Allgemeinen, aber auch (nur) für Personen aus dem Asylbereich, jedenfalls für gewisse betroffene Personen einen **Eingriff in Art. 8 EMRK** darstellt. Diesfalls wäre dann die Rechtfertigung zu prüfen, wobei diese Prüfung anders ausfallen würde, je nachdem, ob die Massnahme nur für Personen aus dem Asylbereich oder für alle sozialhilfebeziehenden Personen gilt:

- In der erstgenannten Konstellation kann mit Blick auf die Rechtfertigungsmöglichkeit auf obige Ausführungen im Zusammenhang mit Art. 23 FK verwiesen werden: Zwar könnte das Anliegen der **Integrationsförderung** bzw. die Verhinderung sozialer Segregation ein solches **öffentliches Interesse** darstellen; jedoch wäre die Verhältnismässigkeit der Massnahme aus parallelen Erwägungen wie diejenigen, die im Zusammenhang mit Art. 23 FK angestellt wurden,[67] zu verneinen.
- Soweit alle sozialhilfebeziehenden Personen erfasst wären, käme eine **Rechtfertigung** aus anderen Gründen in Betracht; insbesondere könnte die Einschränkung der Wahl des Wohnsitzes das Ziel einer **angemessenen Verteilung von Sozialhilfelasten** verfolgen, was als öffentliches Interesse anzusehen ist. Hier wäre dann die Verhältnismässigkeit der Massnahme entscheidend, wobei deren genaue Ausgestaltung zu analysieren wäre (insbesondere mit Blick auf eine zeitliche Begrenzung, den geographischen Radius sowie die Möglichkeit der Berücksichtigung des Einzelfalls).

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass Art. 8 EMRK eine wichtige Rolle bei der Rechtfertigung von etwaigen Eingriffen in Art. 2 des 4. ZP zur EMRK spielt.[68]

---

64 EGMR, İletmiş v. Turkey, 29871/96 (2005), Rn. 42-43; s. auch EGMR, Smirnova v. Russia, 46133/99 und 48183/99 (2003).

65 EGMR, Garib v. The Netherlands, 43494/09 (2017), Rn. 140; vgl. auch EGMR, Marzari v. Italy, 36448/97 (1999), Rn. 179.

66 EGMR, Garib v. The Netherlands, 43494/09 (2017), Rn. 141.

67 S. oben Rn. 20.

68 EGMR, Garib v. The Netherlands, 43494/09 (2017), Rn. 117. Zu Art. 2 des 4. ZP zur EMRK noch unten Rn. 32 ff.

2. Diskriminierungsschutz (Art. 14 EMRK)

28. **Art. 14 EMRK** verpflichtet die Vertragsparteien, die in der EMRK und den Protokollen festgeschriebenen Grundrechte «ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politischen oder sonstigen Anschauungen, nationaler oder sozialer Herkunft, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status» zu gewähren.

29. Soweit eine Wohnraumzuweisung nicht auch für Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die Sozialhilfe beziehen, gilt, liegt eine unterschiedliche Behandlung aufgrund der **nationalen Herkunft** hinsichtlich des Rechts auf freie Wohnortwahl vor. Zudem kann bei einer Beschränkung des Rechts auf freie Wahl des Wohnortes für Personen aus dem Asylbereich auch von einer Ungleichbehandlung wegen des **Migrantenstatus** (enthalten im Begriff «sonstiger Status») ausgegangen werden.[69]

30. Art. 14 EMRK ist als **akzessorisches Diskriminierungsverbot** ausgestaltet. Es kann daher nur geltend gemacht werden, wenn eine Ungleichbehandlung im Zusammenhang mit einer anderen materiellen Garantie der EMRK vorliegt. Mangels Anwendbarkeit des 4. ZP zur EMRK in der Schweiz ist es nicht möglich, eine Ungleichbehandlung aufgrund des Migrantenstatus in Bezug auf die Wohnortwahl geltend zu machen. Auch das 12. ZP zur EMRK[70], welches ein allgemeines Diskriminierungsverbot verankert, hat die Schweiz nicht ratifiziert. Denkbar wäre es hingegen, dass eine konventionsrechtlich relevante Ungleichbehandlung in Bezug auf das **Recht auf Privat- und Familienleben** (Art. 8 EMRK) vorliegt.

> Gem. der sog. «ambit»-Doktrin des EGMR reicht es für die Anwendbarkeit des Diskriminierungsverbots in Art. 14 EMRK aus, dass die Umstände des Falles in den erweiterten Anwendungsbereich einer materiellen Garantie («ambit») fallen, ohne dass diese Garantie selbst notwendigerweise verletzt sein muss.[71] Art. 8 EMRK garantiert das «right to respect for [everyone's] private and family life, his home

---

69 S. insoweit auch die sehr klaren Aussagen von auch GA *Cruz Villalòn*, verb. Rs. C-443/14, C-444/14 (Alo und Osso), ECLI:EU:C:2015:665, Rn. 75: «Dass es sich beim Rechtsstatus der Migranten um einen der verbotenen Diskriminierungsgründe handelt, ist offenkundig […]. Ferner hat der EGMR anerkannt, dass der Migrantenstatus einer der Fallgruppen des in Art. 14 EMRK enthaltenen Begriffs 'sonstiger Status' ist.» Vgl. auch *UNO-CESCR-Ausschuss*, Allgemeine Bemerkung Nr. 4, 1991, Rn. 6: «Further, individuals […] are entitled to adequate housing regardless of age, economic status, group or other affiliation or status and other such factors.»

70 E.T.S. Nr. 7.

71 EGMR, EB v. France, 43546/02 (2008), Rn. 47 f.: «The application of Article 14 does not necessarily presuppose the violation of one of the substantive rights protected by the Convention. It is necessary but it is also sufficient for the facts of the case to fall "within the ambit" of one or more of the Articles of the Convention. […] The prohibition of discrimination thus extends beyond the enjoyment of the rights and freedoms which the Convention and the Protocols thereto require each State to guarantee. It applies also to those additional rights, falling within the general scope of any Convention Article, for which the State has voluntarily decided to provide.» Der EGMR hat z.B. eine Verletzung des Art. 8 i.V.m. Art. 14 EMRK in Burlya and Others v. Ukraine, 3289/10 (2018) festgestellt. Laut EGMR sei es unzumutbar gewesen, von den Antragstellern (eine Roma-Minderheit) zu erwarten, dass sie dauerhaft in beschädigten

and his correspondence». Der EGMR beschränkt den Begriff «home» i.S.d. Art. 8 EMRK auf einen «specific place» mit dem eine Person «sufficient and continuous links» hat. Situationen, in denen eine Person noch nicht an einem bestimmten Ort gelebt hat, sind in der Regel nicht vom Begriff «home» i.S.d. Art. 8 EMRK erfasst.[72] Wenn aber spezifische Verbindungen zu einem bestimmten Wohnraum oder Ort bereits vorhanden sind, könnte im Zuge einer Wohnraumzuweisung der «ambit» des Art. 8 EMRK eröffnet sein und somit wäre das Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK entsprechend anwendbar.

Im Übrigen wäre Art. 14 EMRK jedenfalls dann einschlägig, wenn die Wohnraumzuweisung einen Eingriff in Art. 8 EMRK darstellt, was – wie dargelegt[73] – grundsätzlich möglich ist, auch wenn diese Bestimmung nicht *per se* ein Recht auf freie Wohnortwahl verankert.

31. Eine konventionswidrige Diskriminierung liegt vor, wenn diese Ungleichbehandlung kein **legitimes Ziel** verfolgt oder kein **vernünftiges Verhältnis** zwischen dem eingesetzten Mittel und dem angestrebten Ziel besteht.[74] Im Rahmen der Erörterung des Art. 23 FK wurde bereits dargelegt, dass eine Wohnraumzuweisung für Personen aus dem Asylbereich nur zur besseren Lastenteilung zwischen betroffenen Gemeinden jedenfalls unzulässig wäre.[75] Zwar könnte das Anliegen der **Integrationsförderung** bzw. die Verhinderung sozialer Segregation ein solches **öffentliches Interesse** darstellen; jedoch wäre die Verhältnismässigkeit der Massnahme aus parallelen Erwägungen wie diejenigen, die im Zusammenhang mit Art. 23 FK angestellt wurden,[76] zu verneinen.

3. Art. 2 des 4. ZP zur EMRK

32. **Art. 2 des 4. Zusatzprotokolls (ZP)** zur EMRK[77] ergänzt Art. 5 EMRK und sieht vor, dass jedermann, der sich rechtmässig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, das Recht hat, sich dort frei zu bewegen. Dieses Recht beinhaltet auch die freie Wohnortwahl.

33. Zwar wurde das 4. ZP zur EMRK von der **Schweiz nicht ratifiziert**. Die Bestimmung in ihrer Auslegung durch die Rechtsprechung des EGMR ist für die Schweiz dennoch von Bedeutung: Denn der für die Schweiz verbindliche **Art. 12 Abs. 1 UNO-Pakt II** garantiert ebenfalls das Recht auf freie Wohnortwahl, und der Wortlaut dieser Bestimmung[78] entspricht jenem von Art. 2 des 4. ZP zur EMRK. Zwar bedeutet dies nicht, dass

---

Häusern an einem Ort leben, wo ihnen die Behörden klar mitgeteilt hatten, dass sie keinen Schutz vor der Gewalt durch Massenausschreitungen haben würden.

72 EGMR, Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights, August 2022, <https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_8_eng.pdf#page=22&zoom=100,92,317>, Rn. 430 ff.

73 Rn. 26 f.

74 EGMR, Ryser v. Switzerland, 23040/13 (2021), Rn. 46 f.; EGMR, Belli and Arquier-Martinez v. Switzerland, 65550/13 (2018), Rn. 89 f.; EGMR, Fábián v. Hungary, 78117/13 (2017), Rn. 113 mit weiteren Hinweisen. Vgl. auch beispielhaft BGer 2C_121/2022 vom 24. November 2022.

75 S. oben Rn. 19.

76 S. oben Rn. 20.

77 Protokoll Nr. 4 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, durch das gewisse Rechte und Freiheiten gewährleistet werden, die nicht bereits in der Konvention oder im ersten Zusatzprotokoll enthalten sind, E.T.S. Nr. 46.

78 Zu Art. 12 Abs. 1 UNO-Pakt II noch unten Rn. 36 ff.

beide Bestimmungen notwendigerweise in jeder Beziehung parallel auszulegen wären oder gar, dass die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 2 des 4. ZP zur EMRK für die Auslegung des Art. 12 Abs. 1 UNO-Pakt verbindlich wäre, geht es doch um zwei verschiedene Instrumente mit unterschiedlichen Vertragsparteien und unterschiedlichen gerichtlichen oder quasi-gerichtlichen Mechanismen. Dennoch ist nicht zu verkennen, dass die Praxis des EGMR bei der Frage nach der Tragweite des gleich lautenden Art. 12 Abs. 1 UNO-Pakt II nicht nur als Erkenntnisquelle herangezogen werden kann, sondern gemäss Art. 31 Abs. 3 lit. b Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)[79] ist die **nachfolgende Praxis der Vertragsparteien** für die Auslegung völkerrechtlicher Verträge relevant. Da die Vertragsstaaten der EMRK auch Vertragsstaaten des UNO-Paktes II sind, ist vor diesem Hintergrund davon auszugehen, dass die Praxis und Rechtsprechung des EGMR zu einer Bestimmung, welche gleichlautend in einem Zusatzprotokoll der EMRK und im UNO-Pakt II figuriert, auch für die Auslegung des letzteren von Bedeutung ist. Insofern sind Art. 2 des 4. ZP zur EMRK und die diesbezügliche Praxis des EGMR für die **Schweiz als Vertragspartei des UNO-Paktes II** zu beachten (obwohl sie das 4. ZP zur EMRK nicht ratifiziert hat), da sie nach Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK ein Element der Auslegung des Art. 12 Abs. 1 UNO-Pakt II sind, welcher für die Schweiz verbindlich ist.

34. Hervorzuheben sind mit Bezug auf die Tragweite des Art. 2 des 4. ZP zur EMRK folgende Elemente:

- Auch Art. 2 des 4. ZP zur EMRK setzt – wie Art. 23, 26 FK[80] – den **rechtmässigen Aufenthalt** voraus. Nach der Rechtsprechung des EGMR ist der Aufenthalt bei Asylsuchenden und anderen Personen, deren Aufenthalt vorläufig geduldet wird, dann als rechtmässig anzusehen, wenn sie die Bedingungen, an die diese Gestattung des Aufenthalts nach dem innerstaatlichen Recht geknüpft ist, erfüllen.[81]

  Nach dieser Rechtsprechung steht es den Mitgliedstaaten in der Phase des vorläufig geduldeten Aufenthalts frei, die Aufenthaltserlaubnis räumlich bzw. zeitlich zu beschränken und somit das Recht auf Freizügigkeit nur in einem beschränkten Umfang zu gewährleisten.[82] Diese Rechtsprechung in Bezug auf Asylsuchende gilt nicht für den Zeitraum nach erteilter Aufenthaltsbewilligung (also für anerkannte Flüchtlinge), führte dies doch zu einer Aushöhlung des Art. 2 des 4. ZP zur EMRK.[83]

---

79 Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge, SR 0.111.

80 S. insoweit oben Rn. 13 ff.

81 EGMR, Omwenyeke v. Germany, 44294/04 (2007). S. auch GA *Cruz Villalòn*, verb. Rs. C-443/14, C-444/14 (Alo und Osso), ECLI:EU:C:2015:665, Rn. 78.

82 EGMR, Omwenyeke v. Germany, 44294/04 (2007).

83 S. insoweit *Deutscher Bundestag*, Zur Vereinbarkeit der Wohnsitzregelung nach dem Integrationsentwurf der Koalitionsfraktionen mit völkerrechtlichen Freizügigkeitsvorgaben, 2016, 5, <https://www.bundestag.de/resource/blob/435760/1b142f6bd5f02402432589a64157447a/WD-2-084-16-pdf-data.pdf>: Hier legt der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags dar, dass die Freizügigkeitsgewährleistung faktisch leerliefe, wenn es den Vertragsstaaten überlassen bliebe, den Anwendungsbereich dieser Gewährleistung auch für die Zeit nach Erteilung eines gültigen Aufenthaltstitels durch innerstaatliche Regelungen einzuschränken. Eine solche Aushöhlung widerspreche dem Sinn und Zweck von Art. 2 des 4. ZP zur EMRK und Art. 12 Abs. 1 UNO-Pakt II. Diese Ansicht wird vom UNHCR geteilt, vgl. *UNHCR*, Stellungnahme zu Maßnahmen zur Beschränkung der Wohnsitzfreiheit von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen, Juli 2007, <https://www.refworld.org/docid/4a54bbead.html>.

- Eine **Wohnraumzuweisung** für sich rechtmässig in einem Staat aufhaltende Flüchtlinge (in der Schweiz wären jedenfalls anerkannte Flüchtlinge mit Asyl und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge erfasst) stellte vor diesem Hintergrund einen **Eingriff in Art. 2 des 4. ZP zur EMRK** dar.[84]
- Dieser könnte jedoch *a priori* **gerechtfertigt** werden. Dabei müssen Einschränkungen gemäss Art. 4 Abs. 3 des 4. ZP zur EMRK gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. In das Recht auf freie Wohnortwahl darf nach Art. 2 Abs. 4 des 4. ZP zur EMRK auch allgemein im **öffentlichen Interesse** eingegriffen werden.[85]

  In diesem Zusammenhang betont der EGMR in ständiger Rechtsprechung, dass die in der EMRK und den Protokollen genannten Rechtfertigungsgründe eng auszulegen seien und nur solche Beschränkungen der Garantien als notwendig angesehen werden könnten, die auf einem zwingenden sozialen Bedürfnis («*pressing social need*») beruhen.[86] Die Qualifikation von sozialen Spannungen als Bedrohung für die öffentliche Ordnung beschränkt sich dementsprechend auf Ausnahmesituationen, in der fundamentale Interessen der Gesellschaft erheblich gefährdet sind.

  Zwar könnte das Anliegen der **Integrationsförderung** bzw. die Verhinderung sozialer Segregation ein solches **öffentliches Interesse** darstellen; jedoch wäre in Bezug auf die in dieser Studie im Zentrum des Interesses stehende Gewährung von **Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung (nur) für Personen aus dem Asylbereich** die Verhältnismässigkeit der Massnahme aus parallelen Erwägungen wie diejenigen, die im Zusammenhang mit Art. 23 FK angestellt wurden,[87] zu verneinen.
  Soweit **alle sozialhilfebeziehenden Personen** erfasst wären, käme – ebenso wie im Rahmen des Art. 8 EMRK – eine Rechtfertigung aus anderen Gründen in Betracht; insbesondere könnte auf das Ziel einer **angemessenen Verteilung von Sozialhilfelasten** hingewiesen werden. Ebenso wie im Rahmen des Art. 8 EMRK wäre die Verhältnismässigkeit der Massnahme entscheidend, welche von ihrer genauen Ausgestaltung abhinge.[88]

  Der Vollständigkeit halber sei noch auf Art. 2 Abs. 4 des 4. ZP zur EMRK hingewiesen. Diese Bestimmung erlaubt mit Blick auf die Verhinderung von Integrationshemmnissen insbesondere in Ballungsgebieten Zuzugsbeschränkungen für überbesiedelte Ballungsgebiete. Damit wird aber primär auf geographische, nicht personenbezogene Beschränkungen abgestellt (wobei es zu dieser Bestimmung – soweit ersichtlich – bislang keine Rechtsprechung des EGMR gibt).

---

84 Vgl. *Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention, 284, Rn. 76. S. auch EGMR, Garib v. The Netherlands, 43494/09 (2017).

85 Vgl. *Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention, 285, Rn. 79.

86 Vgl. *Klammer*, in: Hruschka, GFK, Art. 26, Rn. 24; *UNHCR*, Stellungnahme zu Massnahmen zur Beschränkung der Wohnsitzfreiheit von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen, Juli 2007, 6, <https://www.refworld.org/docid/4a54bbead.html>.

87 S. oben Rn. 20.

88 S. oben Rn. 27.

4. Zwischenfazit

35. Zusammenfassend kann in Bezug auf die Vereinbarkeit der Gewährung von Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung nur für Personen aus dem Asylbereich mit der EMRK folgendes festgehalten werden:

- **Art. 2 des 4. ZP** zur EMRK verankert ein **Recht auf freie Wohnortwahl**. Allerdings hat die **Schweiz dieses Zusatzprotokoll nicht ratifiziert** und ist somit nicht an dieses gebunden. Jedoch ist Art. 2 des 4. ZP zur EMRK sowie die diesbezügliche Rechtsprechung des EGMR auch für die **Schweiz als nachfolgende Praxis der Vertragsparteien** (vgl. Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK) für die Auslegung von Art. 12 Abs. 1 UNO-Pakt II – der eine parallel formulierte Bestimmung enthält – zu berücksichtigen. Eine Wohnraumzuweisung stellte einen Eingriff in Art. 2 des 4. ZP zur EMRK dar, welcher zwar grundsätzlich rechtfertigungsfähig ist; mit Bezug auf die hier zur Debatte stehende Gewährung von Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung für Personen aus dem Asylbereich wäre jedoch – ebenso wie im Rahmen des Art. 23 FK – jedenfalls die Verhältnismässigkeit der Massnahme zu verneinen.

  Eine Beschränkung der Wohnortwahl von anerkannten Flüchtlingen mit Asyl und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen würde nach der Rechtsprechung des EGMR jedenfalls in das Recht auf freie Wohnortwahl nach Art. 2 des 4. ZP zur EMRK eingreifen. In Bezug auf Asylsuchende wäre ein Eingriff in Art. 2 des 4. ZP zur EMRK nicht unbedingt gegeben, da diese sich laut dem EGMR nur innerhalb der durch etwaige Auflagen gesetzten Grenzen rechtmässig im Aufnahmestaat aufhalten.

  Das Ziel, soziale Segregation zu bekämpfen kann gemäss dem EGMR ein legitimes Ziel für einen Eingriff in das Recht auf Wohnortwahl sein. Ob dies so weit geht, dass auch die Beseitigung von Integrationshemmnissen für Personen aus dem Asylbereich ein legitimes Ziel zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit, oder allgemein im öffentlichen Interesse ist, ergibt sich aus der Rechtsprechung des EGMR nicht eindeutig. Wie erwähnt sprechen aber auch hier jedenfalls – wie in Bezug auf Art. 23 FK – die nur eingeschränkte Geeignetheit einer Wohnraumzuweisung zur besseren Integration sowie strenge Verhältnismässigkeitserfordernisse dagegen, dass der Eingriff gerechtfertigt ist.

- Im Gegensatz zu Art. 2 des 4. ZP zur EMRK beinhaltet **Art. 8 EMRK kein Recht auf freie Wohnortwahl**. Allerdings kann die **Gewährung von Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung** im Allgemeinen, aber auch (nur) für Personen aus dem Asylbereich, im Einzelfall für gewisse betroffene Personen einen **Eingriff in Art. 8 EMRK** darstellen. Diesfalls wäre dann die Rechtfertigung zu prüfen, wobei diese Prüfung anders ausfallen würde, je nachdem, ob die Massnahme nur für Personen aus dem Asylbereich oder für alle sozialhilfebeziehenden Personen gilt: Während im erstgenannten Fall eine Rechtfertigung ausscheidet, könnte eine solche in der zweitgenannten Konstellation je nach konkreter Ausgestaltung der Massnahme in Betracht kommen.
- **Art. 14 EMRK** steht einer Ungleichbehandlung aufgrund des Migrantenstatus entgegen, sofern sich der Sachverhalt innerhalb des Anwendungsbereichs einer materiellen Garantie befindet. Da die Zuweisung eines Wohnorts in den Anwendungsbereich des Art. 8 EMRK fallen kann – selbst wenn diese Garantie selber nicht verletzt ist – stellte eine Gewährung von Wohnraum als Sachleistung im Rahmen der Sozialhilfe (nur) für Personen aus dem Asylbereich unter Umständen eine Ungleichbehandlung nach Art. 14 i.V.m. Art. 8 EMRK dar. Wie auch im Rahmen des

Art. 23 FK und des Art. 2 des 4. ZP zur EMRK dürfte sich für diese Ungleichbehandlung nur schwerlich eine Rechtfertigung finden.

III. UNO-Pakt II

36. Der **UNO-Pakt II**[89] – welcher auch von der Schweiz ratifiziert wurde – garantiert insbesondere zwei Rechte, die im Kontext der vorliegenden Studie von Bedeutung sind:

- **Art. 12 Abs. 1 UNO-Pakt II** garantiert das **Recht auf freie Wohnortwahl**.[90]

  Zwar besteht diese Verpflichtung für die **Schweiz** nur beschränkt, da diese einen **Vorbehalt** anbrachte, wonach das Recht auf freie Wohnortwahl dahingehend eingeschränkt ist, dass Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen nur für den **Kanton** gelten, der sie ausgestellt hat.[91] Allerdings ist die Tragweite dieses Vorbehalts insoweit beschränkt, als er sich auf die Wohnortwahl in verschiedenen Kantonen bezieht, so dass er Beschränkungen innerhalb eines Kantons nicht betrifft. Insofern ist der Vorbehalt für die in dieser Studie im Zentrum stehende Frage unerheblich und eine Zuweisung von Personen aus dem Asylbereich durch den Kanton an die Gemeinden muss im Rahmen des Art. 12 UNO-Pakt II bzw. unter Beachtung der Vorgaben dieser Bestimmung erfolgen.

- **Art. 26 UNO-Pakt II** verbietet **Diskriminierungen** wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status. Darunter fällt auch der Status als Flüchtling oder als Migrant.

  Obwohl **Art. 26 UNO-Pakt II** ein allgemeines Diskriminierungsverbot beinhaltet, hat die Schweiz diesen Artikel mittels Vorbehalt[92] auf ein **akzessorisches**, d.h. nur in Bezug auf die im UNO-Pakt II garantierten Rechte anwendbares, Diskriminierungsverbot beschränkt.[93] In Hinblick auf das gegenständlich betroffene Recht auf freie Wohnortwahl macht dies praktisch keinen Unterschied, da der UNO-Pakt II dieses Recht in Art. 12 Abs. 1 selbst verankert, so dass die Schweiz völkerrechtlich verpflichtet ist, das Recht auf freie Wohnortwahl in Art. 12 Abs. 1 UNO-Pakt II diskriminierungsfrei, ohne Unterschied aufgrund der Staatsangehörigkeit bzw. des Flüchtlingsstatus, zu garantieren.

37. Die **Tragweite** des Art. 12 Abs. 1 UNO-Pakt II deckt sich mit derjenigen des Art. 2 des 4. ZP zur EMRK und diejenige des Art. 26 UNO-Pakt II mit derjenigen des Art. 14

---

89 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (UNO-Pakt II), SR 0.103.2.

90 S. dazu *Joseph/Castan*, The International Covenant on Civil and Political Rights, 394, Rn. 12.07: «The right to choose one's residence is a freedom to set up permanent or temporary residence at any location within a State Party's territory.»

91 Art. 1 Abs. 1 lit. b des Bundesbeschlusses vom 13. Dezember 1991 betreffend den internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, AS 1993 747: «Das Recht, sich frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen, steht unter dem Vorbehalt der Bundesgesetzgebung über die Ausländer, wonach Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen nur für den Kanton gelten, der sie ausgestellt hat.»

92 Art. 1 Abs. 1 lit. h des Bundesbeschlusses vom 13. Dezember 1991 betreffend den internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, AS 1993 747: «Die Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz und ihr Anspruch ohne Diskriminierung auf gleichen Schutz durch das Gesetz werden nur in Verbindung mit anderen in diesem Pakt enthaltenen Rechten gewährleistet.»

93 Vgl. insoweit auch *Frei*, in: Hruschka, GFK, Art. 14, Rn. 66.

EMRK. Im Übrigen stellt sich die **Frage der Rechtfertigung parallel wie im Rahmen des Art. 23 FK sowie der Art. 8, 14 EMRK.** Insofern kann mit Blick auf die Vereinbarkeit einer verpflichtenden Wohnraumzuweisungen für Flüchtlinge und andere Personen aus dem Asylbereich, die sich rechtmässig in der Schweiz aufhalten, auf die obigen Ausführungen verwiesen werden.[94]

38. Im **Ergebnis** ist daher mit Blick auf Art. 12 Abs. 1 und Art. 26 UNO-Pakt II folgendes festzuhalten:

- Eine Wohnraumzuweisung für Personen aus dem Asylbereich, die sich rechtmässig in der Schweiz aufhalten, stellt einen Eingriff in **Art. 12 Abs. 1 UNO-Pakt II** dar. Ein solcher Eingriff kann zwar grundsätzlich gerechtfertigt werden, und die Verbesserung der sozialen Integration kann ein legitimes Ziel im öffentlichen Interesse sein; allerdings bestehen Zweifel hinsichtlich der Verhältnismässigkeit einer solchen Massnahme zur Erreichung dieses Ziels. Soweit sie jedoch für alle sozialhilfebeziehenden Personen zur Anwendung kommen sollte, könnte sie möglicherweise durch das Ziel einer angemessenen Verteilung der Sozialhilfelasten gerechtfertigt werden, wobei die Verhältnismässigkeit der Massnahme von ihrer konkreten Ausgestaltung abhängt.

  Auch für den Schutz durch Art. 12 Abs. 1 UNO-Pakt II ist der **rechtmässige Aufenthalt** massgeblich. Die Ausführungen zu Art. 26 FK gelten sinngemäss.[95] Der UNO-Menschenrechtsausschuss stellte ausdrücklich klar, dass sich die Frage des rechtmässigen Aufenthalts nach dem innerstaatlichen Recht richtet, welches im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen des jeweiligen Staates, also im Fall der Schweiz auch den Verpflichtungen als Vertragspartei der Flüchtlingskonvention, stehen muss.[96] Daraus lässt sich schliessen, dass die Bedingungen des rechtmässigen Aufenthalts nach Art. 12 UNO-Pakt II in Einklang mit Art. 26 FK stehen müssen.[97]

- Sofern eine Wohnraumzuweisung spezifisch nur für Personen aus dem Asylbereich gilt, wäre der Eingriff in das Recht auf freie Wohnortwahl mangels Verhältnismässigkeit wohl nicht vereinbar mit dem **Diskriminierungsverbot in Art. 26 UNO-Pakt II**. Gemäss dieser Bestimmung ist das im Art. 12 UNO-Pakt II garantierte Recht auf freie Wohnortwahl diskriminierungsfrei, ohne Unterschied aufgrund der nationalen Herkunft bzw. des Status als Flüchtling zu garantieren.[98]

---

94 S. oben Rn. 17 ff., 26 ff.

95 S. insoweit auch *UNO-Menschenrechtsausschuss*, Allgemeine Bemerkung Nr. 27, 1999, Rn. 4: «The question whether an alien is 'lawfully' within the territory of a State is a matter governed by domestic law, which may subject entry of an alien to the territory of a State to restrictions, provided they are in compliance with a State's international obligations. In that connection, the Committee has held that an alien who entered the State illegally, but whose status has been regularized, must be considered to be lawfully within the territory for the purposes of article 12. Once a person is lawfully within a state, any restrictions on his or her rights guaranteed by article 12, paragraphs 1 and 2, as well as any treatment different from that accorded to nationals, have to be justified under the rules provided for by article 12, paragraph 3.»

96 *UNO-Menschenrechtsausschuss*, Allgemeine Bemerkung Nr. 27, 1999, Rn. 4.

97 *Zieck*, 39 Mich. J. Int. Law 1, 2018, 19, 82.

98 Vgl. insoweit auch *UNO-Menschenrechtsausschuss*, Allgemeine Bemerkung Nr. 27, 1999, Rn. 18.

IV. Weitere universelle Menschenrechtsverträge

39. Die Schweiz hat **weitere universelle Menschenrechtsverträge** ratifiziert, so insbesondere den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I)[99], das UNO-Rassendiskriminierungsübereinkommen (RDÜ)[100] und die UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK)[101]. Auch diese Menschenrechtsverträge beinhalten Verpflichtungen zum Zugang zu Wohnraum und zur diskriminierungsfreien Gewährleistung des Rechts auf freie Wohnortwahl.

40. Mit Blick auf die in der vorliegenden Studie im Zentrum stehende Fragestellung – die Gewährung von Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung für Personen aus dem Asylbereich – sei insbesondere auf folgende Regelungen hingewiesen:

- **Art. 11 Abs. 1 UNO-Pakt I** gewährt das **Recht auf angemessenen Lebensstandard, einschliesslich Wohnraum («adequate housing»)**.

  Danach sind die Vertragsstaaten angehalten, alle Hindernisse für den diskriminierungsfreien Zugang zu Wohnraum zu beseitigen.[102] Zudem umfasst «adequate housing» gemäss Art. 11 UNO-Pakt I u.a. die Möglichkeit des Zugangs zum Arbeitsmarkt und zu angemessener Infrastruktur. Kulturelle Aspekte sind für «adequate housing» ebenfalls zu berücksichtigen.[103] Folglich wäre es nicht im Sinn des Art. 11 UNO-Pakt I, durch eine Wohnraumzuweisung den Zugang zum Arbeitsmarkt indirekt einzuschränken oder die von der Wohnraumzuweisung Betroffenen daran zu hindern, ihren Wohnraum entsprechend ihrer kulturellen Identität zu gestalten. Allerdings ist Art. 11 Abs. 1 UNO-Pakt I (wie auch die anderen im UNO-Pakt I enthaltenen Rechte) aufgrund des «offenen» Charakters der durch den UNO-Pakt I gewährleisteten Menschenrechte und damit ihrer (relativen) Unbestimmtheit jedenfalls nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts **grundsätzlich nicht direkt anwendbar**.[104] Dies entbindet die rechtssetzenden und rechtsanwendenden Behörden nicht davon, das Recht auf Zugang zu Wohnraum anzuerkennen und umzusetzen, es können jedoch keine individuellen Rechtsansprüche gestützt darauf eingefordert werden, so dass vorliegend auf eine weitere Analyse der Bestimmung verzichtet wird.

---

99 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I) vom 16. Dezember 1966, SR 0.103.1.

100 Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 1. Dezember 1965, SR 0.104.

101 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006, SR 0.109.

102 S. *UNO-CESCR-Ausschuss*, Allgemeine Bemerkung Nr. 4, 1991, Rn. 6. *Janda* nennt die Diskriminierung beim Abschluss von Kauf- oder Mietverträgen als Beispiel, vgl. *Janda*, in: Hruschka, GFK, Art. 21, Rn. 4. Aber auch eine Diskriminierung durch Wohnraumzuweisung ist denkbar.

103 *UNO-CESCR-Ausschuss*, Allgemeine Bemerkung Nr. 4, 1991, Rn. 8: «Adequate housing must be in a location which allows access to employment options [...]. The way housing is constructed, the building materials used, and the policy supporting these must allow appropriately enable the expression of cultural identity and diversity of housing.» S. auch *ibid.*, Rn. 17: «The Committee views many component elements of the right to adequate housing as being at least consistent with the provision of domestic legal remedies. Depending on the legal system, such areas might include […] allegations of any form of discrimination in the allocation and availability of access to housing.»

104 S. nur BGE 121 V 246 E. 2c. Diese Rechtsprechung wird freilich durch den Ausschuss (scharf) kritisiert. Vgl. zum Problemkreis, m.w.N., *Kälin/Epiney/Caroni/Künzli/Pirker*, Völkerrecht, 138 ff.

- **Art. 5 Abs. 1 lit. d Ziff. i RDÜ** schützt die **diskriminierungsfreie Gewährleistung des Rechts auf freie Wahl des Aufenthaltsortes** innerhalb der Staatsgrenzen – d.h. ohne Unterschied der «Rasse, der Hautfarbe, des nationalen Ursprungs oder des Volkstums». Art. 5 Abs. 1 lit. d Ziff. i RDÜ setzt die Anerkennung der Freizügigkeitsgarantien in Art. 2 Abs. 1 des 4. ZP zur EMRK und Art. 12 Abs. 1 UNO-Pakt II voraus.[105] Ob das Abstellen auf die Flüchtlingseigenschaft bzw. das Kriterium, dass es um Personen aus dem Asylbereich geht, eine solche verbotene Diskriminierung darstellt, ist fraglich (und wohl zu verneinen), kann aber vorliegend offen gelassen werden, da die Gewährung von Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung nur für Personen aus dem Asylbereich bereits gegen andere völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz (namentlich Art. 23, 26 FK) verstiesse.
- Die Schweiz hat auch die **UNO-Behindertenrechtskonvention** ratifiziert und damit «das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen [...] auf freie Wahl ihres Aufenthaltsorts […]» (**Art. 18 BRK**) anerkannt. Zudem beinhaltet **Art. 19 BRK** das Recht für Menschen mit Behinderung (einschliesslich Asylsuchenden und Flüchtlingen), den **Wohnort frei zu wählen**.[106] Deutlich wird damit auch der enge **Zusammenhang zwischen Art. 19 BRK und Art. 12 UNO-Pakt II**.[107] Im Speziellen bedeutet die Bindung an Art. 19 BRK, dass die Schweiz «should not limit or deny anyone's access to living independently […] including through laws which directly or indirectly restrict the options of persons with disabilities to choose their place of residence […]».[108] Daraus kann man schliessen, dass eine Wohnraumzuweisung, die Flüchtlinge und/oder andere Personen aus dem Asylbereich mit Behinderungen miteinschliesst, wohl nicht in Einklang mit Art. 19 BRK stünde.[109]

---

105 *UNO-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung*, Allgemeine Empfehlung XX(48), 1996, Rn. 1: «Article 5 of the Convention, apart from requiring a guarantee that the exercise of human rights shall be free from racial discrimination, does not of itself create civil, political, economic, social or cultural rights, but assumes the existence and recognition of these rights. The Convention obliges States to prohibit and eliminate racial discrimination in the enjoyment of such human rights.» S. auch *Tomuschat*, in: Angst/Lantscher, ICERD, Art. 5 lit. a-d, Rn. 24.

106 Art. 19 BRK verpflichtet die Vertragsstaaten zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort frei zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet werden, in besonderen Wohnformen zu leben, vgl. *von Rütte*, in: Naguib et al., UNO-Behindertenrechtskonvention, Art. 19, Rn. 30. In den Worten des zuständigen Ausschusses schützt Art. 19 BRK das Recht «to exercise the choice and control over […] the place of residence» (*UNO-BRK-Ausschuss*, Allgemeine Bemerkung Nr. 5, 2017, Rn. 16) als zentralen Aspekt des Rechts auf unabhängige Lebensführung, vgl. *UNO-BRK-Ausschuss*, Allgemeine Bemerkung Nr. 5, 2017, Rn. 24.

107 Dieser wird auch vom zuständigen Ausschuss betont, vgl. *UNO-BRK-Ausschuss*, Allgemeine Bemerkung Nr. 5, 2017, Rn. 9.

108 *UNO-BRK-Ausschuss*, Allgemeine Bemerkung Nr. 5, 2017, Rn. 47.

109 Deutlich in diese Richtung auch *von Rütte*, in: Naguib et al., UNO-Behindertenrechtskonvention, Art. 19, Rn. 35: «Auch das Verknüpfen von Unterstützungsleistungen mit der Unterbringung in einer Institution als einzig praktisch verfügbare Möglichkeit oder die Verhinderung von privaten alternativen Möglichkeiten verletzt Art. 19 BRK. Finanzielle Erwägungen sind keine genügende Rechtfertigung für eine Einschränkung von Art. 19 lit. a BRK.»

41. Im **Ergebnis** ist festzuhalten, dass eine Wohnraumzuweisung, die Flüchtlinge und/oder andere Personen aus dem Asylbereich mit Behinderungen miteinschliesst, in deren Recht auf autonome Lebensführung eingriffe, welches durch **Art. 19 BRK** garantiert ist, und insoweit gegen diese Bestimmung verstiesse. Ein Spannungsverhältnis könnte weiter im Verhältnis zu Art. 11 UNO-Pakt I bestehen. Gesamthaft gesehen dürfte hingegen Art. 5 Abs. 1 lit. d Ziff. i RDÜ mangels des Abstellens auf ein verbotenes Kriterium letztlich nicht einschlägig sein.

V. Seitenblick auf das EU-Recht

42. Auch das **EU-Recht** kennt rechtliche Vorgaben, welche der Beschränkung der Wahl des Wohnortes durch die Mitgliedstaaten Grenzen setzen. Diese haben zwar weder als solche oder sinngemäss in Abkommen der EU mit der Schweiz Eingang gefunden, noch ist die Schweiz als Nicht-EU-Mitgliedstaat an die hier möglicherweise relevanten Regelungen gebunden. Nichtsdestotrotz lohnt sich insofern ein kurzer Blick auf das EU-Recht, als diese bzw. ihre Mitgliedstaaten durch die auch für die Schweiz verbindlichen (und bereits erörterten) völkerrechtlichen Vorgaben insbesondere der Flüchtlingskonvention, der EMRK und des UNO-Paktes II verpflichtet werden, so dass das EU-Recht und die Praxis der Unionsorgane, insbesondere des EuGH, als **nachfolgende Praxis der Vertragsparteien** im Sinn des Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK angesehen werden kann und insoweit bei der Auslegung der betreffenden völkerrechtlichen Vorgaben zu berücksichtigen ist,[110] ganz abgesehen davon, dass ganz allgemein die Rechtslage in der Union von Interesse ist.[111]

43. Im Einzelnen kann mit Blick auf das EU-Recht zwischen den **primärrechtlichen** und den **sekundärrechtlichen Regelungen** unterschieden werden (wobei bei letzteren lediglich auf diejenigen aus dem Asylbereich Bezug genommen wird).

1. Primärrecht: zur Grundrechtecharta

44. Die **EU-Grundrechtecharta (GRCh)**[112] – der primärrechtlicher Status zukommt (Art. 6 Abs. 1 EUV) – formuliert einen eigentlichen **Grundrechtskatalog** und kennt verschiedene Rechte, die einen Bezug zur hier relevanten Fragestellung – Gewährung von Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung für Personen aus dem Asylbereich – aufweisen:

- Zunächst ist auf **Art. 45 GRCh** hinzuweisen, der das **Recht auf Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit** betrifft. Während dieses für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger in Art. 45 Abs. 1 GRCh garantiert ist und diesen – entsprechend Art. 21 AEUV – ein entsprechendes Recht eingeräumt wird (welches freilich von gewissen Voraussetzungen abhängig gemacht werden kann), figuriert in Bezug auf **Dritt-**

110 S. insoweit bereits oben Rn. 33 im Zusammenhang mit dem 4. ZP zur EMRK.
111 S. insoweit auch *Oesch/Naef*, ZSR 2017, 117 (125).
112 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. 2012 C 326, 391.

staatsangehörige in Art. 45 Abs. 2 GRCh jedoch nur eine sog. **«Kannbestimmung»**, so dass diesen keine diesbezüglichen Rechte eingeräumt werden.[113] Demnach kann das Recht auf Freizügigkeit in Bezug auf Drittstaatsangehörige hinter den durch Art. 45 Abs. 1 GRCh gewährten Freizügigkeitsrechten zurückbleiben.[114]

Dies ändert freilich nichts daran, dass Drittstaatsangehörigen durch Sekundärrecht eigene Rechte eingeräumt werden, welche auch die freie Wohnortwahl betreffen können. Hinzuweisen ist insbesondere auf die Rechte von Familienangehörigen von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern.

- Parallel zu Art. 8 EMRK ist **Art. 7 GRCh** ein Recht auf Achtung des **Privat- und Familienlebens** zu entnehmen.
- **Art. 34 Abs. 3 GRCh** verankert ein **«Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung»**. In Zusammenhang mit dieser Bestimmung hat der EuGH die Unterstützung für die **Wohnung als Kernsozialleistung** anerkannt.[115] Ein eigentliches Recht auf freie Wohnortwahl ergibt sich aus Art. 34 Abs. 3 GRCh jedoch nicht.
- Im Zusammenhang mit der Gewährung von Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung nur für Personen aus dem Asylbereich ist darüber hinaus noch auf **Art. 21 GRCh (Nichtdiskriminierung)** hinzuweisen.

45. Soweit der EU-Grundrechtecharta Rechte zu entnehmen sind, welche Betroffene im Falle der Einschränkung der Wohnortwahl für Personen aus dem Asylbereich geltend machen könnten (so insbesondere Art. 7 und Art. 21 GRCh), ist zu beachten, dass diese Garantien letztlich (weitgehend) parallel zu den entsprechenden, durch die EMRK gewährleisteten Rechte ausgestaltet sind. Damit kommt ersteren mindestens dieselbe Tragweite wie den entsprechenden Rechten der EMRK – so wie diese durch die Rechtsprechung des EuGH ausgelegt werden – zu (Art. 52 Abs. 3 GRCh), so dass insoweit eine **Parallelität im Verhältnis der durch die EMRK einerseits und die Grundrechtecharta andererseits garantierten Rechte** gewährleistet ist.[116]

46. Zu beachten ist allerdings, dass die Grundrechtecharta für die **Mitgliedstaaten** nur insoweit anwendbar ist, wie diese Unionsrecht durchführen (Art. 51 Abs. 1 GRCh). Eine **Durchführung des Unionsrechts** liegt immer dann vor, wenn es um eine unionsrechtlich geregelte Fallgestaltung geht, so dass die Unionsgrundrechte dann zu beachten sind, wenn eine nationale Rechtsvorschrift in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt,[117] wobei sich hier zahlreiche Abgrenzungsfragen stellen.[118] Ohne dass dieser Frage im vorliegenden Rahmen im Einzelnen nachgegangen werden kann, dürfte es zwar bei der Ausgestaltung der Modalitäten der Gewährung von Sozialhilfe grundsätzlich nicht um die Durchführung von Unionsrecht gehen, weil ein Regelungsbereich betroffen ist, der als solcher nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt. Freilich gilt hier etwas anderes,

---

113 S. insoweit auch *Lukan*, in: Holoubek/Lienbacher, GRC, Art. 45, Rn. 38, 40.

114 Vgl. *Lukan*, in: Holoubek/Lienbacher, GRC, Art. 45, Rn. 40.

115 EuGH, Rs. C-571/10 (Kamberaj), ECLI:EU:C:2012:23, Rn. 92.

116 Zur EMRK oben Rn. 24 ff.

117 Grundlegend EuGH, Rs. C-617/10 (Akerberg Fransson), ECLI:EU:C:2013:280, Rn. 19; s. ansonsten z.B. EuGH, Rs. C-83/20 (BPC), ECLI:EU:C:2022:346, Rn. 26.

118 Zum Problemkreis ausführlich *Pirker*, Grundrechtsschutz, *passim*, sowie die einschlägigen Kommentare zu Art. 51 GRCh.

soweit das Sekundärrecht Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern oder Drittstaatsangehörigen bestimmte Rechte einräumt, so dass z.B. eine Diskriminierung von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern beim Zugang zu Sozialhilfe in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt. Gleiches gilt für Rechte von Personen aus dem Asylbereich, die diesen durch Sekundärrecht eingeräumt werden und die durch die Ausgestaltung der Gewährung von Sozialhilfe betroffen oder beschränkt werden könnten.

2. Sekundärrecht

47. Im **EU-Sekundärrecht** (soweit der **Asylbereich** betroffen ist) ist auf zwei Rechtsakte bzw. Bestimmungen hinzuweisen:

- **Art. 7 Abs. 1 RL 2013/33 (Aufnahmerichtlinie)**[119] erlaubt es den EU-Mitgliedstaaten, das Recht auf Freizügigkeit für Asylsuchende auf ein zugewiesenes Gebiet zu beschränken.[120] Zwar könnte diese Bestimmung *a priori* als Argument dafür angeführt werden, dass die Mitgliedstaaten allgemein die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden beschränken könnten und insbesondere auch Wohnraumzuweisungen ohne weitere Voraussetzungen vornehmen könnten. Zu beachten ist allerdings, dass das EU-Sekundärrecht – welches im Rang unter dem für die Union verbindlichen Völkerrecht steht – völkerrechtskonform auszulegen ist, so dass insbesondere die erörterten Vorgaben der Flüchtlingskonvention und der EMRK[121] zu beachten sind und die Richtlinie keinesfalls so ausgelegt werden kann, dass sie entgegen den völkerrechtlichen Verpflichtungen der EU umgesetzt werden darf. Im Gegenteil sind diese von den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung zwingend zu beachten.[122] *A priori* steht einer völkerrechtskonformen Umsetzung des Art. 7 Abs. 1 RL 2013/33 nichts entgegen, geht es doch nur um eine «Kann-Vorschrift», so dass die Mitgliedstaaten nicht zu entsprechenden Massnahmen verpflichtet sind und diese im Übrigen auch eng begrenzen können.

---

119 RL 2013/33 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ABl. 2013 L 180, 96. Art. 7 Abs. 1 RL 2013/33 lautet wie folgt: «Antragsteller dürfen sich im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats oder in einem ihnen von diesem Mitgliedstaat zugewiesenen Gebiet frei bewegen. Das zugewiesene Gebiet darf die unveräußerliche Privatsphäre nicht beeinträchtigen und muss hinreichenden Raum dafür bieten, dass Gewähr für eine Inanspruchnahme aller Vorteile aus dieser Richtlinie gegeben ist.»

120 Art. 7 Abs. 1 RL 2013/33: «Antragsteller dürfen sich im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats oder in einem ihnen von diesem Mitgliedstaat zugewiesenen Gebiet frei bewegen. Das zugewiesene Gebiet darf die unveräußerliche Privatsphäre nicht beeinträchtigen und muss hinreichenden Raum dafür bieten, dass Gewähr für eine Inanspruchnahme aller Vorteile aus dieser Richtlinie gegeben ist.»

121 S. insoweit oben Rn. 9 ff., 24 ff.

122 S. insoweit EuGH, Rs. C-540/03 (Parlament/Rat), ECLI:EU:C:2006:429, wo der Gerichtshof festhielt, der Umstand, dass der Wortlaut einer Richtlinienbestimmung eine mit den Unionsgrundrechten (und damit auch der EMRK) unvereinbare Umsetzung erlauben könne, stehe der Gültigkeit der betreffenden Bestimmung nicht entgegen, soweit sie eine völker- und grundrechtskonforme Umsetzung erlaube, zu der die Mitgliedstaaten im Übrigen unionsrechtlich verpflichtet seien.

Geht man davon aus, dass auch Asylsuchende sich bei längerer Verfahrensdauer rechtmässig im Aufnahmestaat aufhalten, wäre eine Umsetzung, welche eine Wohnraumzuweisung (nur) für sozialhilfebeziehende Asylsuchende vorsieht, nicht mit Art. 26 FK vereinbar,[123] woraus teilweise gefolgert wird, Art. 7 Abs. 1 RL 2013/33 stehe (insoweit) nicht in Einklang mit Art. 26 FK.[124]

- Nach **Art. 33 RL 2011/95 (Qualifikationsrichtlinie)**[125] gestatten die EU-Mitgliedstaaten die Bewegungsfreiheit von Personen mit internationalem Schutz in ihrem Hoheitsgebiet unter den gleichen Bedingungen und Einschränkungen wie für andere Drittstaatsangehörige, die sich rechtmässig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten. Dieser Artikel erwähnt lediglich die «Bewegungsfreiheit», aber die **freie Wahl des Wohnortes ist sinngemäss enthalten als Aspekt der Freizügigkeit** in Übereinstimmung mit Art. 26 FK und Art. 2 Abs. 1 des 4. ZP zur EMRK.[126]

  Der EuGH hat sich in den verbundenen Rs. C-443/14 und C-444/14 (*Alo und Osso*) zu Art. 33 Qualifikationsrichtlinie geäussert.[127] Dabei stellte der Gerichtshof die Unzulässigkeit einer verpflichtenden Wohnsitzregelung allein aus Gründen der Lastenverteilung fest.[128] Im Gegensatz zur Lastenverteilung anerkannte der EuGH, dass die Verbesserung der sozialen Integration ein legitimes Ziel darstellen könne.[129] Wohnsitzauflagen für Personen mit anerkanntem Schutzstatus könnten laut EuGH zulässig sein, wenn sie der Integration der Schutzberechtigten dienen, dies allerdings unter der Bedingung, dass sich die Situation der Schutzberechtigten in Hinblick auf das Integrationsziel von anderen Drittstaatsangehörigen unterscheide.[130] Der EuGH erachtet damit eine Ungleichbehandlung für zulässig, wenn Schutzberechtigte einen höheren Integrationsbedarf haben als die Vergleichsgruppe, wobei er jedoch dem Umstand, dass Eingriffe in Art. 26 FK grundsätzlich nicht rechtfertigungsfähig sind, nicht ausreichend Rechnung tragen dürfte; jedenfalls geht die schweizerische Rechtsprechung davon aus, dass Art. 26 FK allgemein – und ohne dass es auf eine Rechtfertigung bzw. die mit der Massnahme verfolgten Ziele ankomme – einer Wohnraumzuweisung spezifisch für Personen aus dem Asylbereich entgegensteht.[131]

---

123 S. insoweit oben Rn. 9 ff.

124 S. dazu *Marx*, in: Zimmermann, The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, 1163 f. Zu beachten ist allerdings nach der hier vertretenen Ansicht, dass eine völkerrechtskonforme Umsetzung nicht ausgeschlossen erscheint.

125 RL 2011/95 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. 2011 L 337, 9.

126 EuGH, verb. Rs. C-443/14, C-444/14 (Alo und Osso), ECLI:EU:C:2016:127, Rn. 40.

127 Der Fall *Alo und Osso* betraf eine deutsche Regelung, die (unter anderem) subsidiär Schutzberechtigte in den ersten sechs Monaten nach ihrer Anerkennung dazu verpflichtete, ihren Wohnsitz zur Förderung einer nachhaltigen Integration an einem bestimmten Ort zu nehmen, wenn dadurch «die Versorgung mit angemessenem Wohnraum», der «Erwerb hinreichender mündlicher Deutschkenntnisse» und die «Aufnahme der Erwerbstätigkeit» erleichtert werden können. Die Regelung wurde in der Zwischenzeit entfristet, was ihre Rechtmässigkeit unter einem weiteren Gesichtspunkt in Frage stellt. Bei einer entfristeten Regelung ist eine Überforderung der staatlichen Stellen bei Integrationsmassnahmen nicht mehr zwingend gegeben. Vgl. *Klammer*, in: Hruschka, GFK, Art. 26, Rn. 27.

128 EuGH, verb. Rs. C-443/14, C-444/14 (Alo und Osso), ECLI:EU:C:2016:127, Rn. 56.

129 EuGH, verb. Rs. C-443/14, C-444/14 (Alo und Osso), ECLI:EU:C:2016:127, Rn. 64.

130 EuGH, verb. Rs. C-443/14, C-444/14 (Alo und Osso), ECLI:EU:C:2016:127, Rn. 64.

131 S. oben Rn. 9 ff.

3. Zwischenfazit

48. Auch im Rahmen des Unionsrechts sind **grundrechtliche Garantien** zu beachten, wobei diese – soweit sie den in der EMRK formulierten Rechten entsprechen – parallel wie im Rahmen der EMRK auszulegen sind. Sie sind auch für die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts verbindlich.

49. Art. 33 RL 2011/95 (Qualifikationsrichtlinie) verankert – ebenso wie Art. 26 FK – ein Recht auf Bewegungsfreiheit und freie Wohnortwahl und ist damit im Einklang mit Art. 26 FK auszulegen. Dem dürfte die Rechtsprechung des EuGH – der davon ausgeht, dass in dieses Recht mit dem Ziel der besseren Integration eingegriffen werden dürfte, wenn sich die Situation der Schutzberechtigten in Hinblick auf das Integrationsziel von anderen Drittstaatsangehörigen unterscheide – nicht Rechnung tragen. Sie entspricht auch nicht dem Ansatz schweizerischer Gerichte.

> Legte man Art. 33 RL 2011/95 im Sinn von Art. 26 FK aus, müsste eine Wohnortwahlbeschränkung gleichsam für sämtliche Ausländerinnen und Ausländer mit rechtmässigem Aufenthalt gelten. Möglicherweise ist der Ansatz des Gerichtshofs denn auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass es sich im Ausgangsfall um subsidiär Schutzberechtigte während der ersten sechs Monate ihres Aufenthalts handelte.

50. Im Ergebnis ergeben sich somit aus dem **Unionsrecht keine weiteren oder zusätzlichen Erkenntnisse** für die Fragestellung der vorliegenden Studie.

VI. Synthese: zu den Umsetzungsvarianten

51. Ausgehend von den obigen Ausführungen zur völkerrechtlichen Zulässigkeit eines Eingriffs in das Recht auf freie Wohnortwahl geht es nun im Folgenden darum, **mögliche Umsetzungsvarianten** des grundsätzlichen Anliegens, eine zu starke Konzentration von Personen aus bestimmten Herkunftsländern in denselben Gemeinden bzw. Wohngegenden zu vermeiden, aus (völker-) rechtlicher Sicht zu bewerten. Unterschieden wird dabei zwischen Regelungen oder Massnahmen, welche für die Betroffenen rechtlich verbindlich sind (1.) und solchen, welche auf sonstige Massnahmen bzw. Instrumente zurückgreifen (2.). Dabei kann es im Folgenden selbstredend nicht darum gehen, alle möglichen und denkbaren Varianten bzw. Massnahmen zu erörtern, welche die erwähnte Zielsetzung verwirklichen oder hierzu beitragen könnten; vielmehr erfolgt entsprechend der Anlage dieser Studie eine Konzentration auf die Gewährung von Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung in verschiedenen Varianten.

> Weiter ist die rechtliche Analyse im Wesentlichen auf die **völkerrechtlichen Vorgaben** und hier auf die erörterten Bestimmungen der Flüchtlingskonvention, der EMRK und des UNO-Pakts II beschränkt; allenfalls am Rande können andere Aspekte des Völkerrechts (z.B. das Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz – EU) und Aspekte des nationalen Rechts berücksichtigt werden. Auch auf die Rechtslage in den Kantonen kann nur beispielhaft Bezug genommen werden.

1. Verpflichtende Gewährung von Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung

52. Eine Rechtspflicht zur Gewährung von Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung bzw. eine entsprechende verbindliche Auflage für die Betroffenen könnte ausschliesslich für (gewisse) Personen aus dem Asylbereich (a), für alle Ausländerinnen und Ausländer (b) oder für alle sozialhilfebeziehenden Personen ungeachtet ihrer Nationalität (c) vorgesehen werden.

53. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass auch **«Kann-Formulierungen»** unter die Kategorie der verbindlichen Massnahmen fallen, dies soweit die Betroffenen auf ihrer Grundlage zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet werden können. Denn solche Regelungen implizieren lediglich einen Ermessensspielraum der zuständigen Behörde, was aber im Falle der Anordnung der entsprechenden Massnahme nichts an der Verpflichtung bzw. der verbindlichen Wirkung für die Betroffenen ändert. Allerdings führen solche Regelungen zu einer gewissen Flexibilisierung, welche im Rahmen der Gleichbehandlungsgebote bzw. der Verhältnismässigkeitsprüfung von Bedeutung sind bzw. sein können.

a. Für Personen aus dem Asylbereich

54. Die Einführung einer Regelung in ein kantonales Sozialhilfegesetz, nach welcher Wohnraum für anerkannte Flüchtlinge mit Asyl, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und Asylsuchende, die Sozialhilfe beziehen, grundsätzlich als Sachleistung gewährt wird, implizierte eine **verpflichtende Wohnraumzuweisung (nur) für Personen aus dem Asylbereich**, die sich rechtmässig in der Schweiz aufhalten.

55. Eine solche Regelung wäre nach dem Gesagten[132] **nicht mit für die Schweiz verbindlichen völkerrechtlichen Vorgaben vereinbar**:

- **Art. 26 FK (Recht auf Freizügigkeit)** stünde einer solchen Massnahme entgegen, soweit damit (was ja gerade das Ziel der Massnahme ist) die Wohnortwahl beschränkt wird. Art. 26 FK sieht keine Ausnahmen oder Rechtfertigungsmöglichkeiten vor.

  Würde die verpflichtende Wohnraumzuweisung **alle Ausländerinnen und Ausländer** (unter Einschluss von solchen mit Niederlassungsbewilligung) in der Schweiz umfassen, die Sozialhilfe beziehen, wäre sie grundsätzlich mit Art. 26 FK konform.[133]

- Aus **Art. 23 FK (Gleichbehandlungsgrundsatz in Bezug auf den Zugang zur öffentlichen Fürsorge)** ergibt sich eine Pflicht zur Gleichbehandlung von Flüchtlingen im Verhältnis zu den eigenen Staatsangehörigen. Da die Gewährung von Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung nur für Personen aus dem Asylbereich nach der hier vertretenen Ansicht nicht gerechtfertigt werden kann, verstiesse eine solche Massnahme auch gegen diese Bestimmung.

---

132 Vgl. die Ausführungen in § 2 I., II., III., Rn. 9 ff.

133 S. insoweit auch noch sogleich unten Rn. 61 ff.

- **Art. 14 EMRK** steht einer Ungleichbehandlung aufgrund des Migrantenstatus entgegen, sofern sich der Sachverhalt innerhalb des Anwendungsbereichs einer materiellen Garantie befindet. Da die Zuweisung eines Wohnorts in den Anwendungsbereich des Art. 8 EMRK fallen kann (selbst wenn diese Garantie selber nicht verletzt ist), läge hier eine Ungleichbehandlung gem. Art. 14 i.V.m. Art. 8 EMRK vor. Ebenso wie im Rahmen von Art. 23 FK dürfte sich für diese Ungleichbehandlung nur schwerlich eine Rechtfertigung finden.
- Da sich die Tragweite des **Art. 12 Abs. 1 UNO-Pakt II** mit derjenigen des Art. 2 des 4. ZP zur EMRK und diejenige des **Art. 26 UNO-Pakt II** mit derjenigen des Art. 14 EMRK deckt und sich im Übrigen die Frage der Rechtfertigung parallel wie im Rahmen des Art. 23 FK sowie der Art. 8, 14 EMRK stellt, wäre eine verpflichtende Wohnraumzuweisung für Flüchtlinge und andere Personen aus dem Asylbereich, die sich rechtmässig in der Schweiz aufhalten, auch mit diesen Garantien unvereinbar.

56. An der Unvereinbarkeit der Gewährung von Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung ausschliesslich für Personen aus dem Asylbereich mit den erwähnten völkerrechtlichen Vorgaben würde auch die Möglichkeit, bei Vorliegen bestimmter Umstände von dieser Zuweisung abzusehen oder die Pflicht zur **Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls**, aus der sich dann auch eine Verpflichtung, auf die Massnahme zu verzichten, ergeben könnte, nichts ändern. Zwar könnten solche Vorkehrungen mit Blick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz *a priori* von Bedeutung sein;[134] jedoch läge jedenfalls ein Verstoss gegen Art. 26 FK vor.[135]

> Für die Zulässigkeit nach Art. 26 FK macht es nämlich **keinen Unterschied**, ob die Vorgabe des Wohnortes unmittelbar durch **klare gesetzliche Einschränkungen** erfolgt oder sich erst aus der **konkreten Anwendung** ergibt.[136] So kann eine indirekte Beschränkung der Wohnortwahl auf Grundlage eines Gesetzes mit «Kann-Formulierung» immer noch zu einem Verstoss gegen Art. 26 FK führen, z.B. wenn die Kantonsbehörden auf dieser Grundlage eine flüchtlingsspezifische Wohnraumzuweisung anordnen (wobei diesfalls nicht das Gesetz selbst, sondern erst seine Anwendung gegen Art. 26 FK verstiesse).
>
> Problematisch ist es daher jedenfalls, wenn sich **«Kann-Formulierungen» nur auf Personen aus dem Asylbereich** beziehen, da sie eine flüchtlingsspezifische Einschränkung der freien Wahl des Wohnsitzes mit sich bringen können.
>
> Eine «Kann-Formulierung», die sich spezifisch an Personen aus dem Asylbereich richtet, findet sich z.B. im Sozialhilfegesetz des Kantons Luzern. Danach kann das Luzerner Gesundheits- und Sozialdepartement die Einwohnergemeinden verpflichten, Unterkünfte zur Verfügung zu stellen oder Flüchtlinge aufzunehmen.[137] Die Luzerner Asylverordnung stellt ergänzend klar, dass sich diese Zuweisungskompetenz auf Situationen bezieht, in denen «die dem Kanton zugewiesenen Asylsuchenden und Schutzbedürftigen sowie die im Kanton lebenden vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlinge in den bestehenden Unterkünften nicht mehr untergebracht werden» können und die Zuweisung nach

---

134 S. insoweit auch noch sogleich unten Rn. 63.

135 S. oben Rn. 9 ff.

136 Vgl. *Klammer*, in: Hruschka, GFK, Art. 26, Rn. 19. S. auch *Grahl-Madsen*, 1951 Convention, Art. 26, Rn. 2.

137 § 54 Sozialhilfegesetz (SHG) des Kantons Luzern vom 16. März 2015 (Stand 1. Januar 2023), SRL Nr. 892.

einem entsprechenden Verteilschlüssel erfolgt.[138] Ähnlich sieht auch das Sozialhilfegesetz des Kantons Zug eine Verteilung «nach Massgabe der Bevölkerungszahlen und unter Berücksichtigung bisher untergebrachter Personen» vor, wobei Gemeinden untereinander einen abweichenden Zuteilungsschlüssel vereinbaren können. Kriterien für solche Vereinbarungen werden in diesem Gesetz aber nicht näher definiert.[139] Solche Anordnungen oder Vereinbarungen, die die freie Wahl des Wohnortes beschränken, greifen im Übrigen auch in **Art. 12 UNO-Pakt II** ein, wobei für die Rechtfertigung die integrationspolitischen Ziele bei den erwähnten Regelungen in Luzern und Zug nicht im Vordergrund stehen dürften. Vielmehr zielen die Regelungen auf die Umverteilung bei mangelnder Kapazität gewisser Gemeinden ab. Ob die genannten kantonalen Regelungen tatsächlich gegen Art. 26 FK verstossen, kann allerdings im Rahmen dieser Studie nicht abschliessend beurteilt werden, da es auf den Kreis der verpflichteten Personen im Einzelnen sowie die Frage, ob diese auch tatsächlich individuell verpflichtet werden, ankommt (oder ob es letztlich im Wesentlichen um Verpflichtungen der Gemeinden geht).

Eine angemessene Lastenverteilung kann jedenfalls keinesfalls (im Gegensatz zu sozialer Integration) *per se* als legitimes Ziel für eine Beschränkung des Rechts auf freie Wohnortwahl angesehen werden. Darüber hinaus wäre eine Beschränkung einer solchen Massnahme auf Personen aus dem Asylbereich – unter Ausschluss anderer Ausländerinnen und Ausländer – auch im Falle der Pflicht zur Berücksichtigung des Einzelfalls mit Blick auf die Integration wohl nur schwer zu rechtfertigen.

Ein Beispiel einer Regelung, die auf Integration abzielt, findet sich im Gesetz von Basel-Landschaft über die Sozial- und die Jugendhilfe.[140] Das Gesetz sieht vor, dass Gemeinden Integrationsmassnahmen anordnen können. Die Regelung in Basel-Landschaft verstösst grundsätzlich nicht gegen Art. 26 FK, weil es sich nicht um ein flüchtlingsspezifisches Gesetz handelt. Ein hypothetisches Beispiel einer Verletzung des Art. 26 FK auf Basis dieses Gesetzes wäre jedoch, dass sich eine Gemeinde darauf stützt, um eine flüchtlingsspezifische Anordnung zu treffen (als «Massnahme der sozialen Integration»), aus der eine Beschränkung der Wohnortwahl resultiert.[141] Zudem wäre auch Art. 23 FK bei einer solchen Anordnung zu beachten, soweit Schweizer Bürgerinnen und Bürger nicht von der Massnahme umfasst sind.

b. Für alle Personen ausländischer Nationalität

57. Auch bei der Einführung einer Regelung in ein kantonales Sozialhilfegesetz, nach welcher Wohnraum für alle Personen ausländischer Nationalität (aber nicht für solche mit schweizerischer Nationalität), die Sozialhilfe beziehen, grundsätzlich als Sachleistung gewährt wird, wären die völkerrechtlichen Vorgaben zu beachten; je nach **genauer Ausgestaltung der Regelung** könnte eine solche Regelung ebenfalls mit völkerrechtlichen Vorgaben in Konflikt geraten.

---

138 § 24 Asylverordnung des Kantons Luzern vom 24. November 2015 (Stand 1. Januar 2016), SRL Nr. 892b.

139 § 12bis Gesetz über die Sozialhilfe im Kanton Zug (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 16. Dezember 1982 (Stand 1. Januar 2018), BGS 861.4.

140 Vgl. § 16 Gesetz über die Sozial- und die Jugendhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 21. Juni 2001, SGS 850 (Version in Kraft seit 1. April 2023): «Integrationsmassnahmen sind: a. Förderungsprogramme, b. Sprachförderungskurse, c. Grundkompetenzkurse, d. Beschäftigungsprogramme, e. Massnahmen der sozialen Integration, f. Massnahmen der frühen Sprachförderung».

141 Zudem beinhaltet Art. 26 FK die Formulierung «unter den gleichen Umständen». Gem. Art. 6 FK können Flüchtlinge nicht zu Massnahmen verpflichtet werden, die ihrer Natur nach von einem Flüchtling nicht erfüllt werden können.

58. Während **Art. 26 FK (Recht auf Freizügigkeit)** einer solchen Massnahme nicht entgegenstünde, ergibt sich aus **Art. 23 FK (Gleichbehandlungsgrundsatz in Bezug auf den Zugang zur öffentlichen Fürsorge)** eine Pflicht zur Gleichbehandlung von Flüchtlingen im Verhältnis zu den eigenen Staatsangehörigen. Darüber hinaus wären auch die Gleichbehandlungsgebote der Art. 14 EMRK und des **Art. 26 UNO-Pakt II** zu beachten. Weiter griffe eine solche Pflicht auch in das durch **Art. 12 Abs. 1 UNO-Pakt II** garantierte **Recht auf freie Wohnortwahl** ein.

59. Dies impliziert, dass die unterschiedliche Behandlung von Ausländerinnen und Ausländern einerseits und Schweizer Bürgerinnen und Bürgern andererseits durch einen sachlichen Grund **gerechtfertigt** sein müsste:[142]

- Während eine solche Differenzierung mit dem Ziel einer angemessenen Verteilung der Sozialhilfelasten nicht gerechtfertigt werden könnte, käme grundsätzlich das Anliegen der Verbesserung der **Integration** der betroffenen Personen als **Zweck** in Frage, der dann auch entsprechende Ungleichbehandlungen rechtfertigen könnte.

  Da im Rahmen des Gleichheitssatzes gewisse Pauschalisierungen zulässig sein können,[143] könnte insbesondere argumentiert werden, die Situation von Personen mit ausländischer Nationalität unterscheide sich im Hinblick auf das Integrationsziel von derjenigen der Inländerinnen und Inländer.

- Damit wäre die **Verhältnismässigkeit** der Massnahme entscheidend. Diese müsste in Bezug auf die konkret in Frage stehende Regelung geprüft werden. Festzuhalten ist jedoch, dass eine pauschale verpflichtende Zuweisung des Wohnraums als Sachleistung im Rahmen der Sozialhilfe nur für Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit wohl jedenfalls unverhältnismässig wäre, da der konkreten Situation der Betroffenen nicht Rechnung getragen werden könnte. Je flexibler die Regelung ausgestaltet ist (zum Beispiel in Bezug auf die zeitliche Limitierung, den geographischen Radius und insbesondere die Möglichkeit bzw. die Pflicht zur Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls oder auch eine allgemeine «Kann-Formulierung»[144]), desto eher könnte die Verhältnismässigkeit zu bejahen sein. Jedenfalls und mindestens wäre ein Korrektiv durch gesetzlich vorgesehene Ausnahmetatbestände und die **Berücksichtigung von Einzelfällen** in der Praxis notwendig.[145]

  Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang darauf, dass eine **«negative» Wohnsitzauflage** (also ein Verbot, sich in bestimmten Gemeinden oder Gebieten niederzulassen) zur Vermeidung von sozialer und gesellschaftlicher Ausgrenzung im Vergleich zur verpflichtenden Wohnraumzuweisung eine weniger einschneidende Massnahme darstellt, was sich positiv auf die etwaige Rechtfertigung des Eingriffs auswirkt.[146] Nichtsdestotrotz bleibt auch hier für die Verhältnismässigkeit massgeblich,

---

142 S. insoweit bereits oben Rn. 20.

143 Vgl. nur *Waldmann*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BSK BV, Art. 8, Rn. 37.

144 S. insoweit auch schon oben Rn. 20.

145 S. insoweit EuGH, Rs. C-601/15 PPU (J.N. v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie), ECLI:EU:C:2016:84, Rn. 61.

146 So betont z.B. *Thym*: «Um vor den Gerichten bestand zu haben, sollte eine Wohnsitzauflage die Freizügigkeit möglichst wenig einschränken. So könnte man nur negativ verbieten, in bestimmten 'belasteten' Orten einen Wohnsitz zu nehmen. Die Freizügigkeit wäre grundsätzlich gewährleistet und nur der Zuzug in bestimmte Städte oder Landkreise untersagt. Gerade eine solche negative Pflicht müsste im Zweifel aber auch vollzogen werden, zumal die Flüchtlings-

dass eine negative Wohnsitzauflage nicht automatisch, d.h. ohne Berücksichtigung des Einzelfalls, angeordnet wird bzw. werden kann, um Härten zu vermeiden die sich etwa aus dem Recht auf Privat- und Familienleben ergeben.

Ausserdem könnte eine Regelung, die den **Wohnortwechsel zwischen Gemeinden** einer **Bewilligungspflicht** unterstellt, zur Völkerrechtskonformität bzw. Verhältnismässigkeit einer verpflichtenden Wohnraumzuweisung für alle sozialhilfebeziehenden Personen ausländischer Nationalität beitragen. Allerdings wären einer solchen Regelung bundesrechtlich Schranken gesetzt. Während auf Bundesebene ein Wohnortwechsel in einen anderen Kanton gemäss Art. 37 AIG[147] bewilligungspflichtig ist und u.a. davon abhängt, dass die betroffene Person nicht (dauerhaft) von Sozialhilfe abhängig ist, würde es gegen Bundesrecht verstossen, eine solche Bewilligungspflicht kantonsintern einzuführen, denn gemäss **Art. 36 AIG** können Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung, einer Aufenthalts- oder einer Niederlassungsbewilligung ihren Wohnort innerhalb des Kantons, der die Bewilligung erteilt hat, frei wählen.

Hinzu kommt, dass eine kantonsinterne Bewilligungspflicht des Wohnortswechsels für alle sozialhilfebeziehenden Personen mit ausländischer Nationalität den **Vorgaben des Art. 12 Abs. 1 UNO-Pakt II** standhalten muss. Die Schweiz hat zwar zu diesem Artikel einen Vorbehalt angebracht, wonach das Recht auf freie Wohnortwahl dahingehend eingeschränkt ist, dass Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen nur für den Kanton gelten, der sie ausgestellt hat;[148] dieser Vorbehalt gilt aber nicht für Beschränkungen innerhalb eines Kantons. Folglich müssten solche Eingriffe in das Recht auf freie Wohnortwahl innerhalb eines Kantons gegenüber sozialhilfebeziehenden Personen (die sich rechtmässig in der Schweiz aufhalten) nach Massgabe des Art. 12 UNO-Pakt II gerechtfertigt werden.[149]

Vor diesem Hintergrund müsste auch eine etwaige **Änderung von Art. 36 AIG** die Vorgaben des Art. 12 Abs. 1 UNO-Pakt II beachten. Denkbar wäre etwa die gänzliche Streichung von Art. 36 AIG oder eine Modifikation dieses Artikels dahingehend, dass die Kantone die Wohnortwahl von Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung, einer Aufenthalts- oder einer Niederlassungsbewilligung vorbehaltlich der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz einschränken können. Aufgrund der Geltung von Art. 12 Abs. 1 UNO-Pakt II müssten entweder der (modifizierte) Art. 36 AIG oder die gestützt darauf erlassenen kantonalen Rechtsnormen Vorschriften zur Berücksichtigung des Einzelfalls (z.B. mittels etwaiger Ausnahmetatbestände, Höchstdauern oder Härtefallklauseln) sowie Vorgaben für die Ausübung der Abwägung im Einzelfall, u.a. die Berücksichtigung von Kriterien

---

registrierung zeigt, dass die Betroffenen den zugewiesenen Aufenthaltsort teils einfach verlassen.» Vgl. *Thym*, Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge, LTO, 14. Januar 2016, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/wohnsitzauflage-residenzpflicht-anerkannte-fluechtlinge-asylbewerber/>.

147 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) vom 16. Dezember 2005 (Stand am 1. April 2023), SR 142.20.

148 S. oben Rn. 36.

149 Die Situation bei Asylsuchenden unterscheidet sich von anerkannten Flüchtlingen: Im hier interessierenden Bereich geniessen anerkannte Flüchtlinge mit Asyl und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (Ausweis B wie auch F) Freizügigkeit in der ganzen Schweiz. Diese Regelung ist insofern konform mit Art. 21 FK. Für sie gilt die gleiche Regelung wie für Personen mit Niederlassungsbewilligung, d.h. sie haben Anspruch auf Kantonswechsel, sofern keine Widerrufsgründe vorliegen (Art. 37 Abs. 3 AIG). Genauso wie der Bund für sie keinen verpflichtenden Wohnort festlegen darf, darf es auch der Kanton nicht. S. *Kneer/Gordzielik*, in: Hruschka, GFK, Art. 21, Rn. 72-79.

betreffend Privat- und Familienleben, Gesundheit, Dauer der Einschränkung etc., enthalten. Zu berücksichtigen ist auch, dass gegen Völkerrecht verstossende kantonale Regelungen durch das Bundesgericht für unanwendbar erklärt werden können.[150]

60. Dessen ungeachtet stünde eine allgemeine Ungleichbehandlung (auch) von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern im Verhältnis zu Personen mit schweizerischer Staatsangehörigkeit in Bezug auf den Zugang zu Sozialhilfe in **Konflikt mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz – EU (FZA)**:[151] Denn nach Art. 9 Abs. 2 Anhang I FZA[152] geniessen Arbeitnehmende und ihre Familienangehörigen die «gleichen steuerlichen und sozialen Vergünstigungen» wie inländische Arbeitnehmende und ihre Familienangehörigen. Dabei ist insbesondere der Begriff der «sozialen Vergünstigung» denkbar weit auszulegen: [153] Er umfasst alle Vergünstigungen, die – ob sie an einen Arbeitsvertrag anknüpfen oder nicht – den inländischen Arbeitnehmenden im Allgemeinen gewährt werden, und zwar hauptsächlich wegen ihrer objektiven Arbeitnehmereigenschaft oder einfach wegen ihres Wohnorts im Inland.[154] Auch die Sozialhilfe fällt unter diesen Begriff.[155] Zwar kann eine Ungleichbehandlung auch im Rahmen des Art. 9 Abs. 2 Anhang I FZA grundsätzlich gerechtfertigt werden; jedoch ist die (möglicherweise) ungenügende Integration nach ständiger Rechtsprechung des EuGH jedenfalls für Arbeitnehmende und sonstige Personen mit einem Aufenthaltsrecht kein sachlicher Grund, da bei diesen Personen nach dem Ansatz des Vertrages abschliessende Voraussetzungen für ein Aufenthaltsrecht bestehen und von einer hinreichenden Integration auszugehen ist, könnte doch ansonsten das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit unterlaufen werden.[156]

c. Für alle sozialhilfebeziehenden Personen

61. Schliesslich könnte in Betracht kommen, Wohnraum für **alle sozialhilfebeziehenden Personen** als Sachleistung zu gewähren.

62. Eine solche verpflichtende Wohnraumzuweisung greift in das Recht auf freie Wohnortwahl gem. **Art. 12 Abs. 1 UNO-Pakt II** ein – selbst dann, wenn sie gleichermassen für Schweizer Bürgerinnen und Bürger gilt, die Sozialhilfe beziehen. Innerstaatlich wäre auch die verfassungsrechtlich garantierte Bewegungsfreiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) tangiert.

---

150 S. insoweit unten Rn. 70 ff.

151 Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit, SR 0.142.112.681.

152 Welcher dem Unionsrecht nachgebildet ist (vgl. Art. 7 Abs. 2 VO 492/2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union, ABl. 2011 L 141, 1, der seinerseits Art. 7 VO 1612/68 übernimmt), so dass die Rechtslage in der EU auf der Grundlage der Rechtsprechung des EuGH massgeblich ist, vgl. BGE 137 II 242.

153 S. schon EuGH, Rs. C-32/75 (Cristini), ECLI:EU:C:1975:120. Zum Ganzen, m.w.N., *Epiney*, La portée de l'interdiction de discrimination, Rn. 68 ff.

154 Vgl. insoweit EuGH, Rs. C-447/18 (GRSP Bratislava), ECLI:EU:C:2019:1098; EuGH, Rs. C-802/18 (Caisse pour l'avenir des enfants), ECLI:EU:C:2020:269, jeweils m.w.N. aus der Rechtsprechung.

155 EuGH, Rs. C-249/83 (Hoeckx), ECLI:EU:C:1985:139; BGE 141 V 321 E. 4.1.

156 Vgl. z.B. EuGH, Rs. C-212/05 (Hartmann), ECLI:EU:C:2007:437; s. auch EuGH, Rs. C-410/18 (Aubriet), ECLI:EU:C:2019:582; EuGH, Rs. C-367/11 (Prete), ECLI:EU:C:2012:668. Vgl. zum Ganzen *Epiney*, La portée de l'interdiction de discrimination, Rn. 22.

Ein solcher Eingriff ist rechtfertigungsbedürftig. Die **Geeignetheit** einer Wohnraumzuweisung für sozialhilfebeziehende Personen sowohl aus dem Asylbereich als auch Schweizer Bürgerinnen und Bürger zur Erreichung des (legitimen) **Ziels der besseren Integration** (von Personen aus dem Asylbereich) **ist nicht eindeutig gegeben**. Zudem liegt es nahe, dass das Ziel der besseren sozialen Integration von Personen aus dem Asylbereich mit **milderen Mitteln** erreicht werden kann als mit einer zwingenden Wohnraumzuweisung, die neben Personen aus dem Asylbereich auch sämtliche einheimischen Sozialhilfeempfänger umfasst. Der Einzelfall und etwaige Eingriffe in andere im UNO-Pakt II garantierte Rechte, wie das Recht auf Privat- und Familienleben, müssen entsprechend berücksichtigt werden.

63. *A priori* könnte eine solche Regelung aber durchaus durch das **Anliegen einer angemessenen Verteilung der Sozialhilfelasten gerechtfertigt** werden, wobei die konkrete Ausgestaltung aber am Massstab der **Verhältnismässigkeit** zu prüfen wäre. Jedenfalls wäre mit Blick auf Art. 12 UNO-Pakt II und Art. 8 EMRK die Möglichkeit bzw. die Pflicht der **Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls** vorzusehen.

> Gewisse kantonale Regelungen ermöglichen eine Zuweisung von Wohnraum als Sachleistung im Rahmen der Sozialhilfe, dies auf der Grundlage allgemeiner Rechtsgrundlagen. Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang z.B. auf das Sozialhilfegesetz des Kantons Appenzell I.Rh.[157] und die Sozialhilfeverordnung von Thurgau[158]: Diese Regelungen sehen vor, dass Sozialhilfeleistungen mit Auflagen oder Weisungen verbunden werden können. Die Bestimmungen zu Auflagen in Appenzell I.Rh. und Thurgau sind nicht spezifisch an Personen aus dem Asylbereich gerichtet. Ob eine Wohnsitzauflage auf Grundlage von Bestimmungen wie in Appenzell I.Rh. und Thurgau gegen die völkerrechtlichen Vorgaben verstösst, hängt von der behördlichen Praxis und konkreten Ausgestaltung der erteilten Auflagen bzw. Weisungen ab.
>
> Auch darüber hinaus nehmen verschiedene kantonale Sozialhilfegesetze auf die Einzelfallprüfung Bezug und verlangen die Berücksichtigung spezifischer Besonderheiten der sozialhilfeempfangenden Personen bei der Bestimmung der konkreten Form und des Umfangs von Sozialhilfeleistungen.[159]

64. Festzuhalten ist jedoch, dass eine solche Massnahme in Bezug auf das **Ziel der besseren Integration** von Personen aus dem Asylbereich nicht geeignet und damit **nicht**

---

157 Art. 14 Gesetz des Kantons Appenzell I.Rh. über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, ShiG) vom 29. April 2001 (Stand 1. August 2014), 850.000: «Die materielle Hilfe kann mit Auflagen oder Weisungen verbunden werden, die sich auf die richtige Verwendung der Beiträge beziehen oder geeignet sind, die Lage der unterstützten Person und ihrer Angehörigen zu verbessern.»

158 § 6 Sozialhilfeverordnung (SHV) des Kantons Thurgau vom 15. Oktober 1985 (Stand 1. Juli 2022), RB 850.11: «Die Unterstützung kann mit Auflagen und Weisungen verbunden werden.»

159 Z.B. Appenzell A.Rh.: Art. 14 Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 24. September 2007 (Stand 1. Januar 2013), bGS 851.1: «Die Sozialhilfeorgane der Gemeinden prüfen in jedem Einzelfall nach pflichtgemässem Ermessen, welche Form der wirtschaftlichen Sozialhilfe zu gewähren ist»; s. auch Nidwalden: Art. 5 Gesetz über die Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 22. Oktober 2014 (Stand 1. März 2019), NG 761.1: «Bei der Gewährung der Sozialhilfe ist den Besonderheiten und den berechtigten Ansprüchen der hilfeempfangenden Person angemessen Rechnung zu tragen»; Solothurn: § 148 Sozialgesetz (SG) vom 31. Januar 2007 (Stand 1. Januar 2022), BGS 831.1: «Sozialhilfe wird auf der Basis einer individuellen Zielvereinbarung (Hilfeplan) gewährt und berücksichtigt angemessen die persönlichen Verhältnisse».

verhältnismässig wäre, da pauschal alle sozialhilfebeziehenden Personen in ihrem Recht auf freie Wohnortwahl eingeschränkt würden.

2. Nicht verbindliche Massnahmen oder Instrumente

65. Massnahmen oder Instrumente, die ergriffen werden, damit sich gewisse Personen nicht in bestimmten Gemeinden oder Gebieten niederlassen bzw. in bestimmten Gemeinden oder Gebieten Wohnsitz nehmen, **ohne dass für die Betroffenen eine entsprechende Rechtspflicht besteht**, sind **grundsätzlich völkerrechtskonform**.

> Denkbar wären hier z.B. gezielte Integrationsangebote in gewissen Gemeinden oder sonstige «Anreizsysteme».
>
> Konkret wäre etwa eine Regelung denkbar, in der Personen aus dem Asylbereich von «Anreizbeträgen» profitieren können, wenn sie sich dazu entscheiden, an einen bestimmten Ort zu ziehen – unter der Voraussetzung, dass Basisleistungen für alle sich rechtmässig aufhaltenden Personen aus dem Asylbereich unabhängig von einer solchen Entscheidung garantiert sind.[160]
>
> In der Schweiz ist z.B. auf das Sozialhilfegesetz des Kantons Basel-Landschaft hinzuweisen. Danach besteht die Möglichkeit, dass Sozialhilfebezieherinnen und -bezieher Zuschüsse und Arbeitgebende Anreizbeträge zur Integrationsförderung erhalten können,[161] wobei die Zuständigkeit bei den Gemeinden liegt (§ 4a Abs. 1 Sozialhilfegesetz Basel-Landschaft) und die Gemeinden z.B. Arbeitgebenden Anreizpauschalen vergüten (§ 17 Sozialhilfegesetz Basel-Landschaft). Integrationszulagen werden auch vom Kanton Glarus gemäss Art. 6 seiner Sozialhilfeverordnung gewährt,[162] wobei hier der Kanton zuständig ist.[163]
>
> Das Sozialhilfegesetz von St. Gallen nimmt in Art. 45a Bezug auf vom Bund ausgerichtete Integrationspauschalen für Ausländerinnen und Ausländer,[164] wobei die Hauptverantwortung für deren wirkungsvollen Einsatz bei den Gemeinden liegt. Hier bestünde für Gemeinden in St. Gallen eine Möglichkeit, Anreize und/oder Integrationsprogramme zu schaffen, um die Wahl eines konkreten Wohnorts (innerhalb der Gemeinde) attraktiver zu machen und Segregation entgegenzuwirken. Deutlich wird damit auch, dass die Steuerung über Anreizsysteme in der **Hauptverantwortung der Gemeinden** bleiben könnte und keine Verschiebung der Gemeindezuständigkeit, wie sie derzeit im Sozialhilfegesetz St. Gallens vorgesehen ist (s. insoweit auch 45b Abs. 1 lit. a des Sozialhilfegesetzes von St. Gallen), notwendig wäre. Nicht ausgeschöpfte Mittel gehen zwar zurück an den Kanton; sie stehen den Gemeinden aber in den Folgejahren unter Berücksichtigung der bundesrechtlichen Vorgaben vollum-

---

160 Vgl. *Hathaway*, Rights of Refugees, 874: «[T]he Dutch system – under which basic income support is provided to all refugees awaiting the results of status verification, but superior benefits are offered to those willing to live in a refugee reception center – is not legally problematic. By offering an enhanced level of support to those who agree to reside in a designated place, the Netherland promotes the reception center option without any unlawful coercion.»

161 § 6bis und § 17 Gesetz des Kantons Basel-Landschaft über die Sozial- und die Jugendhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 21. Juni 2001, SGS 850 (Version in Kraft seit 1. April 2023).

162 Art. 6 Verordnung des Kantons Glarus über die Bemessung der wirtschaftlichen Sozialhilfe und der Hilfe in Notlagen in Ausnahme der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV) vom 19. Mai 2022, VIII E/21/5.

163 Art. 6 Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 7. Mai 1995 (Stand 1. Januar 2023), VIII E/21/3: «Die öffentliche Sozialhilfe ist Aufgabe des Kantons.»

164 Art. 53 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005, SR 142.20.

fänglich zur Verfügung, gemäss deren jeweiligem Anteil an den zuzuweisenden Mitteln (Art. 45e Sozialhilfegesetz St. Gallen). Nicht zu verkennen ist aber, dass eine gewisse Koordination zweifellos sachdienlich wäre.

66. Der Vollständigkeit halber sei jedoch darauf hingewiesen, dass solche Massnahmen bzw. Instrumente selbstredend die völkerrechtlichen Vorgaben nicht aushebeln dürften, so dass sie insbesondere auch keinen «faktischen Zwang» bewirken dürfen. Insofern sind die jeweiligen Regelungen und ihre Anwendung jeweils auch konkret zu analysieren, und es kommt auf deren **genaue Ausgestaltung** an.

3. Fazit

67. Im Ergebnis ist somit folgendes festzuhalten:

- Eine **verpflichtende Wohnraumzuweisung**, die sich spezifisch an **sozialhilfebeziehende Personen aus dem Asylbereich** richtet, einschliesslich anerkannter Flüchtlinge und vorläufig aufgenommener Flüchtlinge, verstiesse jedenfalls gegen Art. 26 FK und wohl auch gegen Art. 23 FK. Sie stellte auch einen Eingriff in Art. 12 UNO-Pakt II dar.
- Würde eine solche Regelung hingegen für **alle Ausländerinngen und Ausländer** gelten, käme eine Rechtfertigung durch das Anliegen einer besseren Integration *a priori* in Betracht. Allerdings wäre hier die Verhältnismässigkeit im Einzelnen zu prüfen, und jedenfalls müsste die Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls ermöglicht werden. Zu beachten ist jedoch, dass eine solche Massnahme gegen das **Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz – EU** verstiesse, soweit sie auch Unionsbürgerinnen und Unionsbürger beträfe.
- Eine verpflichtende **Wohnraumzuweisung für alle sozialhilfebeziehenden Ausländerinnen und Ausländer mit Niederlassungsbewilligung und für Schweizer Bürgerinnen und Bürger** könnte **grundsätzlich zulässig** sein. Sie stellte aber einen Eingriff in verschiedene völker- und verfassungsrechtlich gewährleistete Grund- und Menschenrechte dar, so dass sie **rechtfertigungsbedürftig** wäre. Auch hier käme es auf die Umstände des Einzelfalls an, und jedenfalls könnte eine solche Massnahme wohl schwerlich mit dem Anliegen der Integration von Personen aus dem Asylbereich gerechtfertigt werden.
- Massnahmen, welche für die Betroffenen keine Rechtspflichten nach sich ziehen (wie **Anreizsysteme** unterschiedlicher Ausgestaltung), wären demgegenüber **grundsätzlich völkerrechtskonform**.

68. Deutlich wird damit insgesamt, dass sich das **Anliegen** von Vorstössen, welche die **Konzentration von Personen aus dem Asylbereich in bestimmten Gemeinden oder Gebieten verhindern** und damit die Integration der Betreffenden fördern wollen, indem sozialhilfebeziehenden Personen aus dem Asylbereich Wohnraum als Sachleistung gewährt wird, kaum durch entsprechende zwingende Vorgaben für die betroffenen Personen – seien diese nun als «Kann-Formulierung» ausgestaltet mit einem entsprechenden Ermessensspielraum der zuständigen Behörden oder nicht – realisieren liesse, **ohne völkerrechtliche Vorgaben zu verletzen**. In Betracht käme im Wesentlichen nur eine entsprechende unterschiedslos für alle sozialhilfebeziehenden Personen – ungeachtet ihrer Nationalität – geltende Regelung. Eine solche Regelung würde jedoch noch eine Reihe weiterer Fragen aufwerfen, so z.B. mit Blick auf ihre Praktikabilität bzw. Umsetzbarkeit und

die mit ihr möglicherweise einhergehenden unerwünschten Wirkungen. Hingegen wären **«Anreizsysteme»** insoweit grundsätzlich unbedenklich und möglicherweise auch ähnlich wirksam, so dass sich entsprechende weitere Abklärungen aufdrängen könnten.

§ 3 Implikationen und Konsequenzen einer völkerrechtswidrigen Umsetzung

69. Die angestellten Überlegungen konnten die sich aus verschiedenen völkerrechtlichen Vorgaben ergebenden Schranken einer völkerrechtskonformen Umsetzung von Vorstössen, wonach (nur) für sozialhilfebeziehende Personen aus dem Asylbereich Wohnraum als Sachleistung zur Verfügung gestellt werden soll, aufzeigen. Dessen ungeachtet ist deren **völkerrechtswidrige Umsetzung** selbstredend nicht ausgeschlossen, beruhe diese nun auf einer bewussten Missachtung der völkerrechtlichen Schranken oder auf einer Verkennung ihrer Vorgaben bzw. einer zu weiten Auslegung der eingeräumten Spielräume. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die Implikationen und Konsequenzen einer völkerrechtswidrigen Umsetzung skizziert, wobei zwischen den Grundsätzen des Verhältnisses von Völkerrecht und Landesrecht (I.) und den Beschwerdemöglichkeiten bzw. dem Rechtsweg (II.) unterschieden wird.

I. Zum Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht: Grundsätze

70. Das **Verhältnis Völkerrecht – Landesrecht** ist bereits seit längerer Zeit Gegenstand von (rechtlichen und politischen) Diskussionen und wurde insbesondere vor einigen Jahren sowohl in der breiteren Öffentlichkeit als auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur sehr intensiv und mitunter kontrovers diskutiert,[165] dies unter anderem im Zuge der Lancierung und teilweisen Annahme verschiedener Volksinitiativen, die in Konflikt zu völkerrechtlichen Pflichten der Schweiz standen bzw. zu diesen zumindest ein gewis-

---

165 Vgl. aus der weit verzweigten Literatur z.B. *Hangartner*, AJP 2011, 471 ff.; *Nobs*, Volksinitiative und Völkerrecht, *passim*; *Baumann*, ZBl. 2010, 241 ff.; *Künzli*, ZSR 2009 I, 47 ff.; *Kolb*, SZIER 2010, 467 ff.; *Reich*, ZaöRV 2008, 979 ff.; *Kiener/Krüsi*, ZBl. 2009, 237 ff.; *Keller/Lanter/Fischer*, ZBl. 2008, 121 ff.; *Goldmann*, ZaöRV 2018, 281 ff.; s. auch verschiedene Beiträge zur sog. «Minarettinitiative» im Jusletter vom 1. März 2010. Vgl. aus der älteren Literatur die Nachweise bei *Epiney*, ZBl. 1994, 537 (mit Fn. 1); s. sodann auch die ausführlichen Nachweise bei *Cottier/Achermann/Wüger/Zellweger*, Der Staatsvertrag im schweizerischen Verfassungsrecht, *passim*. S. weiter die Ausführungen und weiteren Nachweise bei *Besson*, in: Martenet/Dubey, CR Cst., Art. 5, Rn. 137 ff.; *Epiney*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BSK BV, Art. 5, Rn. 77 ff.; s. auch *Bundesrat*, Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht, Bericht des Bundesrates vom 5. März 2010, BBl 2010 2263; *Bundesrat*, Zusatzbericht des Bundesrats zu seinem Bericht vom 5. März 2010 über das Verhältnis Völkerrecht – Landesrecht, BBl 2011 3613 ff.; *Bundesrat*, Stärkung der präventiven Rechtskontrolle, Bericht des Bundesrates vom 5. März 2010, BBl 2010 2187 ff.; *Bundesrat*, Botschaft zur Selbstbestimmungsinitiative, BBl 2017 5355 ff.

ses Spannungsverhältnis aufwiesen, und im Gefolge gewisser Klarstellungen in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung[166] sowie der Lancierung der sog. Selbstbestimmungsinitiative[167].

71. Dessen ungeachtet ist nicht zu verkennen, dass trotz gewisser Kontroversen jedenfalls die **bundesgerichtliche Rechtsprechung** in dieser Frage seit vielen Jahren bzw. Jahrzehnten gefestigt ist,[168] wobei diese in der ganz herrschenden Literatur (trotz Kritik von Einzelaspekten) Zustimmung erfährt.[169] Die diesbezüglichen Grundsätze können wie folgt zusammengefasst werden:[170]

- Die schweizerzische Rechtsordnung geht von einem **monistischen Verständnis des Verhältnisses von Völkerrecht und Landesrecht** aus, so dass völkerrechtliche Verträge mit ihrem Inkrafttreten auf völkerrechtlicher Ebene auch landesrechtliche Geltung erlangen.[171] Auf dieser Grundlage können völkerrechtliche Bestimmungen auch **unmittelbar anwendbar** sein, d.h. sich nicht nur an staatliche Behörden wenden, sondern auch – bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen (Regelung der Rechtsstellung Einzelner, Justiziabilität und damit hinreichende Bestimmtheit sowie Verpflichtung der staatlichen Behörden) – die Rechtsstellung Einzelner regeln, die damit ihre Rechte direkt gestützt auf die einschlägige völkerrechtliche Bestimmung geltend machen können.[172]

---

166 S. insbesondere BGE 139 I 16. Zu diesem Urteil und der diesbezüglichen Diskussion, m.w.N., *Epiney*, Jusletter vom 18. März 2013; *Epiney*, Jusletter vom 6. Oktober 2014.

167 Vgl. *Bundesrat*, Botschaft zur Selbstbestimmungsinitiative, BBl 2017 5355 ff. Aus der Literatur z.B. *Kolb*, SZIER 2016, 567 ff.

168 Vgl. aus der Rechtsprechung z.B. BGE 148 II 169; BGE 146 II 201; BGE 136 II 241 E. 16.1; BGE 122 II 234 E. 4 lit. e; BGE 119 V 171 E. 4 lit. a; BGE 109 Ib 165, E. 7 lit. b; BGE 106 Ib 400 E. 5 lit. a.

169 Vgl. im Einzelnen, m.w.N., *Epiney*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BSK BV, Art. 5, Rn. 84 ff.; *Oesch*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler, Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. 1, 137 (144 f.). S. auch die Nachweise in Fn. 162.

170 S. insoweit auch den Überblick, m.w.N., bei *Epiney*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BSK BV, Art. 5, Rn. 76 ff.; *Besson*, in: Martenet/Dubey, CR Cst., Art. 5, Rn. 137 ff.

171 Vgl. schon BGE 7 782; s. ansonsten etwa BGE 122 II 234 E. 4a; BGE 120 Ib 360 E. 2c; BGE 127 II 177; aus der Literatur z.B. *Besson*, in: Martenet/Dubey, CR Cst., Art. 5, Rn. 173 ff.; *Thürer*, Kosmopolitisches Staatsrecht, 76 f.; *Tschumi/Schindler*, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, SG BV, Art. 5, Rn. 65 ff.; *Baumann*, Einfluss des Völkerrechts auf die Gewaltenteilung, Nr. 342; s. auch *Bundesrat*, Bericht Völkerrecht – Landesrecht, BBl 2010 2263 (2302).

172 Vgl., z.B. BGE 148 II 169; BGE 118 Ia 116 f. E. 2b; BGE 124 III 91 E. 3a; BGE 19 I 16; BGE 142 II 35. Aus der Literatur umfassend zum Problemkreis *Wüger*, Anwendbarkeit und Justiziabilität von Normen, *passim*; *Hangartner*, ZSR 2007 I, 137 ff.

- Die Rechtsprechung geht **grundsätzlich** vom **Vorrang des Völkerrechts** aus.[173] Zu unterscheiden ist dabei zwischen dem Verhältnis von Völkerrecht und Bundesgesetzen und demjenigen von Völkerrecht und Verfassung:[174]
  - In Bezug auf das **Verhältnis von Bundesgesetzen und Völkerrecht** kommt letzterem – soweit sich ein Konflikt nicht durch eine völkerrechtskonforme Auslegung vermeiden lässt[175] – grundsätzlich Vorrang zu, der sich auch auf spätere Bundesgesetze bezieht, so dass die *Lex-posterior*-Regel nicht zur Anwendung kommt.[176] Hiervon ist jedoch nach der jedenfalls bislang nicht aufgegebenen sog. **Schubert-Rechtsprechung**, welcher allerdings kaum noch praktische Bedeutung zukommt, dann ausnahmsweise abzuweichen, wenn der Bundesgesetzgeber «bewusst» gegen das Völkerrecht verstossen wollte bzw. sich «bewusst» und eingehend mit der Frage nach der Völkerrechtskonformität auseinandergesetzt und die Nonkonformität in Kauf genommen hat;[177] diesfalls sind das Bundesgericht und die rechtsanwendenden Behörden an das völkerrechtswidrige Bundesgesetz gebunden.[178] Im Verhältnis von Bundesgesetzen und staatsvertraglich gewährleisteten Menschenrechtsverträgen gilt aber eine **«Gegenausnahme»**, so dass letztere in jedem Fall vorrangig (auch im Verhältnis zu «bewusst» gegen ihre Vorgaben verstossenden Bundesgesetzen) anzuwenden sind.[179] Dies dürfte im Wesentlichen auf der überragenden Bedeutung

---

173 Wobei jedoch in Bezug auf die genaue dogmatische Begründung gewisse Fragen bestehen, könnte die Rechtsprechung doch dahingehend ausgelegt werden, dass sich der Vorrang aus dem Völkerrecht ergebe, s. insbesondere BGE 142 II 35, wo das Bundesgericht zur Begründung des Vorrangs auf Art. 27 VRK hinweist. Vgl. hierzu *Epiney*, Jusletter vom 14. März 2016, Rn. 7, 24 ff.

174 Wobei zwingendes Völkerrecht in jedem Fall widersprechendem nationalen Recht vorgeht, vgl. nur *Tschannen*, Staatsrecht, § 9, Rn. 440; *Bundesrat*, Botschaft zur Selbstbestimmungsinitiative, BBl 2017 5355, 5370.

175 Letzteres ist im Übrigen schon aufgrund der Flexibilität vieler völkerrechtlicher Vorgaben die Regel, hierzu nur, m.w.N., *Keller/Lanter/Fischer*, ZBl. 2008, 121 (139 ff.).

176 Vgl. aus der Rechtsprechung, wenn auch mitunter mit unterschiedlicher Akzentsetzung, BGE 125 II 417 E. 4d; 128 IV 201 E. 1.3; 122 II 485 E. 3a; 122 III 414 E. 3a; 125 III 209 E. 6e; 136 II 241 E. 16.1; 119 V 171 E. 4; 138 II 524 E. 5.1; 139 I 16 E. 5.1; BGE 142 II 35.

177 Zu den Voraussetzungen des Greifens der Schubert-Praxis die erfreulichen Klarstellungen in BGE 138 II 524 E. 5.3.2, wo das Bundesgericht einen generellen Verweis auf eine allgemeine Diskussion der völkerrechtlichen Aspekte nicht genügen liess, sondern festhielt, es sei eine eingehende Thematisierung des möglichen Verstosses gegen Völkerrecht notwendig, unter Einschluss seiner Implikationen; s. aber auch BVGer C-7487/2008, 4.1.2013; BVGer C-1026/2009, 31.10.2013. S. auch die ebenfalls andere Akzentsetzung bei *Tschumi/Schindler*, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, SG BV, Art. 5, Rn. 79.

178 Grundlegend BGE 99 Ib 39 E. 4; bestätigt z.B. in BGE 112 II 1 E. 8; 118 Ib 277 E. 3b; BGE 139 I 16. Zur Schubert-Rechtsprechung und der nachfolgenden Rechtsprechungsentwicklung instruktiv *Baumann*, AJP 2010, 1009 ff., m.w.N.

179 BGE 117 Ib 367 E. 2; 125 II 417 E. 4d (sog. PKK-Entscheid; das Bundesgericht betonte hier, ein Konflikt zwischen einem völkerrechtlichen Vertrag und einem Bundesgesetz sei unter Rückgriff auf die allgemein anerkannten und in den Art. 26 f. VRK kodifizierten Grundsätze des Völkerrechts zu lösen; diese Grundsätze seien für sämtliche Staatsorgane bindend, so dass im Konfliktfall das Völkerrecht grundsätzlich dem Landesrecht vorgehe); unklar jedoch BGE 136 III 168 E. 3.3.4; 136 II 120; den PKK-Entscheid ausdrücklich bestätigend BGE 131 II 352

derartiger Abkommen beruhen, die es rechtfertigt, die Schubert-Rechtsprechung – die ihrerseits letztlich auf pragmatischen und politischen Erwägungen beruhen dürfte und insofern als Ausdruck einer *Political-Question*-Doktrin angesehen werden kann – hier nicht heranzuziehen. Die jüngere Rechtsprechung hat diese «Gegenausnahme» auf das Freizügigkeitsabkommen ausgedehnt.[180] Darüber hinaus scheint sie auch die Bedeutung der Schubert-Rechtsprechung insgesamt sehr zu relativieren.[181]

- Soweit es um Konflikte zwischen **Völkerrecht und (späterem) Verfassungsrecht** geht, ist Art. 190 BV massgeblich: Danach ist das Völkerrecht (neben den Bundesgesetzen) «massgebend», so dass im Falle eines Konflikts dieses anzuwenden ist und die entsprechende Verfassungsbestimmung unanwendbar ist,[182] was auch für unmittelbar anwendbare Verfassungsbestimmungen gelten muss.

  Zwar wird dieser vom Bundesgericht vertretene Ansatz in der Lehre und vom Bundesrat teilweise kritisiert;[183] zu überzeugen vermag diese Kritik jedoch nicht: Denn Art. 190 BV regelt grundsätzlich die Frage, wie im Falle eines Konflikts zwischen Völkerrecht und Verfassung umzugehen ist, so dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass jede punktuelle Verfassungsrevision – die eine bestimmte Sachfrage betrifft – auch die Tragweite dieser Bestimmung modifiziert, unterscheidet sich doch der Regelungsgegenstand dieser Vorschrift von demjenigen konkreter verfassungsrechtlicher Normen.[184] In der Sache kommt damit völkerrechtlichen Verträgen ein umfassender (Anwendungs-)Vorrang vor diesen ggf. widersprechenden Verfassungsbestimmungen zu, was auch in Bezug auf jüngere und unmittelbar anwendbare Verfassungsbestimmungen gilt. Die «Schubert»-Praxis ist damit in Bezug auf Verfassungsrecht nicht relevant.[185]

- Ungeachtet der Diskussionen um das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Bundesrecht – die «Rangfrage» wird in erster Linie mit Bezug auf die Stellung völker-

---

E. 1.3.1; 136 II 241 E. 16.1; 129 II 193; 139 I 16 E. 5.1; s. auch BGE 135 II 243 E. 3.1; 128 III 113 E. 3a; 128 IV 201 E.1.2; BGer, 2C_459/2011, 26.4.2012.

180 BGE 142 II 35. Die Begründung wirft jedoch einige Fragen auf, vgl. hierzu *Epiney*, Jahrbuch für Migrationsrecht 2015/2016, 3 (18 ff.); *Epiney*, Jusletter vom 14. März 2016, Rn. 28 ff.

181 Vgl. insbesondere BGE 148 II 169; s. auch BGE 146 II 201. Zu dieser Rechtsprechung *Epiney*, AJP 2023, 699 ff.

182 BGE 133 II 450 E. 6; 133 II 460; 133 V 233 E. 3.5; 139 I 16 E. 5.2 f.

183 Vgl. *Baumann*, ZBl. 2010, 241 (260 ff.), der für einen Vorrang einer neueren, unmittelbar anwendbaren Verfassungsbestimmung in Bezug auf einen älteren Staatsvertrag eintritt; in diese Richtung wohl auch *Bundesrat*, Zusatzbericht des Bundesrats zu seinem Bericht vom 5. März 2010 über das Verhältnis Völkerrecht – Landesrecht, BBl 2011 3613 (3658), wobei er diesen Ansatz aber später zumindest etwas relativiert, vgl. *Bundesrat*, Botschaft zur Selbstbestimmungsinitiative, BBl 2017 5355, 5371 ff.; s.a. *Cirigliano*, Jusletter vom 1. März 2010, Rn. 31 ff., der von einem Vorrang neuer, durch Volksinitiative eingeführter Verfassungsbestimmungen ausgeht. S. sodann die Darstellung des Meinungsstands in der Doktrin bei *Künzli*, ZSR 2009 I, 47 ff., 70 f.; *Tschumi/Schindler*, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, SG BV, Art. 5, Rn. 84 ff.

184 Im Ergebnis ebenso etwa *Künzli*, ZSR 2009 I, 47 (70 ff.); *Tschannen*, Staatsrecht, § 9, Rn. 423; *Kälin/Epiney/Caroni/Künzli/Pirker*, Völkerrecht, 128 ff.; *Auer/Tornay*, AJP 2007, 740 (745 f.); *Benoît*, ZSR 2009 I, 453 (468 f.); *Kiener/Krüsi*, ZBl. 2009, 237 (250); *Hangartner*, AJP 2013, 698 ff., 702 f.; *Malinverni*, FS Auer, 453 (462 f.).

185 So ausdrücklich z.B. auch *Kiener/Kälin/Wyttenbach*, Grundrechte, 320 f.; s. auch die Nachweise in Fn. 181.

vertragsrechtlicher Bestimmungen zu solchen der Bundesverfassung und zu Bundesgesetzen diskutiert – kommt nach einhelliger Ansicht (und im vorliegenden Zusammenhang von besonderer Bedeutung) und nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts dem **Völkerrecht jedenfalls Vorrang vor kantonalem Recht jeder Stufe** zu,[186] was sich schon aus Art. 49 BV ergeben dürfte.

72. Vor diesem Hintergrund kämen die erörterten völkerrechtlichen Verträge im Falle der Unvereinbarkeit eines kantonalen Gesetzes mit ihren Vorgaben (welche sich auch nicht durch eine völkerrechtskonforme Auslegung oder Anwendung vermeiden liesse) vorrangig zum Zuge, und die einschlägigen kantonalen Regelungen wären – soweit sie völkerrechtswidrig sind bzw. völkerrechtswidrig angewandt werden könnten – zumindest ausser Anwendung zu lassen. Konkret kämen den **völkerrechtlich verankerten Menschenrechtsgarantien** in Art. 26 FK und Art. 23 FK, Art. 12 UNO-Pakt II, sowie Art. 14 i.V.m. Art. 8 EMRK und Art. 26 i.V.m. Art. 12 UNO-Pakt II gegenüber einer Bestimmung in einem kantonalen (Sozialhilfe-) Gesetz **Vorrang** zu.

73. Die genannten völkerrechtlichen Bestimmungen sind wohl auch **unmittelbar anwendbar**, da sie – wie teilweise auch bereits durch die Rechtsprechung geklärt – die diesbezüglichen Voraussetzungen[187] erfüllen dürften. So wurde die unmittelbare Anwendbarkeit von Art. 26 FK vom Bundesverwaltungsgericht anerkannt.[188] Zum Charakter von Art. 23 FK hat sich die Rechtsprechung zwar bislang noch nicht geäussert; doch auch dort liegt der «self-executing» Charakter nahe. So hat z.B. der EuGH die Direktwirkung des mit Art. 23 FK verwandten Art. 29 RL 2011/95 (Qualifikationsrichtlinie) bejaht.[189] Die direkte Anwendbarkeit der Diskriminierungsverbote in Art. 14 EMRK,[190] Art. 26 UNO-Pakt II, in der RDÜ und der BRK[191] ist im Grundsatz ebenso gegeben. In seiner jüngeren Rechtsprechung hat das Bundesgericht z.B. die direkte Anwendbarkeit des Diskriminierungsverbots in Art. 5 BRK anerkannt.[192] Ebenso ist die unmittelbare Anwendbarkeit der Bestimmungen des Personenfreizügigkeitsabkommens Schweiz – EU

---

186 Vgl. nur *Kälin/Epiney/Caroni/Künzli/Pirker*, Völkerrecht (FN 6), 118 f.; *Besson*, in: Martenet/Dubey, CR Cst., Art. 5, Rn. 184.

187 Vgl. die Nachweise in Fn. 169. S. diesbezüglich z.B. die Formulierung in BGE 124 II 91 E. 3 lit. a. «Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine solche unmittelbare Anwendbarkeit unter folgenden Voraussetzungen zu bejahen: Die Bestimmung betrifft die Rechtstellung Einzelner, räumt ihnen also Rechte ein oder erlegt ihnen Pflichten auf. Die Bestimmung ist justiziabel, weist also eine hinreichende Konkretheit, inhaltliche Bestimmtheit und Klarheit auf, so dass sie als solche von der Behörde oder dem Gericht angewandt werden kann. Die Bestimmung richtet sich an die rechtsanwendenden Behörden, die in einem konkreten Fall eine auf diese gestützte Entscheidung fällen können.»

188 Vgl. *Frei/Hruschka*, in: Hruschka, GFK, Art. 26, Rn. 37, mit Verweis auf BVGE 2012/2 E. 5.2.

189 EuGH, Rs. C-713/17 (Ayubi), ECLI:EU:C:2018:929, Rn. 38.

190 Zum «self-executing» Charakter der Bestimmungen aus der EMRK s. z.B. schon BGE 103 V 190 E. 2 lit. a.

191 Vgl. *von Rütte*, in: Naguib et al., UNO-Behindertenrechtskonvention, Art. 19, Rn. 49.

192 BGer 8C 633/2021 vom 14. April 2022 E. 4.2 und 6.2.2; BGer 8C 390/2019 vom 20. September 2019 E. 6.3.2.

(soweit dieses Einzelnen Rechte einräumt, was für das Diskriminierungsverbot des Art. 2 FZA und des Art. 9 Abs. 2 Anhang I FZA unstreitig der Fall ist) unbestritten.[193]

74. Damit könnten sich die Betroffenen gegebenenfalls **direkt auf die genannten völkerrechtlichen Bestimmungen berufen** und geltend machen, dass die ihnen gegenüber getroffenen Massnahmen in ihre Rechte eingreifen und rechtswidrig seien.

II. Zu den Beschwerdemöglichkeiten

75. Ausgehend von der unmittelbaren Anwendbarkeit der hier in Frage stehenden völkerrechtlichen Gewährleistungen könnten die Betroffenen zunächst den **innerstaatlichen Rechtsweg** vor den zuständigen kantonalen Verwaltungsgerichten nach den jeweiligen kantonalen Gesetzgebungen einschlagen, der gegen Verfügungen kantonaler Behörden eröffnet ist. Nach Ausschöpfung des kantonalen Rechtswegs bestehen nach der einschlägigen Bundesgesetzgebung Beschwerdemöglichkeiten vor dem Bundesverwaltungsgericht bzw. dem Bundesgericht.[194]

76. Ist der **innerstaatliche Instanzenzug** ausgeschöpft, stellt sich die Frage, ob Betroffene sich mittels Beschwerde an eine **internationale Instanz** wenden könnten. Die Individualbeschwerdemöglichkeiten für von einer völkerrechtswidrigen Umsetzung der Motion betroffene Personen vor einem internationalen Forum sind jedoch **beschränkt**:

- Verletzungen von **Art. 23 FK und Art. 26 FK** können von Betroffenen nicht vor einer internationalen Instanz geltend gemacht werden, da die Flüchtlingskonvention keinen Individualbeschwerdemechanismus kennt.[195]
- Die Schweiz hat das **Fakultativprotokoll zum UNO-Pakt II**[196] nicht ratifiziert, welches eine Individualbeschwerdemöglichkeit an den Menschenrechtsausschuss zur Rüge einer Verletzung des UNO-Paktes II vorsieht, so dass auch hier keine Beschwerdemöglichkeit existiert.
- Dasselbe gilt für das **Fakultativprotokoll zur UNO-Behindertenrechtskonvention**, welches den Individualbeschwerdemechanismus vor dem UNO-BRK-Ausschuss verankert.[197]
- Bei einer Verletzung des **Personenfreizügigkeitsabkommens** Schweiz-EU steht kein internationaler Rechtsweg offen; insbesondere könnte der EuGH nicht befasst werden.
- Möglich wäre aber eine **Beschwerde an den EGMR**, dies jedoch nur in Geltendmachung einer Verletzung von **Art. 14 i.V.m. Art. 8 EMRK**, nicht aber wegen

---

193 S. nur, m.w.N., *Epiney*, in: Uebersax et al., Ausländerrecht, 187 (204).

194 Auf eine Erörterung der Rechtswege im Einzelnen sei vorliegend verzichtet, und es sei auf die einschlägige Literatur zum Verwaltungsrechtsschutz verwiesen.

195 S. nur *Frei/Hruschka*, in: Hruschka, GFK, Art. 38, Rn. 20 ff.

196 Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, Resolution der UNO-Generalversammlung 2200A (XXI) vom 16. Dezember 1966.

197 Der Ratifikationsstatus des UNO-BRK-Fakultativprotokolls ist abrufbar unter: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15-a&chapter=4&clang=_en> (Stand 7. Mai 2023).

einer Verletzung von Art. 2 des 4. ZP zur EMRK, da letzteres nicht von der Schweiz ratifiziert worden ist.

- Die einzige Möglichkeit, eine Verletzung des Rechts auf freie Wohnortwahl aufgrund einer völkerrechtswidrigen Wohnraumzuweisung innerhalb eines Kantons vor einem internationalen Forum geltend zu machen, ist das Beschwerdeverfahren nach **Art. 14 RDÜ** vor dem **UNO-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung**, welches die Schweiz akzeptiert hat.[198] Betroffene Personen könnten somit grundsätzlich eine Verletzung des Art. 5 lit. d Ziff. i RDÜ vor dem UNO-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung geltend machen, dies nach der Ausschöpfung der Rechtsbehelfe in der Schweiz.[199]

III. Zwischenfazit

77. Damit lässt sich im Ergebnis festhalten, dass im Falle einer völkerrechtswidrigen Umsetzung von Vorstössen, wonach (nur) für sozialhilfebeziehende Personen aus dem Asylbereich Wohnraum als Sachleistung zur Verfügung gestellt werden soll, eine **völkerrechtswidrige kantonale Norm aufgrund des Vorrangs des Völkerrechts unangewendet** bleiben müsste bzw. im Falle eines durch die kantonale Bestimmung eingeräumten Spielraums dürfte dieser nur so genutzt werden, dass die völkerrechtlichen Vorgaben beachtet werden.

78. Da die hier behandelten völkerrechtlichen Bestimmungen die Voraussetzungen der **unmittelbaren Anwendbarkeit** erfüllen, könnten sich Betroffene vor den zuständigen **innerstaatlichen Gerichten** direkt auf diese berufen. Rechtsbehelfe auf internationaler Ebene bestehen jedoch nur sehr eingeschränkt.

---

198 Vgl. *U.N. Treaty Body Database*, Ratification Status for Switzerland, <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=169&Lang=en> (Stand 7. Mai 2023).

199 S. dazu *Ehrich*, in: Angst/Lantscher, ICERD, Art. 14, Rn. 22 ff. Allerdings ist eine Verletzung dieser Norm – wie oben ausgeführt – mangels Abstellen auf ein verbotenes Kriterium – eher zu verneinen. S. oben Rn. 40.

§ 4 Gesamtwürdigung und Fazit

I. Zusammenfassung

79. Die wesentlichen Ergebnisse der vorliegenden Studie können – unter Rückgriff auf die bereits im Text jeweils formulierten (Zwischen-)Fazits – wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Gewährung von Wohnraum als sozialhilferechtliche Sachleistung **nur für Personen aus dem Asylbereich**, einschliesslich anerkannter Flüchtlinge und vorläufig aufgenommener Flüchtlinge, wäre nicht mit **Art. 26 FK** vereinbar. Zumindest fraglich wäre zudem die Vereinbarkeit mit Art. 23 FK. Sie stellte auch einen Eingriff in Art. 12 UNO-Pakt II dar, der nur schwer zu rechtfertigen wäre. Gleiches gilt für **Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 8 EMRK** und **Art. 26 UNO-Pakt II.**
- Damit wäre eine **verpflichtende Wohnraumzuweisung**, die sich spezifisch an **sozialhilfebeziehende Personen aus dem Asylbereich** richtet, einschliesslich anerkannter Flüchtlinge und vorläufig aufgenommener Flüchtlinge, nicht mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.
- Würde hingegen eine solche Regelung für **alle Ausländerinnen und Ausländer** gelten, käme eine Rechtfertigung durch das Anliegen einer besseren Integration *a priori* in Betracht. Allerdings wäre hier die Verhältnismässigkeit im Einzelnen zu prüfen, und jedenfalls wäre eine Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls zu ermöglichen. Im Übrigen ist zu beachten, dass eine solche Massnahme gegen das **Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz – EU** verstiesse, soweit Unionsbürgerinnen und Unionsbürger ebenfalls erfasst wären.
- Eine verpflichtende **Wohnraumzuweisung für alle sozialhilfebeziehenden Ausländerinnen und Ausländer mit Niederlassungsbewilligung und für Schweizer Bürgerinnen und Bürger** könnte **grundsätzlich zulässig** sein. Sie stellten aber einen Eingriff in verschiedene völkerrechtlich gewährleistete Rechte dar, so dass sie **rechtfertigungsbedürftig** wäre. Auch hier käme es auf die Umstände des Einzelfalls an, wobei und eine solche Massnahme wohl schwerlich mit dem Anliegen der Integration von Personen aus dem Asylbereich gerechtfertigt werden könnte.
- Massnahmen, welche für die Betroffenen keine Rechtspflichten nach sich ziehen (wie **Anreizsysteme** unterschiedlicher Ausgestaltung) wären demgegenüber **grundsätzlich völkerrechtskonform**.
- Würde in diesem Bereich eine völkerrechtswidrige kantonale Regelung erlassen werden, hätte das **Völkerrecht Vorrang** und Betroffene könnten sich direkt vor den innerstaatlichen Gerichten auf die einschlägigen völkerrechtlichen Bestimmungen stützen, welche grundsätzlich **unmittelbar anwendbar** sind.

II. Schlussbemerkung

80. Insgesamt lassen die Ergebnisse der vorliegenden Studie den sehr **engen Spielraum** erkennen, der in Bezug auf die **verpflichtende Gewährung von Wohnraum als Sachleistung** im Rahmen der Sozialhilfe durch die völkerrechtlichen Vorgaben gezogen ist. Im Ergebnis ist es den Kantonen verwehrt, hier spezifisch nur für Personen aus dem

Asylbereich geltende Regelungen zu treffen, und auch die Diskriminierung von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern wäre unzulässig (nicht jedoch die Ungleichbehandlung anderer Ausländerinnen und Ausländer). Man mag dies bedauern und sich hier mehr «Freiraum» wünschen. Gleichzeitig ist aber an den Hintergrund der einschlägigen Regelungen zu erinnern, nämlich der Grundgedanke, dass gewisse Freiheits- und Gleichheitsrechte allen Menschen ungeachtet ihrer Herkunft zustehen und nicht zur Disposition des Gesetzgebers stehen sollen. Auch wenn deren Tragweite manchen zu weit gehen könnte, ist nicht zu verkennen, dass eine Infragestellung der geltenden menschenrechtlichen Vorgaben – und sei es auch nur partiell für bestimmte Fragen – sehr grosse Risiken mit Blick auf den diesbezüglichen Konsens der Staatengemeinschaft mit sich brächte, was den Schutz der Grund- und Menschenrechte auch ganz allgemein bedeutend relativieren könnte, dies erst recht, wenn solche Bestrebungen von einem Staat wie der Schweiz ausgingen.

81. Vor diesem Hintergrund dürfte es in jeder Beziehung naheliegend und sachgerecht sein, umfassend diejenigen Instrumente bzw. Massnahmen zu eruieren und zu analysieren, die **völkerrechtlich zulässig** sind, um das angestrebte legitime und auch mit Blick auf die soziale Kohäsion und die Akzeptanz von Personen aus dem Asylbereich in der Bevölkerung sehr **sinnvolle Ziel einer möglichst optimalen Integration von Personen aus dem Asylbereich** zu verfolgen und zu erreichen. Der Handlungsspielraum hier in Bezug auf «Anreizsysteme» aller Art ist sehr weit, und möglicherweise könnten jedenfalls gewisse solcher Massnahmen auch wirksamer sein als verpflichtende Wohnraumzuweisungen.

Literaturverzeichnis

Angst, Doris/Lantscher, Emma (Hrsg.): ICERD. Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Handkommentar, Baden-Baden/Wien/Zürich 2020 (zit.: *Verfasser*, in: Angst/Lantscher, ICERD).

Auer, Andreas/Tornay, Bénédicte: Aux limites de la souveraineté du constituant: l'initiative «Pour des naturalisations démocratiques», AJP 2007, 740 ff.

Baumann, Robert: Der Einfluss des Völkerrechts auf die Gewaltenteilung, Zürich 2002.

Baumann, Robert: Die Tragweite der *Schubert*-Praxis, AJP 2010, 1009 ff.

Baumann, Robert: Die Umsetzung völkerrechtswidriger Volksinitiativen, ZBl. 2010, 241 ff.

Benoît, Anne: Vers une hiérarchie des normes internationales en droit suisse?, ZSR 2009 I, 453 ff.

Brückner, Herbert/Hauptmann, Andreas/Jaschke, Philipp: Wohnsitzauflagen reduzieren die Chancen auf Arbeitsmarktintegration, IAB-Kurzbericht, 2020, <https://doku.iab.de/kurzber/2020/kb0320.pdf>.

Cirigliano, Luca: Umsetzungsszenarien der Anti-Minarettinitiative, Jusletter vom 1. März 2010.

Cottier, Thomas/Achermann, Alberto/Wüger, Daniel/Zellweger, Valentin: Der Staatsvertrag im schweizerischen Verfassungsrecht. Beiträge zu Verhältnis und methodischer Angleichung von Völkerrecht und Bundesrecht, Bern 2001.

Diggelmann, Oliver/Hertig Randall, Maya/Schindler, Benjamin (Hrsg.): Verfassungsrecht der Schweiz, 3 Bände, Zürich 2020 (zit.: *Verfasser*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler, Verfassungsrecht der Schweiz).

Ehrenzeller, Bernhard/Schindler, Benjamin/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A. (Hrsg.): Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., St. Gallen 2014 (zit.: *Verfasser*, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, SG BV).

Epiney, Astrid: Das Primat des Völkerrechts als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips, ZBl. 1994, 537 ff.

Epiney, Astrid: Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht aus der Sicht des Bundesgerichts. Anmerkung zum BGer 2C_828/2011 vom 12. Oktober 2012, Jusletter vom 18. März 2013.

Epiney, Astrid: Zur Rolle des Bundesgerichts bei der Verfassungsauslegung. Gedanken zu BGE 139 I 16, Jusletter vom 6. Oktober 2014.

Epiney, Astrid: Freizügigkeit Schweiz – EU: status quo, Perspektiven und offene Fragen, in: Alberto Achermann/Cesla Amarelle/Martina Caroni/Astrid Epiney/Jörg Künzli/Peter Uebersax (Hrsg.), Jahrbuch für Migrationsrecht/Annuaire du droit de la migration 2015/2016, Bern 2016, 3 ff.

Epiney, Astrid: La portée de l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité dans l'Accord sur la libre circulation des personnes: questions choisies, Fribourg 2019.

Epiney, Astrid: Ist die «Schubert-Rechtsprechung» noch aktuell? Zur Frage des Verhältnisses zwischen Völker- und Landesrecht, AJP 2023, 699 ff.

Goldmann, Matthias: Völkerrechtliche Vereinbarungen und direkte Demokratie, ZaöRV 2018, 281 ff.

Grabenwarter, Christoph/Pabel, Katharina: Europäische Menschenrechtskonvention, 7. Aufl., München 2021.

Grahl-Madsen, Atle: Commentary of the Refugee Convention 1951, Oktober 1997, <https://www.refworld.org/docid/4785ee9d2.html>.

Gordzielik, Teresia: Sozialhilfe im Asylbereich. Zwischen Migrationskontrolle und menschenwürdiger Existenzsicherung, Zürich 2020.

Hangartner, Yvo: Unmittelbare Anwendbarkeit völker- und verfassungsrechtlicher Normen, ZSR 2007 I, 137 ff.

Hangartner, Yvo: Unklarheiten bei Volksinitiativen, AJP 2011, 471 ff.

Hangartner, Yvo: Bundesgerichtlicher Positionsbezug zum Verhältnis von Bundesverfassung und Völkerrecht, AJP 2013, 698 ff.

Hathaway, James C.: The Rights of Refugees under International Law, 2. Aufl., Cambridge 2021.

Hathaway, James C./Foster, Michelle: The Law of Refugee Status, 2. Aufl., Cambridge 2014.

Holoubek, Michael/Lienbacher, Georg: GRC Kommentar. Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Aufl., Wien 2019 (zit.: *Verfasser*, in: Holoubek/Lienbacher, GRC).

Hruschka, Constantin (Hrsg.): Genfer Flüchtlingskonvention. Handkommentar, Baden-Baden u.a. 2022 (zit.: *Verfasser*, in: Hruschka, GFK).

Joseph, Sarah/Castan, Melissa: The International Covenant on Civil and Political Rights, 3. Aufl., Oxford 2013.

Kälin, Walter/Epiney, Astrid/Caroni, Martina/Künzli, Jörg/Pirker, Benedikt: Völkerrecht. Eine Einführung, 5. Aufl., Bern 2022.

Keller, Helen/Lanter, Markus/Fischer, Andreas: Volksinitiativen und Völkerrecht: die Zeit ist reif für eine Verfassungsänderung, ZBl. 2008, 121 ff.

Kiener, Regina/Kälin, Walter/Wyttenbach, Judith: Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018.

Kiener, Regina/Krüsi, Melanie: Bedeutungswandel des Rechtsstaats und Folgen für die (direkte) Demokratie am Beispiel völkerrechtswidriger Volksinitiativen, ZBl. 2009, 237 ff.

Kolb, Robert: Völkerrecht und Völkerpolitik – Gedanken zur Minarettinitiative, SZIER 2010, 467 ff.

Kolb, Robert: L'initiative de l'UDC sur «l'autodétermination» («juges étrangers»), SZIER 2016, 567 ff.

Künzli, Jörg: Demokratische Partizipationsrechte bei neuen Formen der Begründung und bei der Auflösung völkerrechtlicher Verpflichtungen, ZSR 2009 I, 47 ff.

Künzli, Jörg/Frei, Nula/Krummen, David: Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung bei ausländischen Staatsangehörigen, 2017, <https://boris.unibe.ch/111803/1/171107_Studie_Freiheitsentzug.pdf>.

Lehrian, Melina: Zwei Jahre Wohnsitzregelung nach § 12 AufenthaltsG, Asylmagazin 12/2018, 416 ff.

Malinverni, Giorgio: Démocratie directe et droits de l'homme, FS Andreas Auer, Bern 2013, 453 ff.

Martenet, Vincent/Dubey, Jacques (Hrsg.): Commentaire romand. Constitution fédérale, Basel 2021 (zit.: *Verfasser*, in: Martenet/Dubey, CR Cst.).

Naguib, Tarek et al. (Hrsg.): UNO-Behindertenrechtskonvention, Bern 2023 (zit.: *Verfasser*, in: Naguib et al., UNO-Behindertenrechtskonvention).

Nobs, Roger: Volksinitiative und Völkerrecht, Zürich/St. Gallen 2006.

Nyfeler, Sarah: «Völkerrecht vor Landesrecht» – Die Bedeutung der Gerichtspraxis des EGMR, IFF Working Paper Online No. 14, April 2016, <https://folia.unifr.ch/unifr/documents/324100>.

Oesch, Matthias/Naef, Tobias: EU-Grundrechte, der EuGH und die Schweiz, ZSR 2017, 117 ff.

Pelzer, Marei/Pichl, Maximilian: Wohnsitzauflage und Residenzpflicht: Aktuelle Einschränkungen der Freizügigkeit von Flüchtlingen, ZAR 2016, 96 ff.

Pirker, Benedikt: Grundrechtsschutz im Unionsrecht zwischen Subsidiarität und Integration. Zur Anwendung der Unionsgrundrechte auf die Mitgliedstaaten, Baden-Baden 2017.

Reich, Johannes: Direkte Demokratie und völkerrechtliche Verpflichtungen im Konflikt – Funktionellrechtlich differenzierte Herstellung praktischer Konkordanz zwischen der Beachtung des Völkerrechts und konfligierenden Volksinitiativen im schweizerischen Bundesverfassungsrecht, ZaöRV 2008, 979 ff.

Thürer, Daniel: Kosmopolitisches Staatsrecht, Zürich 2005.

Thym, Daniel: Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge, LTO, 14. Januar 2016, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/wohnsitzauflage-residenzpflicht-anerkannte-fluechtlinge-asylbewerber/>.

Tschannen, Pierre: Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

Uebersax, Peter/Rudin, Beat/Hugi Yar, Thomas/Geiser, Thomas/Vetterli, Luzia (Hrsg.): Ausländerrecht. Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz, 3. Aufl., Basel 2022 (zit.: *Verfasser*, in: Uebersax et al., Ausländerrecht).

Waldmann, Bernhard/Belser, Eva Maria/Epiney, Astrid (Hrsg.): Basler Kommentar. Bundesverfassung, Basel 2015 (zit.: *Verfasser*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BSK BV).

Weis, Paul: The Refugee Convention, 1951, 1990, <https://www.refworld.org/docid/53e1dd114.html>.

Wüger, Daniel: Anwendbarkeit und Justiziabilität von Normen im schweizerischen Recht. Grundlagen, Methoden und Kriterien, Bern 2005.

Zieck, Marjoleine: Refugees and the Right to Freedom of Movement, 39 Mich. J. Int. Law 1, 2018, 19 ff.

Zimmermann, Andreas (Hrsg.): The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, Oxford 2014 (zit.: *Verfasser*, in: Zimmermann, The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees).

Materialien

Bundesrat: Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht, Bericht des Bundesrates vom 5. März 2010, BBl 2010 2263.

Bundesrat: Zusatzbericht des Bundesrats zu seinem Bericht vom 5. März 2010 über das Verhältnis Völkerrecht – Landesrecht, BBl 2011 3613 ff.

Bundesrat: Stärkung der präventiven Rechtskontrolle, Bericht des Bundesrates vom 5. März 2010, BBl 2010 2187 ff.

Bundesrat: Botschaft zur Selbstbestimmungsinitiative, BBl 2017 5355 ff.

Deutscher Bundestag: Zur Vereinbarkeit der Wohnsitzregelung nach dem Integrationsentwurf der Koalitionsfraktionen mit völkerrechtlichen Freizügigkeitsvorgaben, 2016, <https://www.bundestag.de/resource/blob/435760/1b142f6bd5f02402432589a64157447a/WD-2-084-16-pdf-data.pdf>.

Egger, Mike: Motion betreffend «Förderung der Integration von anerkannten Flüchtlingen in den Gemeinden» (19.3998) vom 11. September 2019, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20193998>.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR): Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights, August 2022, <https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_8_eng.pdf#page=22&zoom=100,92,317>.

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK): Asylgesetzrevision 10.052. Unterstützungsleistungen der Kantone im Asylbereich vom Sommer 2012, aktualisiert 2017, <https://de.readkong.com/page/asylgesetzrevision-10-052-unterstutzungsleistungen-der-2153858>.

Nationalrat: Motion Egger Mike. Förderung der Integration von anerkannten Flüchtlingen in den Gemeinden, AB N 2021 1600.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS): Unterstützung von Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs, 2019, <https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/Recht_und_Beratung/Merkblaetter/2019_MB-Asylbereich.pdf>.

UNO: Report of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Declaration and Programme of Action, August-September 2001, U.N. Doc. A/CONF.189/12, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Durban_text_en.pdf>.

UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK-Ausschuss): Allgemeine Bemerkung Nr. 5, U.N. Doc. CRPD/C/18/R.1, 2017, <https://digitallibrary.un.org/record/1308076?ln=en>.

UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-CESCR-Ausschuss): Allgemeine Bemerkung Nr. 4, U.N. Doc. E/1992/23 Annex III, 1991, <https://www.refworld.org/pdfid/47a7079a1.pdf>.

UNO-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung: Allgemeine Empfehlung XX(48), U.N. Doc. CERD/48/Misc.6/Rev.2, 1996, <file:///C:/Users/PrantlJ/Downloads/CERD_48_Misc.6_Rev.2-EN.pdf>.

UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR): Stellungnahme zu Massnahmen der Beschränkung der Wohnsitzfreiheit von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen, Juli 2007, <https://www.refworld.org/docid/4a54bbead.html>.

UNO-Menschenrechtsausschuss: Allgemeine Bemerkung Nr. 27, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 1999, <https://www.refworld.org/pdfid/45139c394.pdf>.

UNO-Menschenrechtsausschuss: Allgemeine Bemerkung Nr. 35, U.N. Doc. CCPR/C/GC/35, 2014, <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/general-comment-no-35-article-9-liberty-and-security-person>.

Abkürzungsverzeichnis

AB	Amtliches Bulletin
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) vom 16. Dezember 2005 (Stand am 1. April 2023), SR 142.20
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
Art.	Artikel
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (Stand am 22. November 2022), SR 142.31
Aufl.	Auflage
BBl	Bundesblatt
BGE	Bundesgericht, amtliche Sammlung
BGer	Bundesgericht
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
bzw.	beziehungsweise
E.	Erwägung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, SR 0.101
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
gem.	gemäss
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FK, Flüchtlingskonvention	Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, SR 0.142.30
FS	Festschrift
FZA	Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit, SR 0.142.112.681
GA	Generalanwalt
Hrsg.	Herausgeber
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

ICERD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 1. Dezember 1965, SR 0.104
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinne
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
insb.	insbesondere
lit.	litera
m.a.W.	mit anderen Worten
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
s.	siehe
sog.	sogenannte, sogenannter, sogenannten
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SZIER	Schweizerische Zeitschrift für Internationales und Europäisches Recht
u.a.	unter anderem
UNHCR	United Nations High Commissioner For Refugees, UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge
UNO-Behindertenrechtskonvention, BRK	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006, SR 0.109
UNO-Pakt I	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966, SR 0.103.1
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, SR 0.103.2
UNO-Rassendiskriminierungsübereinkommen, RDÜ	Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 1. Dezember 1965, SR 0.104
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, SR 0.111
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht

z.B.	zum Beispiel
ZBl.	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
Ziff.	Ziffer
ZP	Zusatzprotokoll
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht