

SITZUNGSBERICHT

in der Rechtssache E-4/11

ANTRAG des Verwaltungsgerichtshofs des Fürstentums Liechtenstein (im Folgenden: Verwaltungsgerichtshof) an den Gerichtshof gemäss Artikel 34 des Abkommens der EFTA-Staaten über die Errichtung einer EFTA-Überwachungsbehörde und eines EFTA-Gerichtshofs in der vor ihm anhängigen Rechtssache

Arnulf Clauder

betreffend die Auslegung von Artikel 16 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, wie durch Protokoll 1 zum EWR-Abkommen an das EWR-Abkommen angepasst.¹

I. Einleitung

1. Mit Schreiben vom 14. Februar 2011, beim EFTA-Gerichtshof eingegangen am 16. Februar 2011, stellte der Verwaltungsgerichtshof einen Antrag auf Vorabentscheidung in einer bei ihm anhängigen Rechtssache betreffend Arnulf Clauder (im Folgenden: Herr Clauder oder Beschwerdeführer).

2. Die Rechtssache vor dem Verwaltungsgerichtshof betrifft die Entscheidung der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, den Antrag des Beschwerdeführers, der nicht erwerbstätig ist und Sozialhilfe bezieht, auf Erteilung einer Familiennachzugsbewilligung für seine Ehefrau abzuweisen.

¹ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, ABl. 2004 L 158, S. 77, auf die unter Punkt 3 des Anhangs VIII des EWR-Abkommens Bezug genommen wird.

II. Rechtlicher Hintergrund

Europarecht

3. Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (im Folgenden: EMRK) – *Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens* – lautet:

1. *Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.*

...

Die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (im Folgenden: Richtlinie 2004/38 oder Richtlinie), wurde mittels Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 158/2007 vom 7. Dezember 2007 (im Folgenden: Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 158/2007) in das EWR-Abkommen aufgenommen.²

4. Der persönliche Geltungsbereich der Richtlinie wurde in Kapitel I – *Allgemeine Bestimmungen* – Artikel 3 unter der Überschrift „Berechtigte“ folgendermassen festgelegt:

(1) *Diese Richtlinie gilt für jeden Unionsbürger, der sich in einen anderen als den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, begibt oder sich dort aufhält, sowie für seine Familienangehörigen im Sinne von Artikel 2 Nummer 2, die ihn begleiten oder ihm nachziehen.*

...

5. Artikel 2 der Richtlinie – *Begriffsbestimmungen* – lautet:

Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

...

2. „*Familienangehöriger*“

a) den Ehegatten;

...

6. Artikel 7 der Richtlinie – *Recht auf Aufenthalt für mehr als drei Monate* – lautet:

² ABl. 2008 L 124, S. 20.

(1) *Jeder Unionsbürger hat das Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats für einen Zeitraum von über drei Monaten, wenn er*

a) Arbeitnehmer oder Selbstständiger im Aufnahmemitgliedstaat ist oder

b) für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügt, so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen, und er und seine Familienangehörigen über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat verfügen oder

...

d) ein Familienangehöriger ist, der den Unionsbürger, der die Voraussetzungen des Buchstaben a, b ... erfüllt, begleitet oder ihm nachzieht.

...

7. Artikel 16 der Richtlinie legt die allgemeine Regel in Bezug auf das Recht auf Daueraufenthalt fest. Er sieht Folgendes vor:

Allgemeine Regel für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen

(1) *Jeder Unionsbürger, der sich rechtmäßig fünf Jahre lang ununterbrochen im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten hat, hat das Recht, sich dort auf Dauer aufzuhalten. Dieses Recht ist nicht an die Voraussetzungen des Kapitels III geknüpft.*

(2) *Absatz 1 gilt auch für Familienangehörige, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und die sich rechtmäßig fünf Jahre lang ununterbrochen mit dem Unionsbürger im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten haben.*

...

(4) *Wenn das Recht auf Daueraufenthalt erworben wurde, führt nur die Abwesenheit vom Aufnahmemitgliedstaat, die zwei aufeinander folgende Jahre überschreitet, zu seinem Verlust.*

8. Artikel 24 der Richtlinie – Gleichbehandlung – lautet:

(1) *Vorbehaltlich spezifischer und ausdrücklich im Vertrag und im abgeleiteten Recht vorgesehener Bestimmungen genießt jeder Unionsbürger, der sich aufgrund dieser Richtlinie im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufhält, im Anwendungsbereich des Vertrags die gleiche Behandlung wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats. Das Recht auf Gleichbehandlung erstreckt sich auch auf Familienangehörige, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und das Recht auf Aufenthalt oder das Recht auf Daueraufenthalt genießen.*

...

Anpassungen an den EWR

9. Die Gemeinsame Erklärung der Vertragsparteien zum Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 158/2007 zur Aufnahme der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates in das Abkommen lautet:

Der mit dem Vertrag von Maastricht eingeführte Begriff der Unionsbürgerschaft (Artikel 17 ff. EG-Vertrag) findet keine Entsprechung im EWR-Abkommen. Die Aufnahme der Richtlinie 2004/38/EG in das EWR-Abkommen lässt die Bewertung der Bedeutung künftiger Rechtsakte der EU und der künftigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auf der Grundlage des Begriffs der Unionsbürgerschaft für das EWR-Abkommen unberührt. Das EWR-Abkommen bietet keine Rechtsgrundlage für politische Rechte von EWR-Staatsangehörigen.

...

Sektorielle Anpassungen

10. In Anhang V des EWR-Abkommens heisst es:

...

Die Liechtenstein betreffenden SEKTORALEN ANPASSUNGEN des Anhangs VIII gelten entsprechend für diesen Anhang.

...

11. Die Liechtenstein betreffenden sektoriellen Anpassungen des Anhangs VIII lauten folgendermassen:

Für Liechtenstein gilt Nachstehendes. Unter angemessener Berücksichtigung der speziellen geografischen Lage Liechtensteins wird diese Regelung alle fünf Jahre überprüft, das erste Mal vor Mai 2009.

I

Staatsangehörige Islands, Norwegens und der EU-Mitgliedstaaten dürfen sich nur mit Genehmigung der Behörden Liechtensteins in Liechtenstein niederlassen. Mit den unten aufgeführten Einschränkungen haben sie einen Rechtsanspruch auf diese Genehmigung. Für einen Zeitraum von weniger als drei Monaten je Jahr brauchen Personen, die in Liechtenstein keine Beschäftigung oder sonstige ständige Erwerbstätigkeit aufnehmen, und Personen, die grenzüberschreitende Dienste erbringen, keine derartige Aufenthaltsgenehmigung.

...

III

Familienangehörige der Staatsangehörigen Islands, Norwegens und der EU-Mitgliedstaaten, die ihren rechtmäßigen Aufenthalt in Liechtenstein haben, haben ein Anrecht auf eine Genehmigung der gleichen Gültigkeitsdauer wie die der Person, von der sie abhängen. Sie haben das Recht, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen; in diesem Fall werden sie zu der Quote der Aufenthaltsgenehmigungen für Erwerbstätige gezählt. Die Bedingungen des Abschnitts II dürfen jedoch nicht zu einer Ablehnung der Genehmigung herangezogen werden, wenn die jährliche Quote der Genehmigungen für Erwerbstätige erschöpft ist.

Personen, die ihre Erwerbstätigkeit beenden, können unter den in der Verordnung (EWG) Nr. 1251/70 der Kommission vom 29. Juni 1970 über das Recht der Arbeitnehmer, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verbleiben und in der Richtlinie 75/34/EWG des Rates vom 17. Dezember 1974 über das Recht der Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, nach Beendigung der Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats zu verbleiben festgelegten Bedingungen in Liechtenstein verbleiben: Sie werden dann nicht mehr zu der Quote der Aufenthaltsgenehmigungen für Erwerbstätige noch zu der in Abschnitt IV bestimmten Quote gezählt.³

³ Verordnung (EWG) Nr. 1251/70 der Kommission vom 29. Juni 1970 über das Recht der Arbeitnehmer, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verbleiben, ABl. 1970 L 142, S. 24, und Richtlinie 75/34/EWG des Rates vom 17. Dezember 1974 über das Recht der Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, nach Beendigung der Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats zu verbleiben, ABl. 1975 L 14, S. 10, wurden aus Anhang V des EWR-Abkommens gestrichen und durch die Richtlinie 2004/38 ersetzt.

Nationales Recht⁴

12. Das Gesetz vom 20. November 2009 über die Freizügigkeit für EWR- und Schweizer Staatsangehörige (Personenfreizügigkeitsgesetz; im Folgenden: PFZG)⁵ und die Verordnung über die Freizügigkeit für EWR- und Schweizer Staatsangehörige (Personenfreizügigkeitsverordnung; im Folgenden: PFZV)⁶ sind am 1. Januar 2010 in Kraft getreten.

13. Artikel 24 PFZG befasst sich mit den Grundsätzen der Daueraufenthaltsbewilligung. Er lautet:

... Grundsatz:

1) EWR-Staatsangehörigen wird vorbehaltlich Art. 43 und 46 auf Gesuch hin eine Daueraufenthaltsbewilligung erteilt, wenn:

a) sie sich seit fünf Jahren ununterbrochen in Liechtenstein aufgehalten haben; und

b) kein Widerrufs- oder Ausweisungsgrund vorliegt.

2) Die Daueraufenthaltsbewilligung berechtigt zum dauerhaften Verbleib in Liechtenstein. Sie darf nicht mit Bedingungen verbunden werden.

3) Die Kontrollfrist zur Überprüfung der tatsächlichen Anwesenheit im Inland beträgt fünf Jahre. Der Aufenthaltsausweis ist zwei Wochen vor Ablauf der Kontrollfrist zur Verlängerung vorzulegen.

...

14. Das PFZG bestimmt im Kapitel „Familiennachzug, Familienangehörige, Im Allgemeinen“ Folgendes:

Art. 40

Grundsatz

Der Familiennachzug bezweckt die Zusammenführung der Familienangehörigen zur gemeinsamen Wohnsitznahme.

⁴ [Betrifft nur die englische Sprachfassung]

⁵ Gesetz über die Freizügigkeit für EWR- und Schweizer Staatsangehörige (Personenfreizügigkeitsgesetz), Landesgesetzblatt 2009 Nr. 348, in der gültigen Fassung.

⁶ Verordnung über die Freizügigkeit für EWR- und Schweizer Staatsangehörige (Personenfreizügigkeitsverordnung), Landesgesetzblatt 2009 Nr. 350, in der gültigen Fassung.

Art. 41

Voraussetzungen

- 1) Ausländische Personen mit einer Bewilligung zur Wohnsitznahme können jederzeit ihre Familienangehörigen nachziehen lassen, wenn folgende Nachweise vorliegen:*

...

d) in den Fällen nach Art. 17, 18 und 22 ein Nachweis über notwendige finanzielle Mittel für den Lebensunterhalt aller Familienangehörigen, sodass keine Sozialhilfe in Anspruch genommen werden muss; ...

15. „Sozialhilfe“ im Sinne der vorzitierten Bestimmung wird in Artikel 8 Absatz 2 PFZV wie folgt definiert:

In den Fällen nach Art. 41 Abs. 1 Bst. d PFZG gelten neben den Leistungen nach Abs. 1 auch Ergänzungsleistungen nach dem ELG als Sozialhilfe.⁷

16. Die in Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe d genannten Artikel 17 und 18 PFZG sind für die gegenständliche Rechtssache nicht massgeblich. In Artikel 22 PFZG heisst es:

...

Nichterwerbstätige

- 1) Eine Aufenthaltsbewilligung ohne Erwerbstätigkeit kann nur erteilt werden, wenn:*

a) auch im Ausland keine dauernde und geregelte Erwerbstätigkeit ausgeübt wird;

b) die notwendigen finanziellen Mittel für den Lebensunterhalt vorhanden sind, sodass keine Sozialhilfe in Anspruch genommen werden muss; und

c) ein umfassender Krankenversicherungsschutz nachgewiesen wird, der sämtliche Risiken in Liechtenstein abdeckt.

- 2) Der Nachweis genügender finanzieller Mittel kann nach zwei Jahren überprüft werden.*

⁷ Das ELG ist das Gesetz vom 10. Dezember 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, Landesgesetzblatt 1965 Nr. 46, in der gültigen Fassung.

17. Artikel 44 PFZG lautet:

- 1) *Familienangehörige von Personen, die über eine Daueraufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verfügen, erhalten vorbehaltlich Art. 45 eine Aufenthaltsbewilligung mit einer Gültigkeitsdauer von fünf Jahren.*
- 2) *Familienangehörige von Personen, die über eine Kurzaufenthaltsbewilligung oder Aufenthaltsbewilligung verfügen, erhalten eine Bewilligung mit der gleichen Gültigkeitsdauer wie die Person, von der sie ihr Recht ableiten.*

III. Sachverhalt und Verfahren

18. Herr Clauder, ein deutscher Staatsangehöriger, hat seinen ständigen Wohnsitz seit 1992 in Liechtenstein. Seine erste Ehefrau, ebenfalls eine deutsche Staatsangehörige, verlegte ihren Wohnsitz nach Liechtenstein, und anfänglich erhielt Herr Clauder eine Aufenthaltsbewilligung als Familienangehöriger einer Arbeitnehmerin.

19. Im Jahr 2002, nach mehrfacher Verlängerung seiner Aufenthaltsbewilligung, erhielt Herr Clauder eine Niederlassungsbewilligung. Nach liechtensteinischem Recht wird eine Niederlassungsbewilligung auf unbestimmte Zeit erteilt.

20. Im Jahr 2009 wurde die Ehe zwischen Herrn Clauder und seiner ersten Ehefrau geschieden. Im Jahr 2010 heiratete Herr Clauder zum zweiten Mal. Seine zweite Ehefrau, Eva-Maria Clauder, geborene Verlohr, eine deutsche Staatsangehörige, hatte ihren Wohnsitz zu diesem Zeitpunkt in Deutschland. Am 1. Februar 2010 stellte Herr Clauder beim liechtensteinischen Ausländer- und Passamt den Antrag auf Erteilung einer Familiennachzugsbewilligung für seine zweite Ehefrau.

21. Herr Clauder ist Rentner und bezieht Altersrenten aus Deutschland und Liechtenstein. Da die Altersrenten, auch zusammengerechnet, relativ bescheiden sind, erhält Herr Clauder in Liechtenstein Ergänzungsleistungen nach dem Gesetz vom 10. Dezember 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung.

22. Dem Antrag auf Vorabentscheidung zufolge würden sich die von Herrn Clauder bezogenen Ergänzungsleistungen erhöhen, wenn Frau Clauder eine Aufenthaltsbewilligung zur Wohnsitznahme bei ihrem Ehemann ausgestellt würde; dies selbst dann, wenn Frau Clauder eine Erwerbstätigkeit aufnehmen würde.

23. Am 12. Februar 2010 lehnte das Ausländer- und Passamt den Antrag von Herrn Clauder auf Erteilung einer Familiennachzugsbewilligung ab. Die Ablehnung erfolgte, da Herr Clauder, dem eine Niederlassungsbewilligung als

Nichterwerbstätiger gewährt wurde, das Vorhandensein ausreichender Existenzmittel für sich und seine Ehefrau ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfe nicht nachweisen konnte. Herr Clauder nahm hierzu am 19. Februar 2010 schriftlich Stellung, doch das Ausländer- und Passamt bestätigte seine zuvor eingenommene Position am 12. April 2010 in einem sogenannten Verwaltungsbots und wies den Antrag auf Familiennachzug formell ab.

24. Am 26. April 2010 erhob Herr Clauder Beschwerde gegen dieses Verwaltungsbots. Diese Beschwerde wies die Regierung des Fürstentums Liechtenstein im November 2010 ab. Am 6. Dezember 2010 focht Herr Clauder die Entscheidung der Regierung vor dem Verwaltungsgerichtshof an.

25. In seinem Antrag auf Vorabentscheidung scheint der Verwaltungsgerichtshof zu der Einschätzung zu neigen, dass eine Person in Herrn Clauders Situation – also ein nicht erwerbstätiger Staatsangehöriger eines EWR-Staats, der ein Daueraufenthaltsrecht in einem anderen EWR-Staat besitzt – keinen Nachweis ausreichender Existenzmittel erbringen muss, damit ein Familienangehöriger ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht in diesem anderen EWR-Staat genießt. Unbeschadet dieser allgemeinen Position legte der Verwaltungsgerichtshof dem EFTA-Gerichtshof die drei folgenden Fragen vor:

1. Ist die Richtlinie 2004/38/EG, insbesondere Artikel 16 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 7 Absatz 1, dahingehend auszulegen, dass ein daueraufenthaltsberechtigter Unionsbürger, der Rentner ist und Sozialhilfeleistungen im Aufnahmemitgliedsstaat in Anspruch nimmt, einen Anspruch auf Familiennachzug selbst dann geltend machen kann, wenn auch der Familienangehörige Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen wird?

2. Spielt es für die Beantwortung der Frage 1 eine Rolle, ob der daueraufenthaltsberechtigte Unionsangehörige vor Eintritt ins Rentenalter Arbeitnehmer oder Selbstständiger im Aufnahmemitgliedsstaat war?

3. Spielt es für die Beantwortung der Frage 1 eine Rolle, ob der Familienangehörige im Aufnahmemitgliedsstaat Arbeitnehmer oder Selbstständiger sein wird und dennoch Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen wird?

IV. Schriftliche Erklärungen

26. Gemäss Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofs und Artikel 97 der Verfahrensordnung haben schriftliche Erklärungen abgegeben:

- der Beschwerdeführer;

- die Regierung des Fürstentums Liechtenstein, vertreten durch Dr. Andrea Entner-Koch und Thomas Bischof von der Stabstelle EWR, Vaduz, als Bevollmächtigte;
- die Regierung der Niederlande, vertreten durch Corinna Wissels, Mielle Bulterman und Jurian Langer, Leiter bzw. Mitarbeiter der Abteilung Europarecht der Rechtsabteilung des Aussenministeriums, Den Haag, als Bevollmächtigte;
- die EFTA-Überwachungsbehörde, vertreten durch Xavier Lewis, Direktor, und Florence Simonetti, leitende Beamtin, Abteilung Rechtliche & Exekutive Angelegenheiten, als Bevollmächtigte;
- die Europäische Kommission, vertreten durch Christina Tufvesson und Michael Wilderspin, Rechtsberater, als Bevollmächtigte.

Der Beschwerdeführer

Zur ersten Frage

27. Der Beschwerdeführer bringt vor, die Richtlinie 2004/38 könne nicht dahin ausgelegt werden, dass sie lediglich das Daueraufenthaltsrecht des Unionsbürgers selbst und nicht auch jenes der Familienangehörigen regle, die zu ihm ziehen möchten. Artikel 16 der Richtlinie, der die Rechtsgrundlage für das Daueraufenthaltsrecht eines Unionsbürgers ist, schliesse die Heranziehung der in Kapitel III enthaltenen Bedingungen ausdrücklich aus. Der Beschwerdeführer argumentiert weiter, dass Artikel 16 Absatz 1 ein Daueraufenthaltsrecht nicht nur für den Unionsbürger selbst, sondern ausdrücklich auch für dessen Familienangehörige vorsieht. Zudem vertritt der Beschwerdeführer angesichts dessen, dass Artikel 16 Absatz 2 eine solche Integration unter der Voraussetzung eines 5-Jahres-Aufenthaltes sogar denjenigen Familienangehörigen zubilligen will, die selbst keine Unionsbürger sind, die Auffassung, dass für den Nachzug von Familienangehörigen, die selbst Unionsbürger sind, keinerlei Bedingungen bestehen. Der Beschwerdeführer trägt daher vor, dass das scheinbare Fehlen von Rechtsvorschriften für den Erwerb eines Nachzugsrechts für Angehörige daueraufenthaltsberechtigter Unionsbürger keine Gesetzeslücke darstellt, sondern dass das bedingungslose Nachzugsrecht vom gemeinschaftlichen Gesetzgeber als Selbstverständlichkeit vorausgesetzt wurde.

28. Herr Clauder bringt vor, diese Schlussfolgerung werde in der gegenständlichen Rechtssache dadurch untermauert, dass er das Daueraufenthaltsrecht bereits innegehabt habe, als die Richtlinie im Jahre 2004 in Kraft getreten ist. Dies könnte nämlich die Anwendung von Artikel 37 der Richtlinie rechtfertigen, der vorsieht, dass die Richtlinie günstigere nationale Vorschriften unberührt lässt.

29. Der Beschwerdeführer legt weiter dar, dass – sollte der Gerichtshof der Auffassung zuneigen, dass der Grundgedanke der Einschränkung eines Freizügigkeitsrechts im Falle der Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen

auch auf das Aufenthaltsrecht gemäss Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie anzuwenden sei – sich die Frage stellen dürfte, ob dieser Grundgedanke jede Art oder nur die „unangemessene“ Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen erfasst.

Zur zweiten Frage

30. Hinsichtlich der zweiten Frage des Verwaltungsgerichtshofs äussert der Beschwerdeführer, dass diese Frage dahin ergänzt werden muss, ob es eine Rolle spielt, dass der daueraufenthaltsberechtigte Unionsbürger nach Eintritt ins Rentenalter Arbeitnehmer oder Selbstständiger im Aufnahmemitgliedstaat war.

Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein

Zur ersten Frage

31. Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein stellt fest, dass die Richtlinie, die bestehende Aufenthaltsvorschriften in Bezug auf Staatsangehörige von EWR-Staaten zusammenfasste, weiterhin zwischen erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Staatsangehörigen von EWR-Staaten unterscheidet; dies insbesondere im Zusammenhang mit den Voraussetzungen, die Staatsangehörige von EWR-Staaten erfüllen müssen, um ihren Wohnsitz in einem anderen EWR-Staat nehmen zu dürfen.

32. Der Regierung des Fürstentums Liechtenstein zufolge räumt die Richtlinie auch Familienangehörigen – im Sinne von Artikel 2 Nummer 2 der Richtlinie – eines Staatsangehörigen eines EWR-Staats, die den Staatsangehörigen eines EWR-Staats in einen anderen EWR-Staat als den, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, begleiten oder ihm nachziehen, abgeleitete Einreise- und Aufenthaltsrechte im Aufnahme-EWR-Staat ein.

33. Im Hinblick auf Familienangehörige verweist die Regierung des Fürstentums Liechtenstein darauf, dass die Richtlinie ausdrücklich drei Arten von Aufenthaltsstatus nennt: das Recht auf Aufenthalt bis zu drei Monaten gemäss Artikel 6 der Richtlinie („informeller Aufenthaltsstatus“), das Recht auf Aufenthalt für mehr als drei Monate laut Artikel 7 der Richtlinie (befristeter Aufenthaltsstatus) und den in Artikel 16 der Richtlinie vorgesehenen Daueraufenthaltsstatus.

34. Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein bringt vor, im Gegensatz zu den Artikeln 6 und 7 der Richtlinie regle Artikel 16 das Recht auf Familiennachzug nicht ausdrücklich. Demzufolge sei davon auszugehen, dass im Aufnahme-EWR-Staat daueraufenthaltsberechtigten Staatsangehörigen von EWR-Staaten durch die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft keine weiteren Rechte auf Familiennachzug als die in den Artikeln 6 und 7 der Richtlinie genannten gewährt werden sollten.

35. Vor diesem Hintergrund vertritt die Regierung des Fürstentums Liechtenstein die Auffassung, dass zur Beantwortung der ersten Frage des vorliegenden Gerichts zwei Aspekte geprüft werden müssen: Erstens, ob der durch die Richtlinie eingeräumte Aufenthaltsstatus eines Familienangehörigen unmittelbar vom Aufenthaltsstatus des Staatsangehörigen eines EWR-Staats, den er begleitet oder dem er nachzieht, abhängig ist und durch ihn bestimmt wird und zweitens – sofern der Aufenthaltsstatus eines Familienangehörigen unabhängig vom Aufenthaltsstatus des Staatsangehörigen eines EWR-Staats, den er begleitet oder dem er nachzieht, ermittelt wird – die Kriterien, die zum Zweck der Bestimmung des Aufenthaltsstatus des Familienangehörigen herangezogen werden.

36. Betreffend den ersten Aspekt ist die Regierung des Fürstentums Liechtenstein der Meinung, dass der Aufenthaltsstatus eines Familienangehörigen unabhängig unter Berücksichtigung dessen eigener Leistungen und der Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen durch diesen Familienangehörigen zu beurteilen ist. Andernfalls, d. h. würde der Aufenthaltsstatus eines Familienangehörigen immer dem Status der Person entsprechen, von der seine Aufenthaltsansprüche abgeleitet sind, würden bestimmte Bestimmungen der Richtlinie, beispielsweise Artikel 16 Absatz 2, nach Ansicht der Regierung des Fürstentums Liechtenstein dadurch sinnlos. Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein bringt vor, ein Familienangehöriger habe kein persönliches Recht auf Erwerb des Anspruchs auf Daueraufenthalt, wenn die massgeblichen Bedingungen von Artikel 16 der Richtlinie nicht erfüllt sind. Diese Einschätzung werde, so die Regierung des Fürstentums Liechtenstein, durch die Bestimmungen der Richtlinie gestützt, die sich mit der Aufrechterhaltung des Aufenthaltsrechts der Familienangehörigen bei Tod oder Wegzug des Staatsangehörigen eines EWR-Staats (Artikel 12) sowie bei Scheidung oder Aufhebung der Ehe oder bei Beendigung der eingetragenen Partnerschaft (Artikel 13) beschäftigen.

37. Bezugnehmend auf den zweiten Aspekt, nämlich die Kriterien, die den Aufenthaltsstatus des Familienangehörigen bestimmen, stellt die Regierung des Fürstentums Liechtenstein fest, dass ein Familienangehöriger einen von drei Aufenthaltsstatus gemäss Artikel 6, 7 und 16 der Richtlinie (informeller Aufenthaltsstatus, befristeter Aufenthaltsstatus und Daueraufenthaltsstatus) erwerben kann, wenn er alle anwendbaren Bedingungen erfüllt. In diesem Zusammenhang ist der Aufenthaltsstatus, den der Staatsangehörige eines EWR-Staats, dem der Familienangehörige nachzieht, im Aufnahme-EWR-Staat bereits erworben hat, nicht zwangsläufig entscheidend für die Ermittlung des persönlichen Aufenthaltsstatus des Familienangehörigen.

38. Mit Blick auf den Erwerb eines befristeten Aufenthaltsrechts für mehr als drei Monate stellt die Regierung des Fürstentums Liechtenstein fest, dass ein solcher Anspruch von der Erfüllung der in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d in Verbindung mit Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie genannten Bedingungen abhängt; d. h. der Familienangehörige darf während seines Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahme-EWR-Staats in Anspruch

nehmen und muss über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz in diesem Land verfügen. Der Regierung des Fürstentums Liechtenstein zufolge muss der Familienangehörige nachweisen, dass entweder er selbst oder der Staatsangehörige eines EWR-Staats, dem er nachzieht, über ausreichende Existenzmittel verfügt, um zur Wohnsitznahme für mehr als drei Monate im Aufnahme-EWR-Staat berechtigt zu sein.⁸ Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein merkt an, dass Existenzmittel dann als ausreichend gelten, wenn sie über der im Aufnahme-EWR-Staat geltenden Sozialhilfegrenze liegen.⁹ Für die Zwecke des Artikels 7 der Richtlinie müsse der Begriff „Sozialhilfe“, so die Regierung des Fürstentums Liechtenstein weiter, dahin ausgelegt werden, dass er sich auf beitragsunabhängige Sozialleistungen bezieht, die aus öffentlichen Mitteln bestritten werden und einen Mangel an ausreichenden festen und regelmässigen Einkünften ausgleichen.¹⁰

39. Zum Sachverhalt in der gegenständlichen Rechtssache bringt die Regierung des Fürstentums Liechtenstein vor, dass Frau Clauder zum Zeitpunkt der Wohnsitznahme in Liechtenstein von Ergänzungsleistungen im Sinne des Gesetzes vom 10. Dezember 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung¹¹ (ELG) abhängig wäre. Da sich Ergänzungsleistungen gemäss ELG als Sozialhilfe und nicht als Teil der Eigenmittel des Staatsangehörigen eines EWR-Staats oder des Familienangehörigen verstehen, sind (bzw. wären) sowohl Herr als auch Frau Clauder in Liechtenstein Sozialhilfeempfänger. Dementsprechend wird die Voraussetzung der Verfügbarkeit ausreichender Existenzmittel, damit während des Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch genommen werden müssen, offenkundig weder von Frau Clauder als Familienangehöriger noch von Herrn Clauder als Staatsangehörigem des EWR-Staats, dem Frau Clauder in den Aufnahme-EWR-Staat nachziehen möchte, erfüllt.

Zur zweiten Frage

40. Nach Auffassung der Regierung des Fürstentums Liechtenstein versucht das vorliegende Gericht mit seiner zweiten Frage im Wesentlichen zu ergründen, ob sich ein Rentner auf seinen früheren Status als Erwerbstätiger (Arbeitnehmer oder Selbstständiger) berufen kann, um weiterhin Rechte geltend zu machen, welche die Richtlinie für Erwerbstätige vorsieht.

⁸ Es wird auf die Rechtssache C-408/03 *Kommission gegen Belgien*, Slg. 2006, S. I-2647, Randnrn. 40-42 verwiesen.

⁹ Es wird auf die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 2. Juli 2009, Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, KOM(2009) 313 endgültig, S. 8, verwiesen.

¹⁰ Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein bezieht sich auf die Rechtssache C-578/08 *Chakroun*, Slg. 2010, S. I-0000, Randnr. 49.

¹¹ Gesetz vom 10. Dezember 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, Landesgesetzblatt 1965 Nr. 46, in der gültigen Fassung.

41. Der Regierung des Fürstentums Liechtenstein zufolge geht aus dem Wortlaut von Artikel 17 Absatz 1 Buchstaben a, b und c der Richtlinie betreffend das Recht auf Daueraufenthalt bestimmter Personengruppen (darunter Rentner), die ihre Erwerbstätigkeit im Aufnahme-EWR-Staat vor Ablauf des ununterbrochenen Zeitraums von fünf Jahren beendet haben, hervor, dass der Status eines Rentners sich von jenem eines Erwerbstätigen (Arbeitnehmer oder Selbstständiger) unterscheidet. Infolgedessen kann sich ein Rentner nicht auf seinen früheren Status als Erwerbstätiger beziehen, um weiterhin Rechte geltend zu machen, welche die Richtlinie für Erwerbstätige vorsieht.

Zur dritten Frage

42. Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein bringt vor, dass die Möglichkeiten eines Staatsangehörigen eines EWR-Staats, ein Recht auf Familiennachzug geltend zu machen, nicht davon abhängen, ob der Familienangehörige im Aufnahme-EWR-Staat möglicherweise entweder als Arbeitnehmer oder als Selbstständiger erwerbstätig ist.

43. Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein schlägt daher vor, dass der Gerichtshof die an ihn gerichteten Fragen folgendermassen beantwortet:

1. *Richtlinie 2004/38/EG, insbesondere Artikel 16 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 7 Absatz 1, ist nicht dahingehend auszulegen, dass ein daueraufenthaltsberechtigter Staatsangehöriger eines EG-Mitgliedstaats oder eines EFTA-Staats, der Rentner ist und Sozialhilfeleistungen im Aufnahme-EWR-Staat in Anspruch nimmt, einen Anspruch auf Familiennachzug geltend machen kann, wenn auch der Familienangehörige von Sozialhilfeleistungen abhängen wird.*
2. *Für die Beantwortung der Frage 1 spielt es keine Rolle, ob der daueraufenthaltsberechtigten Staatsangehörige eines EG-Mitgliedstaats oder eines EFTA-Staats vor Eintritt ins Rentenalter Arbeitnehmer oder Selbstständiger im Aufnahme-EWR-Staat war.*
3. *Für die Beantwortung der Frage 1 spielt es keine Rolle, ob der Familienangehörige im Aufnahme-EWR-Staat Arbeitnehmer oder Selbstständiger sein wird und dennoch Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen wird.*

Die Regierung der Niederlande

44. Einleitend hält es die Regierung der Niederlande für erforderlich, zwischen (i) dem möglichen persönlichen Aufenthaltsrecht des Familienangehörigen in seiner Eigenschaft als EU-Bürger und (ii) dem Aufenthaltsrecht, das der Familienangehörige aus seinem Status als Familienangehöriger eines daueraufenthaltsberechtigten EU-Bürgers ableiten kann, zu unterscheiden. Die Regierung der Niederlande bringt vor, die Richtlinie 2004/38 erlaube den

Mitgliedstaaten in beiden Fällen, die Verfügbarkeit ausreichender Existenzmittel zur Bedingung zu machen.

45. Betreffend (i), das persönliche Aufenthaltsrecht des Familienangehörigen, hält die Regierung der Niederlande fest, dass die Richtlinie 2004/38 für den Familienangehörigen ein persönliches Aufenthaltsrecht vorsieht, sofern die Voraussetzungen von Artikel 7 Absatz 1 Buchstaben a, b oder c vom Familienangehörigen selbst erfüllt werden. Gilt der Familienangehörige daher als Arbeitnehmer oder Selbstständiger, so kann die betreffende Person ein Aufenthaltsrecht auf der Grundlage von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a geltend machen. Im Gegensatz dazu geniessen nicht erwerbstätige Familienangehörige ein Aufenthaltsrecht gemäss Artikel 7 Absatz 1 Buchstaben b oder c, wenn sie über ausreichende Existenzmittel und einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat verfügen.

46. Bezugnehmend auf (ii), das abgeleitete Aufenthaltsrecht als Familienangehöriger, führt die Regierung der Niederlande aus, dass sich die Frage, ob aus dem Status als Familienangehöriger eines im Aufnahmestaat daueraufenthaltsberechtigten EU-Bürgers ein Aufenthaltsrecht abgeleitet werden kann, nur dann stellt, wenn der EU-Bürger selbst die Voraussetzungen laut Artikel 7 Absatz 1 Buchstaben a, b oder c der Richtlinie 2004/38 nicht erfüllt. Die Regierung der Niederlande stellt weiter fest, dass ein Familienangehöriger ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht auf der Grundlage von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie geniesst, wenn der Familienangehörige einen EU-Bürger, der die Voraussetzungen gemäss Artikel 7 Absatz 1 Buchstaben a, b oder c erfüllt, begleitet oder diesem nachzieht.

47. Nach Auffassung der Regierung der Niederlande sind die üblichen Bedingungen für ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht laut Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie auch dann anwendbar, wenn der EU-Bürger ein Daueraufenthaltsrecht im Aufnahmestaat erworben hat. Artikel 16 Absatz 1 und Artikel 17 betreffen ausdrücklich Familienangehörige, die bereits im Aufnahmemitgliedstaat ansässig sind, und weder diese Artikel noch andere Bestimmungen der Richtlinie beschäftigen sich speziell mit der Situation eines Familienangehörigen, der einem daueraufenthaltsberechtigten EU-Bürger nachziehen möchte. Ein Familienangehöriger, der einem daueraufenthaltsberechtigten EU-Bürger nachziehen möchte, kann daher nur dann ein Aufenthaltsrecht entsprechend der Richtlinie geltend machen, wenn die daueraufenthaltsberechtigte Person die in Artikel 7 Absatz 1 Buchstaben a, b oder c genannten Voraussetzungen erfüllt.

48. Die Regierung der Niederlande argumentiert, diese Auslegung der Richtlinie ergebe sich aus dem Wortlaut des Artikels 16, demzufolge ein Familienangehöriger nur dann ein Recht auf Daueraufenthalt geltend machen kann, wenn der Familienangehörige selbst die Bedingung erfüllt, sich rechtmässig fünf Jahre lang ununterbrochen im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten zu haben. Laut der Regierung der Niederlande wirkt sich die

Tatsache, dass ein EU-Bürger ein Daueraufenthaltsrecht erworben hat, nicht automatisch auf den Aufenthaltsstatus seiner Familienangehörigen aus.

49. Dementsprechend besitzt Frau Clauder in der vorliegenden Rechtssache, so die Regierung der Niederlande, nur insofern ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht, als Herr Clauder die Kriterien gemäss Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b erfüllt. Die Entscheidung, ob diese Kriterien erfüllt werden, obliege jedoch dem nationalen Gericht.

50. Die Regierung der Niederlande bringt zwei weitere Bemerkungen vor. Erstens verweist sie darauf, dass gemäss Artikel 24 Absatz 1 der Richtlinie EU-Bürger im Anwendungsbereich des Vertrags die gleiche Behandlung geniessen wie die Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats, und nur wenn die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vorsehen, dass die eigenen Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats nachweisen müssen, dass sie über die notwendigen finanziellen Mittel für den Lebensunterhalt der Familienangehörigen verfügen, die ihnen nachziehen wollen, kann dies auch von daueraufenthaltsberechtigten EU-Bürgern gefordert werden. Zweitens ist möglicherweise das in Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankerte Recht auf Achtung des Familienlebens zu berücksichtigen. Die Regierung der Niederlande legt jedoch dar, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in zahlreichen Fällen entschieden hat, dass ein Staat laut Völkerrecht, vorbehaltlich seiner vertraglichen Verpflichtungen, zur Kontrolle der Einreise ausländischer Staatsangehöriger in sein Hoheitsgebiet und ihres Aufenthalts berechtigt ist. Weiter bringt die Regierung der Niederlande vor, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sei bei mehreren Gelegenheiten zum Schluss gelangt, dass Artikel 8 der EMRK nicht dahin ausgelegt werden kann, dass er eine allgemeine Verpflichtung für einen Mitgliedstaat vorsieht, die Wahl des ehelichen Wohnorts verheirateter Paare zu achten und eine Familienzusammenführung auf seinem Hoheitsgebiet zuzulassen.¹² Gleichwohl stellt die Regierung der Niederlande fest, dass zur Beantwortung der Frage, ob die Umstände in diesem speziellen Fall die Ableitung eines Aufenthaltsrechts aus Artikel 8 der EMRK zulassen, eine sorgfältige Abwägung der konkurrierenden Interessen der Betroffenen mit den Interessen der Gesellschaft als Ganze erforderlich ist, wobei der Staat einen gewissen Ermessensspielraum genießt; diese Abwägung sei durch das einzelstaatliche Gericht vorzunehmen.

51. Die Regierung der Niederlande schlägt vor, dass der Gerichtshof die Fragen des vorliegenden Gerichts folgendermassen beantwortet:

Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie 2004/38 findet in Fällen Anwendung, in denen ein Familienangehöriger einem im Aufnahmestaat daueraufenthaltsberechtigten EU-Bürger nachziehen möchte.

¹² Es wird auf die Rechtssache des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, *Gül gegen Schweiz*, Urteil vom 19. Februar 1996, *Reports of Judgments and Decisions*, 1996-I, S. 173, verwiesen.

Die EFTA-Überwachungsbehörde

Zur ersten Frage

52. Die EFTA-Überwachungsbehörde stellt fest, dass laut Artikel 16 der Richtlinie EWR-Staatsangehörige, die sich rechtmässig fünf Jahre lang ununterbrochen im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten haben, das Recht geniessen, sich dort auf Dauer aufzuhalten. Dieses Daueraufenthaltsrecht, so die EFTA-Überwachungsbehörde, ist auch auf Familienangehörige anwendbar, die sich rechtmässig fünf Jahre lang ununterbrochen im Aufnahmestaat aufgehalten haben. Zudem gehe aus Artikel 16 hervor, dass das Daueraufenthaltsrecht, sobald es erworben ist, nicht an die Voraussetzungen des Kapitels III, einschliesslich des Vorhandenseins ausreichender Existenzmittel, geknüpft ist.

53. Die EFTA-Überwachungsbehörde bemerkt jedoch, dass Artikel 16 der Richtlinie keine einschlägige Bestimmung hinsichtlich des Erwerbs eines Aufenthaltsrechts für einen Familienangehörigen, der einem EWR-Staatsangehörigen, der bereits ein Daueraufenthaltsrecht besitzt, nachziehen möchte, enthält, wenn dieser Familienangehörige seinerseits die Voraussetzungen für ein Daueraufenthaltsrecht nicht erfüllt.

54. Der EFTA-Überwachungsbehörde zufolge könnte das Fehlen einer einschlägigen Bestimmung in der Richtlinie zu drei unterschiedlichen Auslegungen führen: Entweder (i) sieht die Richtlinie keinerlei Recht für Familienangehörige von Daueraufenthaltsberechtigten vor, dieser Person nachzuziehen und mit ihr zusammenzuleben (*kein Aufenthaltsrecht*) oder (ii) den Familienangehörigen, die die Voraussetzungen für die Gewährung eines Daueraufenthaltsrechts gemäss Artikel 16 nicht erfüllen, weil sie sich nicht fünf Jahre lang im Aufnahmestaat aufgehalten haben, wird ein Aufenthaltsrecht nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d gewährt (*von ausreichenden Existenzmitteln und Sozialversicherungsschutz abhängiges Aufenthaltsrecht*) oder (iii) die Familienangehörigen, welche die in Artikel 16 der Richtlinie genannten Voraussetzungen noch nicht erfüllen, geniessen ein vom Daueraufenthaltsrecht des EWR-Staatsangehörigen abgeleitetes Aufenthaltsrecht und müssen die in Artikel 7 angeführten Voraussetzungen nicht erfüllen (*bedingungsloses abgeleitetes Aufenthaltsrecht*).

55. Nach Auffassung der EFTA-Überwachungsbehörde ist die erste mögliche Auslegung (*kein Aufenthaltsrecht*) von vornherein abzulehnen. Da Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen, die ein Aufenthaltsrecht für mehr als drei Monate geniessen, jedoch noch kein Daueraufenthaltsrecht erworben haben, einen Aufenthaltsanspruch haben, muss dies erst recht für Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen mit Daueraufenthaltsrecht gelten.

56. Die EFTA-Überwachungsbehörde bringt vor, dass zahlreiche Argumente die dritte Auslegung (*bedingungsloses abgeleitetes Aufenthaltsrecht*) stützen. Obwohl die Tatsache, dass verschiedene Bestimmungen der Richtlinie 2004/38

zwischen den Rechten der Familienangehörigen von Erwerbstätigen und den Rechten der Familienangehörigen von Nichterwerbstätigen unterscheiden, für die zweite Konstruktion (*von ausreichenden Existenzmitteln und Sozialversicherungsschutz abhängiges Aufenthaltsrecht*) spricht – für welche sich, so die EFTA-Überwachungsbehörde, anscheinend Liechtenstein, Deutschland und andere EWR-Staaten ausgesprochen haben – würde eine solche Auslegung darauf hinauslaufen, dass für nicht erwerbstätige Daueraufenthaltsberechtigte, die nicht über ausreichende Existenzmittel verfügen, kein Familiennachzug möglich ist.

57. Laut der EFTA-Überwachungsbehörde geht aus Artikel 16 der Richtlinie 2004/38 klar hervor, dass das Daueraufenthaltsrecht für EWR-Staatsangehörige, die sich bereits rechtmässig im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten haben, nicht an die Voraussetzungen des Kapitels III, u. a. die finanzielle Eigenständigkeit, geknüpft ist. Die EFTA-Überwachungsbehörde hält fest, dass dies im Gegensatz zur früheren Situation gemäss der Richtlinie 90/364/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht¹³ und der Richtlinie 90/365/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen¹⁴ (nunmehr aufgehoben) steht, denen zufolge der Aufnahmemitgliedstaat während des gesamten Aufenthalts überwachen konnte, ob aufenthaltsberechtigte Unionsbürger die einschlägigen Voraussetzungen, darunter die Verfügbarkeit ausreichender Existenzmittel, erfüllten. Hätte der Gesetzgeber beabsichtigt, das Daueraufenthaltsrecht Nichterwerbstätiger von deren finanzieller Eigenständigkeit abhängig zu machen, wäre dies, so die Auffassung der EFTA-Überwachungsbehörde, wie in den Vorgängerrichtlinien ausdrücklich in den Wortlaut der Richtlinie 2004/38 aufgenommen worden.

58. Die EFTA-Überwachungsbehörde argumentiert weiter, dass nach ständiger Rechtsprechung das abgeleitete Recht des EWR im Bereich der Freizügigkeit und des Aufenthalts nicht eng ausgelegt werden kann.¹⁵ Zudem stellt die EFTA-Überwachungsbehörde fest, dass bei verschiedenen möglichen Auslegungen des EWR-Rechts derjenigen der Vorzug zu geben ist, die die praktische Wirksamkeit der Vorschrift zu wahren geeignet ist.¹⁶ Würde EWR-Staatsangehörigen indirekt kein normales Familienleben im Aufnahmemitgliedstaat zugestanden, könnte die Ausübung des Aufenthaltsrechts, das die Richtlinie 2004/38 für EWR-Staatsangehörige vorsieht, erheblich behindert und diesem sogar jede praktische Wirksamkeit genommen werden.¹⁷ In diesem Zusammen-

¹³ ABl. 1990 L 180, S. 26.

¹⁴ ABl. 1990 L 180, S. 28.

¹⁵ Es wird auf die Rechtssache C-291/05 *Eind*, Slg. 2007, S. I-719, Randnr. 43 und die dort zitierte Rechtsprechung verwiesen.

¹⁶ Die EFTA-Überwachungsbehörde bezieht sich auf die verbundenen Rechtssachen C-402/07 und C-432/07 *Sturgeon u. a.*, Slg. 2009, S. I-10923, Randnr. 47 und die dort zitierte Rechtsprechung.

¹⁷ Es wird auf die Rechtssachen C-200/02 *Zhu und Chen*, Slg. 2004, S. I-9925, Randnr. 45, C-310/08 *Ibrahim*, Slg. 2010, S. I-0000 und C-480/08 *Teixeira*, Slg. 2010, S. I-0000 verwiesen.

hang verweist die EFTA-Überwachungsbehörde auf die – vom europäischen Gesetzgeber zur Kenntnis genommene und vom Gerichtshof der EU anerkannte – Bedeutung der Gewährleistung des Schutzes des Familienlebens der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, um Hindernisse für die Ausübung der durch den Vertrag gewährleisteten Grundfreiheiten zu beseitigen.¹⁸

59. Darüber hinaus ist der EFTA-Überwachungsbehörde zufolge das Recht auf Wahrung der Einheit der Familie intrinsisch mit dem Recht auf den Schutz des Familienlebens – einem in der EMRK verankerten Grundrecht – verknüpft, so dass die Richtlinie 2004/38 vor diesem Hintergrund auszulegen und anzuwenden ist.¹⁹

60. Angesichts dieser Erwägungen vertritt die EFTA-Überwachungsbehörde die Auffassung, dass die Nichtanerkennung des abgeleiteten Aufenthaltsrechts von Frau Clauder in Liechtenstein aufgrund der unzureichenden Existenzmittel ihres Ehemanns sowohl eine Verletzung von Herrn Clauders Daueraufenthaltsrecht gemäss Artikel 16 der Richtlinie 2004/38 als auch seines Rechts auf ein Familienleben darstellen würde. Demzufolge bringt die EFTA-Überwachungsbehörde vor, dass die Richtlinie in Fällen wie diesem Ausgangsverfahren keine Grundlage für die Anwendung der Voraussetzung der finanziellen Eigenständigkeit bietet, da sie auf das Daueraufenthaltsrecht von Herrn Clauder selbst nicht mehr anwendbar ist und auch für das Aufenthaltsrecht, das seine Frau aus seinem Daueraufenthaltsrecht ableitet, nicht gilt.

Zur zweiten Frage

61. Wenn der Ansatz der Regierung des Fürstentums Liechtenstein hinsichtlich des Familiennachzugs korrekt ist, so die EFTA-Überwachungsbehörde, spielt es für die gegenständliche Rechtssache keine Rolle, ob Herr Clauder, bevor er sich aus dem Berufsleben zurückzog, Arbeitnehmer oder Selbstständiger war, da der aktuelle Status der Erwerbstätigkeit der betreffenden Person sowie deren finanzielle Eigenständigkeit die bestimmenden Faktoren sind. Laut der EFTA-Überwachungsbehörde ist jedoch auch offenkundig, dass Artikel 17 Absatz 3 der Richtlinie Familienangehörigen ehemaliger Arbeitnehmer bzw. ehemaliger Selbstständiger, welche die in Artikel 17 Absatz 1 genannten Voraussetzungen erfüllen, ein Aufenthaltsrecht gewährt, und zwar unabhängig davon, ob die Eheschliessung erfolgt ist, bevor oder nachdem der ehemalige Arbeitnehmer bzw. Selbstständige das Daueraufenthaltsrecht erworben hat.

¹⁸ Es wird auf die oben erwähnte Rechtssache *Eind*, Randnr. 44, und die dort zitierte Rechtsprechung verwiesen.

¹⁹ Die EFTA-Überwachungsbehörde bezieht sich auf die Rechtssache C-127/08 *Metock u. a.*, Slg. 2008, S. I-6241, Randnr. 79. Betreffend den EWR nimmt die EFTA-Überwachungsbehörde allgemein Bezug auf die Rechtssachen E-8/97 *TV 1000 Sverige* gegen *Norwegen*, EFTA Court Report 1998, S. 68, Randnr. 26, und E-2/03 *Ákærvaldið (Staatsanwaltschaft)* gegen *Ásgeir Logi Ásgeirsson, Axel Pétur Ásgeirsson und Helgi Már Reynisson*, EFTA Court Report 2003, S. 185, Randnr. 23.

Zur dritten Frage

62. Nach Auffassung der EFTA-Überwachungsbehörde ist, selbst wenn von der Annahme ausgegangen wird, dass für das Aufenthaltsrecht von Frau Clauder die Voraussetzung der finanziellen Eigenständigkeit der Familie gilt, die gemeinsame finanzielle Situation des Ehepaars zu berücksichtigen. Dementsprechend argumentiert die EFTA-Überwachungsbehörde, dass Liechtenstein, sollte Frau Clauder eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, nicht einfach von einem Anstieg der von Herrn Clauder bezogenen Sozialhilfeleistungen ausgehen kann – eine reine Folge der Anwendung liechtensteinischen Rechts – um daraus die Schlussfolgerung zu ziehen, dass das Ehepaar Sozialhilfeleistungen des liechtensteinischen Staats in Anspruch nehmen muss und ihm deshalb das Recht auf Familiennachzug zu verwehren.

63. Die EFTA-Überwachungsbehörde bezweifelt jedenfalls, ob die vom Beschwerdeführer im Ausgangsverfahren bezogenen Ergänzungsleistungen als Sozialhilfeleistungen eingestuft werden können, auf deren Basis ermittelt wird, ob Herr und Frau Clauder in Liechtenstein Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen müssen. Stattdessen, so die EFTA-Überwachungsbehörde, sind die fraglichen Bezüge als besondere beitragsunabhängige Sozialversicherungsleistungen im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 vom 14. Juni 1971 zu betrachten.²⁰

64. Die EFTA-Überwachungsbehörde schlägt vor, dass der Gerichtshof die Fragen des vorliegenden Gerichts folgendermassen beantwortet:

1. *Die Richtlinie 2004/38/EG, insbesondere Artikel 16 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 7 Absatz 1, ist dahingehend auszulegen, dass ein daueraufenthaltsberechtigter EWR-Staatsangehöriger, der Rentner ist und Sozialhilfeleistungen im Aufnahmestaat in Anspruch nimmt, einen Anspruch auf Familiennachzug selbst dann geltend machen kann, wenn auch der Familienangehörige Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen wird.*
2. *Für die Beantwortung der Frage 1 spielt es keine Rolle, ob der daueraufenthaltsberechtigte Unionsangehörige vor Eintritt ins Rentenalter im Aufnahmemitgliedstaat Arbeitnehmer oder Selbstständiger war bzw. ob der Familienangehörige im Aufnahmemitgliedstaat Arbeitnehmer oder Selbstständiger sein wird und dennoch Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen wird.*

²⁰ Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbstständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, ABl. 1971 L 149, S. 2, in der gültigen Fassung. Die EFTA-Überwachungsbehörde bezieht sich entsprechend auf Rechtssache C-160/02 *Skalka*, Slg. 2004, S. I-5613, Randnrn. 26 und 30.

65. Sollte der Gerichtshof Frage 1 verneinen, sollten die Antworten auf die Fragen 2 und 3, so die EFTA-Überwachungsbehörde, folgendermassen lauten:

2. *Die Richtlinie 2004/38, insbesondere Artikel 17 Absatz 3, ist dahingehend auszulegen, dass ein gemäss Artikel 17 Absatz 1 daueraufenthaltsberechtigter EWR-Staatsangehöriger, der derzeit Rentner ist und Sozialhilfeleistungen im Aufnahmestaat in Anspruch nimmt, einen Anspruch auf Familiennachzug selbst dann geltend machen kann, wenn auch der Familienangehörige Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen wird.*
3. *Richtlinie 2004/38/EG, insbesondere Artikel 7 Absatz 1, ist dahingehend auszulegen, dass ein Staat nicht davon ausgehen kann, dass die von einem Daueraufenthaltsberechtigten bezogenen Sozialhilfeleistungen infolge eines Familiennachzugs steigen werden, wenn der nachziehende Familienangehörige eine Erwerbstätigkeit aufnimmt und der Anstieg der Sozialhilfeleistungen eine reine Folge der Anwendung des einzelstaatlichen Rechts ist. Zudem kann nur der Bezug von Sozialhilfe als dafür massgeblich betrachtet werden, ob die betreffende Person Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen muss.*

Die Europäische Kommission

66. Die Europäische Kommission (im Folgenden: Kommission) bringt vor, die erste Frage umfasse zwei Aspekte, die in engem Bezug zueinander stehen, jedoch logisch getrennt sind. Einerseits stellt sich die Frage, ob aus einem Daueraufenthaltsrecht eines Unionsbürgers ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht für dessen Familienangehörige im Aufnahmestaat resultiert und andererseits, ob ein solches abgeleitetes Recht unabhängig davon ausgeübt werden kann, ob der betreffende Daueraufenthaltsberechtigte, analog zu Artikel 7 Absatz 1 Buchstaben b und d der Richtlinie 2004/38, über ausreichende Existenzmittel verfügt.

67. Obwohl Artikel 16 der Richtlinie, anders als die Artikel 6 und 7, keine ausdrückliche Bestimmung enthält, die dem Daueraufenthaltsberechtigten das Recht auf Nachzug (vorhandener oder künftiger) Familienangehöriger gewährt, die nicht bereits mit ihm im Aufnahmestaat ansässig sind, war die Einräumung eines solchen Rechts vom Gesetzgeber nach Auffassung der Kommission eindeutig beabsichtigt. Da, so die Kommission, das Daueraufenthaltsrecht den höchsten Grad an Integration im Aufnahmestaat darstellt, ist es undenkbar, dass der Gesetzgeber keine abgeleiteten Rechte für Familienangehörige vorgesehen haben sollte.

68. Der Kommission zufolge ist es – sobald verstanden wurde, warum das gemäss Artikel 16 gewährte Daueraufenthaltsrecht ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht für Familienangehörige einschliesst – vergleichsweise einfach, die Frage zu beantworten, ob dieses abgeleitete Recht von der Verfügbarkeit ausreichender

Existenzmittel bzw. der Erfüllung einer anderen in Artikel 7 Absatz 1 genannten Voraussetzung durch den Daueraufenthaltsberechtigten abhängt.

69. Nach Ansicht der Kommission sind die Voraussetzungen gemäss Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d schlüssig, wenn der Familienangehörige Rechte von einer Person ableitet, die in den Geltungsbereich des Artikels 7 fällt, da sie die Bedingungen widerspiegelt, die diese Person ihrerseits erfüllen muss, um ein Aufenthaltsrecht zu erwerben und zu wahren. Insbesondere wenn diese Person die Erwerbstätigkeit beendet oder nicht mehr über ausreichende Existenzmittel verfügt, was möglich ist, wird sie ihrerseits ihr Aufenthaltsrecht laut Artikel 7 verlieren. Es entspricht daher vollkommen dem durch Artikel 7 geschaffenen Rahmen, dass der Familienangehörige, der ein abgeleitetes Recht genießt, dieses ebenfalls verliert.

70. Die Kommission räumt ein, dass diese Argumentation nicht möglich ist, wenn das Aufenthaltsrecht des Familienangehörigen von einem Daueraufenthaltsrecht abgeleitet wird, da Artikel 16 keine unterschiedlichen Klassen von Aufenthaltsberechtigten mit mehr oder weniger Rechten vorsieht, je nachdem, unter welchen Umständen das Aufenthaltsrecht erworben wurde.

71. Die Kommission führt aus, dass das Daueraufenthaltsrecht auf der Annahme beruht, dass der EWR-Staatsangehörige und seine Familie nach einem fünfjährigen Aufenthalt in einem Staat ausreichend in die Gesellschaft des Aufnahmestaats integriert sind und ihnen daher ein Aufenthaltsrecht auf unbestimmte Zeit gewährt werden sollte. Die Streichung der in früheren Richtlinien vorgesehenen Voraussetzung der finanziellen Eigenständigkeit war gemäss der Kommission eine bewusst getroffene Entscheidung des europäischen Gesetzgebers. Sie gilt, wie die Kommission festhält, nicht nur für den Genuss des Daueraufenthaltsrechts durch einen EWR-Staatsangehörigen selbst, sondern muss zwangsläufig auf die Umstände ausgedehnt werden, unter welchen seine Familienangehörigen ihrerseits ein Aufenthaltsrecht in diesem Land erwerben können.

72. Vor diesem Hintergrund vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Nichtanerkennung des Aufenthaltsrechts von Frau Clauder in Liechtenstein einen Verstoss gegen das Daueraufenthaltsrecht von Herrn Clauder gemäss Artikel 16 der Richtlinie 2004/38 darstellen würde; dies insbesondere unter Berücksichtigung des in der Richtlinie und den allgemeinen Grundsätzen des EWR-Rechts verankerten Anspruchs des Ehepaars auf ein Familienleben.

Zur zweiten Frage

73. Die Kommission ist der Meinung, dass die Beantwortung der zweiten Frage angesichts der für die erste Frage vorgeschlagenen Antwort und der dafür vorgebrachten Argumente nicht erforderlich ist.

Zur dritten Frage

74. Da die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass das Aufenthaltsrecht von Frau Clauder nicht von der Voraussetzung der finanziellen Eigenständigkeit des Ehepaars abhängt, muss die dritte Frage des vorlegenden Gerichts nach Meinung der Kommission nicht beantwortet werden.

75. Nähme Frau Clauder jedoch in Liechtenstein eine Erwerbstätigkeit auf, würde ihr ein eigenständiges Aufenthaltsrecht gemäss Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie zukommen. Die Kommission erinnert daran, dass nach ständiger Rechtsprechung das Aufenthaltsrecht laut Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a selbst bei Teilzeitbeschäftigung oder bescheidenem Einkommen anwendbar ist.²¹ Darüber hinaus weist die Kommission darauf hin, dass ein solches Aufenthaltsrecht zweifellos unabhängig von einer Bedingung im Zusammenhang mit der Verfügbarkeit ausreichender finanzieller Mittel durch Frau Clauder oder ihren Ehegatten ist.

76. Die Kommission schlägt vor, dass der Gerichtshof die Fragen des vorlegenden Gerichts folgendermassen beantwortet:

1. *Die Richtlinie 2004/38/EG, insbesondere deren Artikel 16 Absatz 1, gewährt einem Familienangehörigen eines daueraufenthaltsberechtigten EWR-Staatsangehörigen, der Rentner ist und Sozialhilfeleistungen im Aufnahmemitgliedstaat in Anspruch nimmt, selbst dann ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht, wenn auch der Familienangehörige Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen wird.*
2. *Die Beantwortung der Fragen 2 und 3 ist nicht erforderlich.*

Per Christiansen
Berichterstatter

²¹ Die Kommission bezieht sich auf die Rechtssachen 344/87 *Bettray*, Slg. 1989, S. 1621, Randnrn. 15 und 16 sowie C-188/00 *Kurz*, Slg. 2002, S. I-10691, Randnr. 32.