

UNHCR Stellungnahme zum Recht auf Freizügigkeit nach Art. 26 der Genfer Flüchtlingskonvention

Die vorliegende Stellungnahme befasst sich mit der Frage, inwieweit das Flüchtlingen gemäss Art. 26 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)¹ garantierte Recht auf Freizügigkeit eingeschränkt werden darf. Anlass gegeben hierzu hat die durch UNHCR beobachtete Praxis einzelner Kantone, Flüchtlingen, die arbeitslos resp. abhängig von Sozialhilfe sind, einen Kantonswechsel zu verwehren.²

1 Generelle Bemerkungen zum Recht auf Freizügigkeit gemäss Art. 26 GFK

Das Recht auf Freizügigkeit gemäss Art. 26 GFK umfasst zum einen das Recht, den eigenen Wohnort frei zu wählen, und zum anderen das Recht, sich im Asylstaat frei zu bewegen.

Auf die Freizügigkeit gemäss Art. 26 GFK können sich nur Flüchtlinge berufen, die sich rechtmässig in einem Vertragsstaat aufhalten, wobei nicht vorausgesetzt wird, dass auch der Verbleib resp. das Niederlassen an sich rechtmässig ist.³ Insofern wäre Art. 26 GFK auch auf Flüchtlinge anwendbar, welche sich nur vorübergehend, beispielsweise für einen Studienaufenthalt, in der Schweiz aufhalten. Für die vorliegende Fragestellung von Relevanz sind jedoch nur diejenigen Flüchtlinge, die in der Schweiz Asyl erhalten haben, und deren Aufenthalt daher auf Dauer angelegt ist. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich deshalb ausschliesslich auf diese Fallkonstellation.

2 Inhalt und Standard des Rechts auf Freizügigkeit sowie Einschränkungsmöglichkeiten

Art. 26 GFK verpflichtet die Vertragsstaaten, Flüchtlinge mit rechtmässigem Aufenthalt von sämtlichen flüchtlingspezifischen Einschränkungen der Bewegungsfreiheit zu befreien. Möglich sind lediglich Einschränkungen, die allgemein auf Ausländerinnen und Ausländer unter den gleichen Umständen Anwendung finden. Art. 3 GFK verbietet zudem eine Diskriminierung zwischen verschiedenen Flüchtlingsgruppen bei der Gewährung der Rechte

¹ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, für die Schweiz in Kraft getreten am 21. April 1955 (SR 0.142.30); Generalversammlung der Vereinten Nationen, *Convention Relating to the Status of Refugees*, 28. Juli 1951, *Treaty Series*, Vol. 189, S. 137, verfügbar unter: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20189/volume-189-I-2545-English.pdf>; UNHCR verwendet in diesem Dokument die nichtverbindliche deutsche Übersetzung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, wo diese nicht in massgeblicher Weise von den verbindlichen Originaltexten abweicht.

² Vgl. Peter Uebersax/Stefan Schlegel, § 9 Einreise und Anwesenheit, in: Peter Uebersax et al. (Hrsg.), *Ausländerrecht*, 3. Aufl., 2022, N 9.434; siehe zudem etwa Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2022.00278 vom 29. September 2022, bestätigt in VB.2022.00464 vom 27. Oktober 2022, E. 3.4 ff.

³ UNHCR, UNHCR-Analyse des Entwurfs für das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017 Teil II, 18. Mai 2017, S. 3, m.w.H., verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/592012f94.html>; so auch Reinhard Marx, in: Andreas Zimmermann (Hrsg.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: a Commentary*, 2011, N 45 ff. zu Art. 26; ausführlich zudem Marjoleine Zieck, *Refugees and the Right to Freedom of Movement: From Flight to Return*, in: *Michigan Journal of International Law* 19 (2018), S. 80 ff.

nach Art. 26 GFK.⁴

Nachfolgend wird auf der Grundlage von Art. 31 ff. WVK⁵ erörtert, wie «Bestimmungen, die unter den gleichen Umständen für Ausländer im allgemeinen gelten» auszulegen ist.⁶

2.1 Wortlaut

Eine Auslegung von Art. 26 GFK bedingt zunächst einen Blick auf dessen Wortlaut:

«Jeder vertragsschliessende Staat räumt den Flüchtlingen, die sich rechtmässig auf seinem Gebiet aufhalten, das Recht ein, dort ihren Aufenthaltsort zu wählen und sich frei zu bewegen, vorbehaltlich der Bestimmungen, die unter den gleichen Umständen für Ausländer im allgemeinen gelten.»

Aus dem Wortlaut der Bestimmung ergibt sich somit zunächst, dass Art. 26 GFK auf dasjenige Regelwerk (*regulations* resp. *réglementation*) abstellt, welches ein Staat in seinem Hoheitsgebiet in allgemeiner Weise (*generally* resp. *en général*) sämtlichen Ausländerinnen und Ausländern (*aliens* resp. *étrangers*) auferlegt, die sich unter denselben Umständen (*in the same circumstances* resp. *dans les mêmes circonstances*) befinden, wie rechtmässig anwesende Flüchtlinge. Von besonderer Bedeutung sind insbesondere die Wendungen «Ausländer im allgemeinen» sowie «unter den gleichen Umständen», weshalb im Folgenden näher darauf eingegangen werden soll.

Durch die Verwendung des Begriffs «**Ausländer im allgemeinen**» wird zunächst eine Abgrenzung geschaffen von Flüchtlingen einerseits und anderen Gruppen von Ausländern und Ausländerinnen andererseits.⁷ Der Begriff «Ausländer» wird demnach in Abgrenzung zu sämtlichen anderen Gruppen von ausländischen Staatsangehörigen, welche keinen Flüchtlingsstatus haben, verwendet. Unter den dadurch geschaffenen Ausschluss flüchtlingspezifischer Einschränkungen der Freizügigkeit fallen insbesondere auch indirekte Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, etwa die Gewährung von Bewegungsfreiheit im Gegenzug zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.⁸ In Analogie zu Art. 7 GFK könnte die Bedeutung von «Ausländer im allgemeinen» zudem darin liegen, eine Gruppe von Ausländerinnen und Ausländern zu beschreiben, welche keine bevorzugte Behandlung genießt.⁹

⁴ Vgl. etwa James C. Hathaway, *The Rights of Refugees Under International Law*, 2. Aufl., 2021, S. 868, m.w.H.

⁵ Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, für die Schweiz in Kraft getreten am 6. Juni 1990 (SR 0.111); Generalversammlung der Vereinten Nationen, *Vienna Convention on the Law of Treaties*, 23. Mai 1969, *Treaty Series*, Vol. 1155, S. 331, verfügbar unter: https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028003902f&clang=_en.

⁶ Ausführlich betreffend die Auslegung der GFK Jane Mcadam, *Interpretation of the 1951 Convention*, in: Andreas Zimmermann (Hrsg.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: a Commentary*, 2011, insb. N 26 ff. Zur Auslegung völkerrechtlicher Verträge ausserdem beispielhaft Urteil des Bundesverwaltungsgerichts BVGE 2008/34 vom 11. September 2008, E. 6.1 ff.

⁷ So etwa auch Reinhard Marx, in: Andreas Zimmermann (Hrsg.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: a Commentary*, 2011, N 55 zu Art. 26, mit Verweis auf Nehemiah Robinson, *Convention relating to the Status of Refugees: It's History, Contents and Interpretation: A Commentary*, 1953, S. 110.

⁸ Marjoleine Zieck, *Refugees and the Right to Freedom of Movement: From Flight to Return*, in: *Michigan Journal of International Law* 19 (2018), S. 84 m.w.H.

⁹ Atle Grahl-Madsen, *Commentary of the Refugee Convention 1951 (Articles 2-11, 13-37)*, 1997, N 2 zu Art. 7 m.w.H., verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/4785ee9d2.html>.

Dafür spricht denn auch die Systematik der GFK, die an anderer Stelle eine Gleichbehandlung mit der am meisten begünstigten Ausländergruppe vorsieht.¹⁰

Auf die Frage, wie «Ausländer im allgemeinen» zu verstehen ist in Situationen, in welchen die nationale Rechtsordnung eines Vertragsstaates nicht nur zwischen Ausländerinnen und Ausländern einerseits und Flüchtlingen andererseits unterscheidet, sondern weitere Unterscheidungen je nach Aufenthaltsstatus trifft – wie in der Schweiz je nach Bewilligungsart – finden sich wenige Hinweise. Atle Grahl-Madsen verweist in seinem Kommentar zur GFK auf die Materialien zur Entstehung der Konvention, worin die damalige französische Regelung, die sukzessive Phasen der Gewährung von Bewegungsfreiheit an Ausländerinnen und Ausländer vorsah, beschrieben wird. Er schliesst daraus, dass es zulässig sei, diese Regelungen auch auf Flüchtlinge anzuwenden, sofern dieses Regime auf Ausländerinnen und Ausländer im Allgemeinen in gewissen Situationen angewendet werde und es nur auf Flüchtlinge angewendet würde, welche sich in ebendieser Situation befinden.¹¹

Was unter dem Begriff «**unter den gleichen Umständen**» zu verstehen ist, definiert die GFK in Art. 6 selbst:

«Im Sinne dieses Abkommens bedeutet der Ausdruck «unter den gleichen Umständen», dass eine Person alle Bedingungen (vor allem diejenigen über Dauer und Voraussetzungen von Aufenthalt und Niederlassung) zur Ausübung eines Rechts erfüllen muss, gleich wie wenn sie nicht Flüchtling wäre. Ausgenommen hiervon sind nur die Bedingungen, die ihrer Natur nach von einem Flüchtling nicht erfüllt werden können.»

Obschon diese Definition sich ihrem Wortlaut nach nur auf die Geltendmachung von Ansprüchen bezieht, ist sie dahingehend zu verstehen, dass Flüchtlinge eine Belastung (vorliegend eine Einschränkung ihres Rechts auf Freizügigkeit) nur dann hinzunehmen haben, wenn sie auch sämtliche Voraussetzungen erfüllen, unter denen die anderen Ausländerinnen und Ausländer mit einem vergleichbaren Aufenthaltstitel die Einschränkung hinzunehmen haben, wobei die Aufenthaltstitel etwa nach Form und Dauer verglichen werden können.¹²

Flüchtlinge erhalten in der Schweiz zunächst eine Aufenthaltsbewilligung. Diesen Aufenthaltstitel kennt das Schweizer Recht auch für andere Gruppen von Ausländerinnen und Ausländern. Was die Dauer und Zielrichtung dieses Aufenthaltsstatus betrifft, bestehen jedoch zentrale Unterschiede zwischen der Aufenthaltsbewilligung eines Flüchtlings und derjenigen einer anderen ausländischen Person: Während erstere nur unter den restriktiven

¹⁰ Vgl. etwa Art. 15 und Art. 17 Abs. 1 GFK, wobei im Rahmen von Art. 17 Abs. 1 GFK betreffend die nichtselbständige Erwerbstätigkeit in Bezug auf den europäischen Kontext auf die besondere Behandlung von EU-Staatsangehörigen verwiesen wird (siehe eingehender dazu weiter unten).

¹¹ Atle Grahl-Madsen, a.a.O., N 6 zu Art. 26: «The law may also provide for "successive stages, a progressive expansion of both place and time, by means of which the alien (is) eventually authorized to reside anywhere he wished and to move about freely". If this is the regime applied to aliens generally in certain circumstances, it may be applied to refugees in the same circumstances.»

¹² UNHCR, Stellungnahme zu Maßnahmen zur Beschränkung der Wohnsitzfreiheit von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen, Juli 2007, S. 3 m.w.H., verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/4a54bbead.html>.

Bedingungen von Art. 63 des Asylgesetzes (AsylG)¹³ widerrufen werden kann, ist die Hürde für die Beendigung letzterer durch Art. 62 Abs. 1 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)¹⁴ deutlich tiefer angesetzt. Dies wirkt sich ferner darauf aus, dass die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung (da gekoppelt an die jeweiligen Beendigungsgründe) bei Flüchtlingen nur unter weitaus restriktiveren Gründen verwehrt werden kann. Was die Zielsetzung des Aufenthaltsstatus betrifft, muss zudem ins Gewicht fallen, dass der Aufenthalt von Flüchtlingen verstärkt auf Integration ausgerichtet ist. Dies ergibt sich einerseits aus der GFK selbst, welche die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, bei Schutzgewährung die Integration von Flüchtlingen zu fördern. Entsprechend beschreiben die in der GFK enthaltenen Rechte einen Prozess der zunehmenden Integration, der von Aspekten der beruflichen Integration (Art. 17 f. GFK) bis hin zur Erleichterung der Einbürgerung reicht (Art. 34 GFK). In der Schweizer Rechtsordnung wird die Integration von Flüchtlingen etwa in der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)¹⁵ speziell hervorgehoben (vgl. z.B. Art. 14a VIntA) resp. sie ist vorgesehen durch die Ausrichtung einer Integrationspauschale des Bundes an die Kantone (Art. 58 Abs. 2 AIG i.V.m. Art. 15 VIntA).¹⁶ Demgegenüber ist die Aufenthaltsbewilligung im Allgemeinen als allgemeine Bewilligungsart für einen Aufenthalt in der Schweiz für sämtliche Aufenthalte vorgesehen, deren Dauer ein Jahr übersteigt (Art. 33 Abs 1 AIG). Dass der Aufenthalt von Beginn weg auf Dauer ausgelegt ist, wird nicht vorausgesetzt.¹⁷

Daher unterscheiden sich die Aufenthaltstitel der in Art. 37 AIG umfassten Personengruppe von denjenigen von Flüchtlingen hinsichtlich deren Dauer resp. der Umstände, unter denen sie aufgehoben werden können. Das heisst, die Einschränkung der Freizügigkeit von Flüchtlingen kann sich nicht nach der Einschränkungsmöglichkeit von Ausländerinnen und Ausländern mit Aufenthaltsbewilligung richten.

2.2 Verhältnis von Art. 26 GFK zu anderen Bestimmungen der GFK

2.2.1 Öffentliche Fürsorge, Art. 23 GFK

Werden Flüchtlinge in Bezug auf den Kantonswechsel sämtlichen anderen Personen mit Aufenthaltsbewilligung gleichgestellt, so könnte ihnen aufgrund von Art. 37 Abs. 2 i.V.m. Art. 62 Abs. 1 lit. e AIG ein Kantonswechsel etwa dann verweigert werden, wenn sie oder eine Person, für die sie zu sorgen haben, auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Eine Auslegung von Art. 26 GFK im Hinblick auf die vorliegende Fragestellung betrifft deshalb auch Art. 23 GFK, der die Behandlung von Flüchtlingen in den Vertragsstaaten

¹³ Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (SR 142.31).

¹⁴ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20).

¹⁵ Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 15. August 2018 (SR 142.205).

¹⁶ Laura Campisi/Roswitha Petry, § 21 Ausländische Personen und Integration, in: Peter Uebersax et al. (Hrsg.), Ausländerrecht, 3. Aufl., 2022, N 21.12 f. m.w.H.

¹⁷ Vgl. Peter Uebersax/Stefan Schlegel, § 9 Einreise und Anwesenheit, in: Peter Uebersax et al. (Hrsg.), Ausländerrecht, 3. Aufl., 2022, N 9.397.

bezüglich der öffentlichen Fürsorge regelt.¹⁸ Zudem ist anzumerken, dass die Sozialhilfeabhängigkeit oft mit einer Arbeitslosigkeit einhergeht¹⁹ und die Gewährung von Freizügigkeit Flüchtlingen besser ermöglicht, in ihrem Aufenthaltsstaat eine Existenz in Unabhängigkeit von Sozialhilfe aufzubauen.²⁰

Art. 23 GFK statuiert:

«Die vertragsschliessenden Staaten gewähren den auf ihrem Gebiet rechtmässig sich aufhaltenden Flüchtlingen die gleiche Fürsorge und öffentliche Unterstützung wie den Einheimischen.»

Demnach sind Flüchtlinge auf dem Gebiet der Sozialhilfe gleich zu behandeln wie Einheimische. Diese gleiche Behandlung bezieht sich nicht nur auf die Art und Höhe der Unterstützung. Der Begriff der gleichen Behandlung wird vielmehr in einem weiten Sinne verstanden, so dass das nationale Recht aufgrund von Art. 23 GFK in vergleichbaren Situationen keine andere Behandlung zwischen Flüchtlingen und Staatsangehörigen vorsehen darf.²¹

Die Verweigerung eines Kantonswechsels aufgrund der Sozialhilfeabhängigkeit eines Flüchtlings wäre folglich nicht mit Art. 23 GFK vereinbar, da das Schweizer Recht eine derartige Beschränkung für Schweizer und Schweizerinnen nicht kennt. Im Ergebnis ist deshalb eine Einschränkung der Freizügigkeit von Flüchtlingen aus sozialpolitischen resp. fiskalischen Gründen nicht zulässig.

2.2.2 Nichtselbständige Erwerbstätigkeit, Art. 17 GFK

Gemäss Art. 37 Abs. 2 AIG kann der Kantonswechsel bei Personen mit einer Aufenthaltbewilligung bei Arbeitslosigkeit verweigert werden. Aus diesem Grund ist für die vorliegende Fragestellung auch Art. 17 GFK von Relevanz. Dieser regelt die Rechte von Flüchtlingen im Hinblick auf eine nichtselbständige Erwerbstätigkeit. Absatz 1 statuiert:

«Die vertragsschliessenden Staaten gewähren Flüchtlingen, die sich ordnungsgemäss auf ihrem Gebiet aufhalten, in Bezug auf den Stellenantritt die günstigste Behandlung, die sie unter denselben Umständen Angehörigen eines fremden Landes zubilligen.»

Damit verpflichtet Art. 17 Abs. 1 GFK die Vertragsstaaten, Flüchtlingen in Bezug auf die

¹⁸ Vgl. in ähnlicher Weise verknüpfend Bundesverwaltungsgericht der Bundesrepublik Deutschland (BVerwG), Urteil vom 15. Januar 2008 (1 C 17.07) – DRsp Nr. 2008/8680, E. 2. b) bb).

¹⁹ Hiervon scheint auch der Schweizer Gesetzgeber auszugehen. So findet sich in der Botschaft zu Art. 37 AIG der Hinweis: «[D]er Anspruch auf Kantonswechsel [soll] zusätzlich von der beruflichen Integration abhängig gemacht werden. [...] Damit soll insbesondere verhindert werden, dass sozialhilfeabhängige Ausländerinnen und Ausländer bewusst in Kantone mit ausgebauten Sozialhilfeleistungen ziehen.» Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, 8. März 2002, BBl 2002 3709, S. 3790 f.

²⁰ UNHCR, *Guidelines on International Legal Standards Relating to Decent Work for Refugees*, Juli 2021, Anhang, N 4, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/60e5cfd74.html>.

²¹ UNHCR, Stellungnahme zu Massnahmen zur Beschränkung der Wohnsitzfreiheit von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen, Juli 2007, S. 10, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/4a54bbead.html>. Im Allgemeinen zur weiten Interpretation von Art. 23 GFK siehe etwa Atle Grahl-Madsen, *Commentary of the Refugee Convention 1951 (Articles 2-11, 13-37)*, 1997, N 3 zu Art. 23. Siehe ferner BVerwG, Urteil vom 15. Januar 2008 (1 C 17.07) – DRsp Nr. 2008/8680, E. 2. b) bb).

nichtselbständige Tätigkeit²² die gleiche Rechtsstellung einzuräumen, wie derjenigen Gruppe von ausländischen Staatsangehörigen, welche durch die nationale Rechtsordnung am besten gestellt sind. Dieser Standard wurde bewusst gewählt vor dem Hintergrund, dass Flüchtlinge sich gerade nicht auf ihre Heimatstaaten verlassen können, um eine günstige Behandlung beispielsweise durch einen Staatsvertrag zu verhandeln.²³ Im europäischen Kontext wird darauf basierend etwa argumentiert, dass die Mitgliedstaaten der EU Flüchtlingen in Bezug auf eine nichtselbständige Erwerbstätigkeit dieselbe Rechtsstellung zu gewähren haben, wie anderen EU-Staatsangehörigen.²⁴

Sollten Mitgliedstaaten für gewisse Gruppen von ausländischen Staatsangehörigen resp. für deren Anstellung bestimmte Massnahmen zum Schutz des eigenen Arbeitsmarktes aufgestellt haben, so sieht Art. 17 Abs. 2 GFK bestimmte Fälle vor, in welchen derartige Massnahmen unter keinen Umständen auf Flüchtlinge angewendet werden dürfen, so etwa, wenn sich ein Flüchtling seit mehr als drei Jahren im entsprechenden Staat aufhält (lit. a). In Anerkennung der zentralen Rolle, die ein effektiver Zugang zum Arbeitsmarkt für die Integration von Flüchtlingen einnimmt²⁵ – und in Einklang mit Art. 34 GFK – verbietet Art. 17 Abs. 3 GFK schliesslich die Verpflichtung der Vertragsstaaten, Massnahmen wohlwollend in Erwägung zu ziehen, um alle Flüchtlinge den eigenen Staatsangehörigen rechtlich gleichzustellen. Art. 17 GFK steht damit nicht zuletzt ein dafür, Flüchtlingen durch das Beseitigen von Hindernissen bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit einen Aufenthalt in Selbstversorgung und Würde zu ermöglichen.²⁶

Im Hinblick auf die Verweigerung eines Kantonswechsels aufgrund der Arbeitslosigkeit eines Flüchtlings ergibt sich durch den Einbezug des durch Art. 17 GFK vorgesehenen Rahmen zweierlei:

Erstens wird durch eine derartig motivierte Verweigerung des Kantonswechsels in Bezug auf den Zugang zum Arbeitsmarkt eine Ungleichbehandlung geschaffen zwischen Flüchtlingen und den bestgestellten Ausländern und Ausländerinnen in der Schweiz. Obschon dies nicht direkt geschieht, ist es gerade für Flüchtlinge, die über kein ausgebautes Netzwerk verfügen, schwieriger, an einem anderen Wohnort als dem ihrigen eine Arbeitsstelle zu finden. Diesen negativen Einfluss, den Wohnsitzbeschränkungen auf die Integration in den Arbeitsmarkt auf Flüchtlinge haben können, dokumentierte jüngst eine Studie aus

²² Zum Begriff siehe etwa Alice Edwards, in: Andreas Zimmermann (Hrsg.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: a Commentary*, 2011, N 45 zu Art. 17.

²³ Atle Grahl-Madsen, *Commentary of the Refugee Convention 1951 (Articles 2-11, 13-37)*, 1997, N 3 zu Art. 17; Alice Edwards, in: Andreas Zimmermann (Hrsg.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: a Commentary*, 2011, N 40 zu Art. 17.

²⁴ UNHCR, *Integration Rights and Practices with Regard to Recognized Refugees in the Central European Countries*, Juli 2000, S. 64 m.w.H., verfügbar unter: <https://www.unhcr.org/media/integration-rights-and-practices-regard-recognised-refugees-central-european-countries-part-i>; Alice Edwards, in: Andreas Zimmermann (Hrsg.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: a Commentary*, 2011, N 40 zu Art. 17, mit Hinweis darauf, dass sich dieses Argument auch in Bezug auf andere regionale Verträge anwenden liesse, etwa im Kontext der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft.

²⁵ Siehe etwa UNHCR, *Guidelines on International Legal Standards Relating to Decent Work for Refugees*, Juli 2021, N 1-5, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/60e5cfd74.html>.

²⁶ UNHCR, *Refugee Resettlement. An International Handbook to Guide Reception and Integration*, September 2002, S. 171 ff., verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/405189284.html>; Alice Edwards, in: Andreas Zimmermann (Hrsg.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: a Commentary*, 2011, N 55 zu Art. 17 m.w.H.

Deutschland.²⁷ Auch das dortige Ausländerrecht sieht eine Wohnsitzbeschränkung vor, von welcher unter anderem eine Ausnahme gemacht werden kann, um eine Arbeitsstelle in einem anderen Bundesland anzutreten.²⁸ Den Erkenntnissen der Studie zufolge lag die Wahrscheinlichkeit der Erwerbstätigkeit bei Geltung einer Wohnsitzbeschränkung rund 23 Prozent tiefer.²⁹

Zweitens zeigt die weitgehende Gleichstellung von Flüchtlingen mit Inländern in Art. 17 GFK auf, welche Bedeutung die GFK der Integration in den Arbeitsmarkt zumisst. Dieses Prinzip kennt auch die Schweiz, wie etwa ein Blick in die VintA oder die Integrationsagenda zeigt.³⁰ Dies steht in Einklang mit der hohen Relevanz, die der Integration bei Flüchtlingen im Gegenzug zu anderen ausländischen Staatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung zukommt.

2.3 Verhältnis von Art. 26 GFK zu anderen völkerrechtlichen Verträgen unter Einbezug der Ziele und Zwecke der GFK

Neben Bestimmungen der GFK sind andere völkerrechtliche Verträge bei einer Auslegung von Art. 26 GFK zu berücksichtigen. Hier kommen insbesondere diejenigen Menschenrechtsverträge in Betracht, auf die bereits die Präambel der GFK hinweist:

«In der Erwägung, dass die Charta der Vereinten Nationen und die am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung angenommene allgemeine Erklärung der Menschenrechte den Grundsatz bestätigt haben, dass die Menschen ohne Unterschied die Menschenrechte und Freiheitsrechte geniessen sollen,

in der Erwägung, dass die Vereinten Nationen wiederholt ihr grosses Interesse für die Flüchtlinge bekundet haben und dass sie sich bestrebt haben, diesen in möglichst weitem Umfang die Ausübung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten zu gewährleisten [...]»

Die Präambel der GFK zeugt vom Ziel der Vertragsstaaten, Flüchtlingen die grösstmög-

²⁷ Siehe Informationen auf der Webseite des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, verfügbar unter: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2023/230829-am-evaluation-wohnsitzregelung.html>. Betreffend den Zusammenhang zwischen Gewährung der Freizügigkeit und der Integration auf den Arbeitsmarkt von Flüchtlingen siehe ferner UNHCR, *Guidelines on International Legal Standards Relating to Decent Work for Refugees*, Juli 2021, Anhang, N 4, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/60e5cfd74.html>.

²⁸ Für eine genaue Darstellung siehe Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Evaluation der Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG*, August 2023, S. 27, verfügbar unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Beitragsreihe/beitrag-band-13-evaluation-wohnsitzregelung.pdf?__blob=publicationFile&v=7. UNHCR hat sich bereits bei der Einführung dieser Regelung gegen dessen Vereinbarkeit mit der GFK ausgesprochen und hält hieran fest; siehe UNHCR, *Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung «Entwurf eines Integrationsgesetzes»*, Juni 2016, insb. S. 3 ff., verfügbar unter: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/06/160614-Kommentierung-Integrationsgesetz_BTag-final-2.pdf.

²⁹ «Nach 5 Jahren wird der Effekt der Wohnsitzregelung auf knapp 10 Prozentpunkte geschätzt, die Wahrscheinlichkeit der Erwerbstätigkeit ist also in der Treatment-Gruppe knapp 23 % geringer als in der Kontrollgruppe.» Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Evaluation der Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG*, August 2023, S. 125, verfügbar unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Beitragsreihe/beitrag-band-13-evaluation-wohnsitzregelung.pdf?__blob=publicationFile&v=7.

³⁰ Siehe etwa die zahlreichen Informationen über die Integrationsagenda auf der Internetseite des Staatssekretariats für Migration: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuengerung/integrationsfoerderung/kantonale-programme/integrationsagenda.html>.

liche Ausübung ihrer Grundrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten.³¹ Dadurch werden die durch die GFK gewährten Rechte eingebettet in die durch andere Menschenrechtsverträge garantierten Rechte. Sie sind entsprechend im Lichte der nachfolgenden Menschenrechtsverträge auszulegen unter Einbezug dessen, dass deren Ausübung in möglichst weitem Umfang zu gewähren ist.³²

In anderen Menschenrechtsverträgen ist die Freizügigkeit insbesondere in Art. 12 UNO-Pakt II und Art. 2 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK normiert.³³ Da die Schweiz zu ersterem einen Vorbehalt angebracht und letzteres nicht ratifiziert hat, lässt sich aus diesen beiden Normen zumindest kein vorliegend relevanter Anspruch ableiten.

2.4 Aus der Staatenpraxis

Die Bedeutung einer Vertragsnorm kann sich ferner aus nachfolgender Staatenpraxis ergeben, etwa aus der Art und Weise, wie sie von den Vertragsstaaten nach Vertragsschluss angewendet wird oder welche ähnlichen Verpflichtungen eingegangen wurden. Um für die Auslegung von Relevanz zu sein, muss diese Praxis eine gewisse Konsistenz und Akzeptanz aufweisen. Das Gewicht, welches der nachfolgenden Praxis gegenüber anderen Auslegungsmethoden gegeben wird, bestimmt sich zudem danach, wie ausgereift diese ist sowie, von welchen Staaten sie implementiert wird.³⁴ Im Rahmen dieser Stellungnahme ist eine umfassende Analyse der Staatenpraxis nicht möglich. Zu berücksichtigen sind hier jedoch die weitergehenden Standards aus dem UNO-Pakt II und der EMRK, zu denen sich eine grosse Anzahl von Staaten verpflichtet hat. Ferner soll auf einige, die oben dargelegte Position unterstützende, Anwendungspraktiken und Urteile aus der Schweiz, Deutschland und Österreich hingewiesen werden.

Das Recht auf Freizügigkeit ist auch in **Art. 12 UNO-Pakt II**³⁵ garantiert. Dessen Abs. 1 und 3 besagen:

«Jedermann, der sich rechtmässig im Hoheitsgebiet eines Staates

³¹ UNHCR, *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, April 2001, N 4, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=3b20a3914&skip=0&query=object%20purpose%201951%20convention>; siehe ausserdem Jane Mcadam, *Interpretation of the 1951 Convention*, in: Andreas Zimmermann (Hrsg.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: a Commentary*, 2011, N 41 ff. mit zahlreichen Hinweisen.

³² UNHCR, *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, April 2001, N 5, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=3b20a3914&skip=0&query=object%20purpose%201951%20convention>.

³³ Rechte von Flüchtlingen, welche in Zusammenhang mit der Thematik der vorliegenden Stellungnahme stehen, sind zudem verbrieft im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (UNO-Pakt I), für die Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992 (SR 0.103.1): vgl. Art. 2 Abs. 2 (Nicht-Diskriminierung), Art. 6 (Recht auf Arbeit) und Art. 9 (soziale Sicherheit).

³⁴ Jane Mcadam, *Interpretation of the 1951 Convention*, in: Andreas Zimmermann (Hrsg.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: a Commentary*, 2011, N 62 f. m.w.H.

³⁵ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, für die Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992 (SR 0.103.2); Generalversammlung der Vereinten Nationen, *International Covenant on Civil and Political Rights*, 16. Dezember 1966, *Treaty Series*, Vol. 999, S. 171, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>; Marjoleine Zieck, *Refugees and the Right to Freedom of Movement: From Flight to Return*, in: *Michigan Journal of International Law* 19 (2018), S. 86 f. Siehe betr. den persönlichen Anwendungsbereich von Art. 12 UNO-Pakt II, UN-Menschenrechtsausschuss, *CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement)*, 2. November 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, N 8, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/45139c394.html>.

aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen. [...] Die oben erwähnten Rechte dürfen nur eingeschränkt werden, wenn dies gesetzlich vorgesehen und zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist und die Einschränkungen mit den übrigen in diesem Pakt anerkannten Rechten vereinbar sind.»

Der UNO-Pakt II wurde von 173 Staaten ratifiziert. Art. 12 reflektiert daher einen Standard für die Einschränkung der Freizügigkeit (im Allgemeinen), der einem breiten internationalen Konsens entspricht. Die Einschränkung der durch Art. 26 GFK garantierten Freizügigkeit hat sich grundsätzlich an diesen Standards zu messen und ist folglich für die Vertragsstaaten des Paktes, die nicht wie die Schweiz einen diesbezüglichen Vorbehalt eingelegt haben, nur dann zulässig, wenn sie gesetzlich vorgesehen sind sowie, wenn sie zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind und mit den übrigen Rechten im Pakt vereinbar sind.

In der Schweiz beruht die Verweigerung des Kantonswechsels mit Art. 37 Abs. 2 resp. Art. 62 Abs. 1 lit. e AIG auf einer gesetzlichen Grundlage. Was die Zielsetzung der Verweigerung eines Kantonswechsels aufgrund Arbeitslosigkeit resp. Sozialhilfeabhängigkeit betrifft, kommt als öffentliches Interesse im Sinne von Art. 12 UNO-Pakt II einzig der Schutz der öffentlichen Ordnung in Frage. Wohnsitzbeschränkungen in Form eines verweigerten Kantonswechsels dienen etwa dazu, eine Konzentration von sozialhilfeabhängigen Personen in Kantonen mit besonders ausgeprägten Sozialhilfesystemen zu verhindern, um einer potenziellen Überlastung dieser Systeme entgegenzuwirken. Das Erfordernis der fehlenden Arbeitslosigkeit als Voraussetzung für die Gewährung der Freizügigkeit dient ferner als Integrationsanreiz.³⁶

Notwendig ist jedoch eine Verhältnismässigkeitsprüfung, in deren Rahmen neben einer Abwägung der beteiligten Interessen auch die Erforderlichkeit und Geeignetheit der freiheitsbeschränkenden Massnahmen geprüft wird. Insbesondere dürfen nationale Ausgestaltungen der Einschränkungen der Freizügigkeit resp. Bewegungsfreiheit nicht zu einer Umkehr des Verhältnisses zwischen Recht und Einschränkung resp. Norm und Ausnahme führen.³⁷

Die Praxis zum UNO-Pakt II stellt hohe Anforderungen an das Aufwiegen privater Interessen aufgrund Überlegungen der öffentlichen Ordnung.³⁸ Damit etwa Wohnsitzbeschränkungen aufgrund sozialpolitischer Überlegungen resp. Einschränkungen der Freizügigkeit aus rein ordnungspolitischen Überlegungen zulässig wären, müssten diese entweder

³⁶ Vgl. die Ausführungen in Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, 8. März 2002, BBl 2002 3709, S. 3790 f.

³⁷ UN-Menschenrechtsausschuss, *CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement)*, 2. November 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, N 14 ff., verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/45139c394.html>. Zur Verbindung von Art. 12 UNO-Pakt II mit Art. 26 GFK siehe James C. Hathaway, *The Rights of Refugees Under International Law*, 2. Aufl., 2021, S. 880 ff. und 886; ausführlich hierzu auch Marjoleine Zieck, *Refugees and the Right to Freedom of Movement: From Flight to Return*, in: *Michigan Journal of International Law* 19 (2018), S. 86 f.

³⁸ Ausführlich hierzu etwa Paul M. Taylor, *A Commentary on the International Covenant on Civil and Political Rights*, 2020, S. 340 ff., m.w.H.

unnatürlich dringlich sein oder die Interessen der Betroffenen nur minimal tangieren. Da eine Einschränkung der Wohnsitzfreiheit auf einen bestimmten Kanton einen relativ starken Rechtseingriff darstellen kann und die privaten Interessen dementsprechend hoch sind, sind an die Schwere der öffentlichen Interessen entsprechend hohe Anforderungen zu stellen. Ausschlaggebend ist ferner, ob freiheitsbeschränkende Massnahmen geeignet und erforderlich sind. Gerade Integrationsanreize etwa liessen sich durch weitaus weniger einschneidende Massnahmen als eine Einschränkung der Wohnsitzfreiheit setzen.

Was die Praxis in Europa betrifft, ist schliesslich **Art. 2 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK**³⁹ zu erwähnen, der seit 1968 die innerstaatliche Bewegungsfreiheit auf europäischer Ebene vorsieht. Dessen Abs. 1 und 3 sehen vor:

«Jede Person, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und ihren Wohnsitz frei zu wählen. [...] Die Ausübung dieser Rechte darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind 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.»

Da das Protokoll von sämtlichen Mitgliedern des Europarates mit einzigen Ausnahmen der Schweiz, Griechenland, der Türkei und Grossbritannien ratifiziert worden ist, trägt es ebenfalls zu einem Standard hinsichtlich der Anforderungen an die Gewährung der Freizügigkeit resp. deren Einschränkung bei.⁴⁰ Der Standard, welchen Art. 2 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK vorsieht, stimmt mit demjenigen von Art. 12 UNO-Pakt II überein, weshalb auf die diesbezüglich gemachten Ausführungen verwiesen werden kann.

Das **Schweizer Bundesverwaltungsgericht** beurteilt die Zulässigkeit des Kantonswechsels von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen nach den Kriterien für einen Kantonswechsel von Personen mit einer Niederlassungsbewilligung. Danach ist die Verweigerung eines Wechsels nur dann zulässig, wenn Gründe für den Widerruf einer Niederlassungsbewilligung gegeben sind. Das Gericht begründet dies unter Berufung auf Art. 26 GFK damit, dass die Einschränkungen der Bewegungsfreiheit von Flüchtlingen auf ein Minimum beschränkt werden sollten und etwa auf Fälle von Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit limitiert seien.⁴¹ In einem kürzlich ergangenen Entscheid entwickelte das Bundesverwaltungsgericht seine Rechtsprechung dahingehend, dass auch bei der Anwendung der Kriterien für den Widerruf einer Niederlassungsbewilligung die Flüchtlingseigenschaft resp. die daraus resultierenden Rechte nicht unbeachtet belassen werden dürften. Dies führe dazu, dass die Niederlassungsbewilligung eines Flüchtlings nur dann gemäss Art. 63 AIG widerrufen werden könne, wenn eine anschliessende Ausweisung verhältnismässig sei. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts besage etwa, dass eine Ausweisung in Fällen

³⁹ 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 (SEV Nr. 046) vom 2. Mai 1968, verfügbar unter: <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=046>.

⁴⁰ Siehe <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=046>.

⁴¹ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts E-2324/2011 vom 6. Februar 2012, E. 5.2.2.

unverhältnismässig sei, für die das Gesetz dies nicht vorsehe. Da die relevante Bestimmung des Schweizer Rechts (Art. 65 AsylG, Weg- oder Ausweisung) die Sozialhilfeabhängigkeit nicht vorsehe, könne selbst die Sozialhilfeabhängigkeit in hohem Masse (wie von Art. 63 AIG eigentlich vorgesehen) nicht dazu führen, dass einem Flüchtling der Kantonswechsel verweigert werde.⁴² Diese Praxis des Bundesverwaltungsgerichts ist in der Lehre auf Zustimmung getroffen.⁴³

Das **österreichische Recht** kennt keine Beschränkung der Wohnsitzwahl für Flüchtlinge.

Das **deutsche Bundesverwaltungsgericht** hat sich in einem 2008 ergangenen Urteil damit auseinandergesetzt, wann eine Wohnsitzauflage bei Bezug von Sozialleistungen nicht mit der GFK vereinbar ist.⁴⁴ Das Gericht argumentierte:

«Aus dem Zusammenspiel der in Art. 26 GFK gewährten Freizügigkeit mit dem Grundsatz fürsorgerechtlicher Gleichbehandlung in Art. 23 GFK ergibt sich, dass freizügigkeitsbeschränkende Maßnahmen gegenüber Flüchtlingen nicht zum Zweck der angemessenen Verteilung öffentlicher Sozialhilfelasten eingesetzt werden dürfen. Verfolgt die Ausländerbehörde bei der Anordnung von Wohnsitzauflagen derartige fiskalische Ziele, macht sie vor ihrem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch. [...] Im vorliegenden Fall dienten die verfügten Wohnsitzbeschränkungen nach den in Bezug genommenen Ländererlassen dem fiskalischen Zweck, eine Verlagerung von Sozialhilfelasten in andere Bundesländer durch Binnenwanderung bestimmter Gruppen von Ausländern zu vermeiden. Die Anknüpfung an den Sozialhilfebezug diene dabei ausweislich der Begründung des Widerspruchsbescheids nicht der Verwirklichung migrationspolitischer Ziele, sondern dem fiskalischen Zweck der angemessenen Verteilung der mit Fürsorgeleistungen verbundenen finanziellen Belastungen. Dies ist kein zulässiger Zweck für aufenthaltsbeschränkende Maßnahmen gegenüber anerkannten Flüchtlingen. Da die verfügten Auflagen nicht auf einen nach Art. 26 GFK legitimen aufenthaltsrechtlichen Zweck gestützt waren, der eine unterschiedliche Behandlung von Ausländern und Inländern rechtfertigt, verstoßen sie gegen den in Art. 23 GFK verankerten Grundsatz der Inländergleichbehandlung, denn der Zweck der angemessenen Verteilung von Sozialhilfelasten rechtfertigt auch bei Deutschen keine Wohnsitzbeschränkung.»⁴⁵

Das deutsche Bundesverwaltungsgericht zog damit für die Beurteilung der Zulässigkeit einer Beschränkung von Art. 26 GFK den inhaltlich ebenfalls einschlägigen Art. 23 GFK herbei und liess den in letzterem vorgesehene Rechtsgewährungsstandard miteinfließen.

⁴² Urteil des Bundesverwaltungsgerichts F-724/2020 vom 30. September 2022, insb. E. 4.2.1 und 4.3.1.

⁴³ Peter Uebersax/Stefan Schlegel, § 9 Einreise und Anwesenheit, in: Peter Uebersax et al. (Hrsg.), Ausländerrecht, 3. Aufl., 2022, N 9.434.

⁴⁴ BVerwG, Urteil vom 15. Januar 2008 (1 C 17.07) – DRsp Nr. 2008/8680.

⁴⁵ BVerwG, Urteil vom 15. Januar 2008 (1 C 17.07) – DRsp Nr. 2008/8680, E. b) bb), b) cc) und b) dd).

2.5 Subsidiäre historische Auslegung

Obschon der historischen Auslegung von völkerrechtlichen Verträgen eine subsidiäre Rolle zukommt, vermag der Blick in die *Travaux Préparatoires* Aufschluss darüber zu geben, mit welcher Motivation die Formulierung von Art. 26 GFK gewählt wurde. Historisch betrachtet, wurde der Zusatz «für Ausländer im Allgemeinen» von den vertragszeichnenden Parteien als hinreichend betrachtet, da die Freizügigkeit üblicherweise von sämtlichen Staaten der ausländischen Bevölkerung gewährt wird und die Ausübung dieses Rechts nur vereinzelt Einschränkungen unterzogen wird.⁴⁶ Die *Travaux Préparatoires* zeigen, dass der Verweis auf Ausländerinnen und Ausländer im Allgemeinen insbesondere dem Bedürfnis der Staaten entsprang, trotz Verbriefung der Freizügigkeit in der GFK, ihre Souveränität über die Regelung von Aspekten der Bevölkerungspolitik in gewissen Situationen nicht aufzugeben. So enthielt etwa einer der ersten Vorschläge für Art. 26 GFK die Formulierung:

«Without prejudice to the power of any High Contracting Party to regulate the right of sojourn and residence, a refugee shall be entitled to move about freely, to sojourn or reside in the territory to which the present Convention applies, in accordance with the laws and internal regulations applying therein.»⁴⁷

Gegenstand der Diskussionen zwischen den Vertretern der Staaten waren bestimmte Situationen, in welchen sie sich trotz grundsätzlicher Gewährung der Freizügigkeit dazu bewegen sahen, unter Umständen dieses Recht einschränken zu müssen. Aufgeführt wurde etwa die Situation einer hohen Anzahl Ankünfte von Flüchtlingen des spanischen Bürgerkrieges an der französischen Grenze mit dem Hinweis, dass eine Beschränkung der Bewegungsfreiheit dieser Personen in den ersten Momenten der Ankunft unerlässlich gewesen sei bei Vorliegen bestimmter Umstände.⁴⁸

Im Weitergang der Diskussion wurde auf den Einwand eines Repräsentanten, wonach es in zahlreichen Staaten Grenzgebiete oder strategische Zonen gäbe, welche von Ausländern und Ausländerinnen nicht betreten werden dürften, entgegnet, dass es sich dabei um eine Frage der innerstaatlichen Vorschriften über die Freizügigkeit und den Aufenthalt von Personen handle. Auf diesen Diskurs hin fand schliesslich der Hinweis auf «general provisions applicable to aliens in general» Einzug in den Konventionstext.⁴⁹ So wurde anerkannt, dass Staaten legitime Interessen daran haben können, die Freizügigkeit von Personen, Flüchtlinge miteingeschlossen, auf ihrem Staatsgebiet zu regeln. Die Zeichnungsstaaten gingen jedoch davon aus, dass diese Interessen von einer gewissen Schwere sein müssen.

⁴⁶ Reinhard Marx, in: Andreas Zimmermann (Hrsg.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: a Commentary*, 2011, N 55 zu Art. 26.

⁴⁷ Paul Weis, *The Refugee Convention*, 1951, S. 146, verfügbar unter: <https://www.unhcr.org/media/refugee-convention-1951-travaux-preparatoires-analysed-commentary-dr-paul-weis>.

⁴⁸ Paul Weis, *The Refugee Convention*, 1951, S. 146, verfügbar unter: <https://www.unhcr.org/media/refugee-convention-1951-travaux-preparatoires-analysed-commentary-dr-paul-weis>.

⁴⁹ Paul Weis, *The Refugee Convention*, 1951, S. 146, verfügbar unter: <https://www.unhcr.org/media/refugee-convention-1951-travaux-preparatoires-analysed-commentary-dr-paul-weis>.

3 Abschliessende Bemerkungen

Im Hinblick auf die eingangs aufgeworfener Frage, ob Flüchtlingen bei Arbeitslosigkeit oder Sozialhilfeabhängigkeit der Kantonswechsel verweigert werden kann, ist abschliessend und zusammenfassend Folgendes festzuhalten:

Flüchtlinge befinden sich nicht «unter den gleichen Umständen» im Sinne von Art. 26 GFK in Besitz einer Aufenthaltsbewilligung wie andere ausländische Staatsangehörige. Ihr Aufenthalt ist auf Dauer angelegt. Die Integrationsagenda zeigt, dass von Flüchtlingen erwartet wird, dass sie sich integrieren und dass sie ferner hierfür besonders unterstützt werden. Ausserdem ist die Aufenthaltsbewilligung von Flüchtlingen, anders als die anderer Ausländer und Ausländerinnen, besonders gegen eine Beendigung durch Nichtverlängerung oder Widerruf geschützt.

Ferner ist der durch Art. 26 GFK aufgestellte Standard nicht isoliert zu betrachten. Sind wie vorliegend weitere Konventionsrechte betroffen, namentlich die öffentliche Fürsorge und die Aufnahme einer unselbständigen Erwerbstätigkeit, so ist eine Einschränkung der Freizügigkeit auch an deren Standards zu messen. Die Verweigerung eines Kantonswechsels aufgrund Sozialhilfeabhängigkeit ist deshalb nicht mit der GFK vereinbar, weil sie Flüchtlinge vor Hürden stellt, die für Schweizer Staatsangehörige nicht vorgesehen sind. Ferner spricht der negative Einfluss einer Wohnsitzbeschränkung auf die Integration in den Arbeitsmarkt dagegen, dass eine Verweigerung des Kantonswechsels aufgrund Arbeitslosigkeit mit der GFK vereinbar wäre.

Schliesslich existiert mit Art. 12 UNO-Pakt II und Art. 2 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK ein international breit abgestützter Konsens hinsichtlich des Standards, der an Einschränkungen der Freizügigkeit gestellt wird. Einschränkungen der Freizügigkeit von Flüchtlingen müssen demnach einer gesamtheitlichen Prüfung der Verhältnismässigkeit, wie sie in UNO-Pakt II und dem 4. Zusatzprotokoll zur EMRK vorgesehen wird, zugänglich sein. Trotz des Vorbehalts der Schweiz zu Art. 12 UNO-Pakt II resp. der Nichtratifizierung des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK sollten diese Standards auch in der Schweiz miteinflussen, wenn über die Zulässigkeit einer Beschränkung der Freizügigkeit von Flüchtlingen entschieden wird. Schliesslich werden sie auch getragen durch die Staatenpraxis in Deutschland sowie den *Travaux Préparatoires* zu der GFK und widerspiegeln sich in der Praxis des Schweizer Bundesverwaltungsgericht.