

MIGRATION

FAKTEN UND ANALYSEN ZU LIECHTENSTEIN

WILFRIED MARXER (HG.)



MIGRATION

FAKTEN UND ANALYSEN ZU LIECHTENSTEIN

WILFRIED MARXER (HG.)

SEPTEMBER 2012

Liechtenstein-Institut
Auf dem Kirchhügel
St. Luziweg 2
FL - 9487 Bendern
Liechtenstein

Dieser Bericht entstand im Auftrag der Regierung des Fürstentums Liechtenstein.
Für die einzelnen Beiträge zeichnen die jeweiligen Autorinnen und Autoren
verantwortlich.

Der Bericht kann auf der Website des Liechtenstein-Instituts gratis per Download
bezogen werden (www.liechtenstein-institut.li).

PROJEKTLEITUNG

Liechtenstein-Institut
Auf dem Kirchhügel
St. Luziweg 2
FL- 9487 Bendern
Liechtenstein
Tel: +423 373 30 22
E-Mail: admin@liechtenstein-institut.li
www.liechtenstein-institut.li

GESTALTUNG

Sabrina Vogt
www.vogtonikum.li

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT	6
WILFRIED MARXER HERAUSFORDERUNG MIGRATION IN UND FÜR LIECHTENSTEIN – SYNTHESEBERICHT	8
CHRISTIAN FROMMELT EUROPARECHTLICHE UND EUROPAPOLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN DER MIGRATION	58
KERSTEN KELLERMANN, CARSTEN-HENNING SCHLAG, SILVIA SIMON ÖKONOMIE, ARBEITSKRÄFTE UND ZUWANDERUNG	84
PETER DROEGE MIGRATION, SIEDLUNG UND REGION – SCHLÜSSEL ZUR RÄUMLICHEN NACHHALTIGKEIT	120
MORITZ RHEINBERGER ÖKOLOGISCHE IMPLIKATIONEN DES BEVÖLKERUNGSWACHSTUMS	142
LUCIA GASCHICK WAS KANN ZUWANDERUNG ZUR LANGFRISTIGEN NACHHALTIGKEIT DER LIECHTENSTEINISCHEN SOZIALVERSICHERUNGSSYSTEME BEITRAGEN? EINE ANALYSE ANHAND DER GENERATIONENBILANZ 2007	164
MARTINA SOCHIN D’ELIA LIECHTENSTEINISCHE AUSLÄNDERPOLITIK: ZWISCHEN WUNSCHDENKEN UND WIRKLICHKEIT	184
WILFRIED MARXER PARTIZIPATION IM KONTEXT VON MIGRATION UND INTEGRATION	208
PETER GILGEN KULTUR UND MIGRATION	228

EUROPARECHTLICHE UND EUROPA- POLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN DER MIGRATION

Christian Frommelt, Politikwissenschaftler, Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut mit dem Schwerpunkt differenzierte europäische Integration und Rückkoppelungseffekte auf die nationale Politik mit Schwerpunkt Liechtenstein, Lehrbeauftragter an der Universität Liechtenstein.

christian.frommelt@liechtenstein-institut.li / www.liechtenstein-institut.li

PERSONENFREIZÜGIGKEIT IM EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSRAUM	60
DIE VERHANDLUNGEN ZUR SONDERLÖSUNG	62
DIE SONDERLÖSUNG LIECHTENSTEINS	64
WEITERE EWR-RECHTLICHE BESTIMMUNGEN	66
DAS VERHÄLTNIS ZUR SCHWEIZ	67
DIE UMSETZUNG DES FREIEN PERSONENVERKEHRS IN LIECHTENSTEIN	69
FAMILIENNACHZUG UND WEITERE HERAUSFORDERUNGEN FÜR LIECHTENSTEIN	71
ZAHLEN ZUM FREIEN PERSONENVERKEHR IN LIECHTENSTEIN	74
RECHTSPRECHUNG DES EFTA-GERICHTSHOFES	77
FAZIT	79
LITERATUR	82

Was sind die europarechtlichen und europapolitischen Rahmenbedingungen der Migrationspolitik in Liechtenstein? In der vorliegenden Teilstudie werden verschiedene Aspekte dieser Fragestellung diskutiert. Die Teilstudie beschränkt sich dabei auf die rechtlichen und politischen Aspekte, die sich aus der Mitgliedschaft Liechtensteins im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ergeben.¹ Die EWR-Mitgliedschaft inkludiert den freien Personenverkehr (Freizügigkeit) innerhalb der EWR-Staaten, worunter alle Massnahmen und Regelungen verstanden werden, „die grundsätzlich notwendig sind, um es jedem EWR-Bürger zu ermöglichen und zu erleichtern, von jedem beliebigen Platz innerhalb des EWR-Raumes zu einem anderen zu gehen“.² Aufgrund seiner Kleinräumigkeit wurde Liechtenstein jedoch eine Sonderlösung eingeräumt, wonach ein Anspruch auf Erteilung einer Bewilligung zur Wohnsitznahme nur im Rahmen der staatsvertraglich festgelegten Regelungen und Kontingente besteht. Der freie Personenverkehr beschränkt sich aber nicht nur auf das Recht der Arbeitnehmer und Selbstständigen zur freien Wohnsitzwahl sowie das Recht auf Familiennachzug, sondern erfasst auch Regelungen über die soziale Sicherheit und die Anerkennung von beruflichen Qualifikationen. Durch diese Bestimmungen soll sichergestellt werden, dass Personen, welche von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, in sozialversicherungsrechtlicher und berufanerkenntnisrechtlicher Hinsicht keine Nachteile erfahren und somit nicht schon aufgrund dieser Benachteiligungen auf die Ausübung ihrer Freizügigkeitsrechte verzichten. Die folgende Teilstudie wird in einem ersten Schritt die allgemeinen rechtlichen Bestimmungen der Personenfreizügigkeit im EWR erklären. Anschliessend wird deren rechtliche Umsetzung und konkrete Anwendung in Liechtenstein dargestellt. Im dritten Teil wird auf aktuelle Probleme hingewiesen, welche sich aus der dynamischen Entwicklung des EU-Rechts im Bereich des Personenverkehrs ergeben könnten.

PERSONENFREIZÜGIGKEIT IM EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSRAUM

Innerhalb der Europäischen Union (EU) bildet die Freizügigkeit eine der vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes und ist somit auch ein integraler Bestandteil des EWR. Vor diesem Hintergrund war es Liechtenstein in den Verhandlungen zum EWR-Abkommen nicht möglich, die Personenfreizügigkeit permanent vom Anwendungsbereich des EWR-Abkommens auszunehmen.³ Allerdings gelang es Liechtenstein in Protokoll 15 zum EWR-Abkommen, ein Übergangsregime zu vereinbaren, welches es Liechtenstein ermöglichte, die seit den 1960er Jahren praktizierte zahlenmässige Beschränkung der Zuwanderung von Ausländern aufrechtzuerhalten. Vor diesem Hintergrund musste Liechtenstein die Regelungen zur Zuwanderung von Ausländern (inklusive Grenzgängern) sowie die diesbezüglichen Arbeitsmarktrestriktionen

1 Weitere völkerrechtliche Regelungen ergeben sich aus der Mitgliedschaft Liechtensteins in der Welthandelsorganisation (WTO), durch die Übernahme der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie der Assoziierung zu den Abkommen zu Schengen und Dublin (siehe Regierung 2011: 20).

2 Regierung 1999: 5.

3 Regierung 1992: 40.

(Stellen-, Berufs-, Branchenwechsel) nicht vor dem 1. Januar 1998 liberalisieren.⁴ Für Grenzgänger galt dabei, dass sie weiterhin täglich an ihren Wohnsitz zurückkehren mussten und nicht wie im EWR-Recht üblich einmal pro Woche. Bis zum 1. Januar 1998 konnte Liechtenstein auch das Saisonierstatut aufrechterhalten. Im Unterschied dazu war das Familiennachzugsrecht für Aufenthalter bereits bis zum 1. Januar 1995 sowie für Saisonarbeiter bis zum 1. Januar 1997 EWR-konform zu gestalten.

Im Protokoll wurde zudem vorgesehen, dass vor Ablauf der Frist eine gemeinsame Überprüfung erfolgt, welche die besondere geografische Lage Liechtensteins zu berücksichtigen hat. Die geografische Lage war auch ein zentrales Argument der Erklärung des EWR-Rats zur Freizügigkeit, welche am 10. März 1995 angenommen wurde. Diese Erklärung fand später Eingang in den Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses, durch welchen im Dezember 1999 die besondere Personenverkehrslösung für Liechtenstein (kurz: Sonderlösung) etabliert wurde. In der Erklärung anerkennt der EWR-Rat, dass Liechtenstein „ein sehr kleines bewohnbares Gebiet ländlichen Charakters mit einem ungewöhnlich hohen Prozentsatz an ausländischen Gebietsansässigen und Beschäftigten hat“.⁵ Ergänzend anerkennt der EWR-Rat „das vitale Interesse Liechtensteins an der Wahrung seiner nationalen Identität“.

Neben Protokoll 15 sah Liechtenstein seine Interessen auch durch die im EWR-Abkommen verankerte Schutzklausel (Art. 112) gewahrt, wonach bei ernstlichen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen oder ökologischen Schwierigkeiten sektoraler oder regionaler Natur eine Vertragspartei einseitig geeignete Massnahmen treffen kann. Die Schutzklausel wurde durch die oben genannte Erklärung des EWR-Rats noch weiter präzisiert. Demnach war es Liechtenstein bei einem „aussergewöhnlichen Anstieg der Zahl der Angehörigen der EG-Mitgliedstaaten oder anderen EFTA-Staaten oder der Zahl der von diesen Staatsangehörigen insgesamt besetzten Arbeitsplätze in der Wirtschaft im Vergleich zu den jeweiligen Zahlen für die gebietsansässige Bevölkerung“⁶ möglich, die Schutzklausel zu beanspruchen.

Im Dezember 1997, also kurz vor Ablauf der Übergangsfrist gemäss Protokoll 15, löste Liechtenstein einseitig die Schutzklausel aus und verabschiedete entsprechende innerstaatliche Massnahmen auf dem Verordnungswege.⁷ Das Vorpreschen Liechtensteins stiess jedoch auf wenig Gegenliebe seitens der Vertragspartner. Es zeigte sich auch, dass die damalige Situation am Arbeitsmarkt diesen Schritt nicht rechtfertigte, da der in der Erklärung des EWR-Rats vorausgesetzte Anstieg der durch Ausländer besetzten Arbeitsplätze nicht empirisch nachweisbar war.⁸ Die liechtensteinische Re-

⁴ Schafhauser 2007: 206.

⁵ EWR-Rat 1995.

⁶ EWR-Rat 1995.

⁷ Schafhauser 2007: 208; Verordnung vom 16. Dezember 1997 über die Anwendung von Schutzmassnahmen im Bereich des Freien Personenverkehrs im Europäischen Wirtschaftsraum; LGBl. 1997 Nr. 216.

⁸ Prange 2000: 159.

gierung konnte dank der Schutzklausel jedoch die nötige Zeit gewinnen, um in intensiven Verhandlungen mit der Europäischen Kommission eine Verlängerung der liechtensteinischen Sonderstellung im freien Personenverkehr zu erwirken.

Inwieweit die von Liechtenstein angeführten und vom EWR-Rat anerkannten Argumente der besonderen geografischen Lage Liechtensteins sowie das liechtensteinische Interesse an der Wahrung der nationalen Identität gerechtfertigt sind, um den freien Personenverkehr dauerhaft zu beschränken, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Empirisch finden die Argumente jedoch wenig Niederschlag. Hinsichtlich des kleinen Siedlungsraums zeigen wissenschaftliche Studien, dass die derzeitige Bauzone für 80'000 bis 100'000 Einwohner ausreichen würde, was einem Vielfachen der derzeitigen Bevölkerungszahl entspricht. Aus heutiger Sicht scheint es auch wenig plausibel, dass man den freien Personenverkehr beschränkt, um die nationale Identität zu schützen. Dieser Ansatz steht diametral zum Grundgedanken der europäischen Einigung, welche die gemeinsame Identität gerade aus der kulturellen Vielfalt Europas schöpft.⁹ Der Ausländeranteil¹⁰ an der liechtensteinischen Bevölkerung reduzierte sich seit dem EWR-Beitritt sogar von 39 Prozent (1995) auf 33 Prozent (2010), womit Liechtenstein trotz restriktiver Einbürgerungspraxis über einen deutlich geringeren Ausländeranteil verfügt als das EU-Mitglied Luxemburg (43 Prozent) oder die Mikrostaaten Andorra (64 Prozent) und Monaco (78 Prozent).

DIE VERHANDLUNGEN ZUR SONDERLÖSUNG

Die Verhandlungen über die Sonderlösung gestalteten sich sehr intensiv und aufwendig. Zwar konnte das grundsätzliche Verständnis für die liechtensteinische Position „bald erarbeitet werden“, es zeigten sich aber auch rasch drei kritische Themenblöcke.¹¹ Inhaltlich ging es einerseits um die Höhe der Quote und die Frage, inwieweit bei der Verteilung der Quote steuernde Eingriffe erlaubt sind, um den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes gerecht zu werden. Formell ging es vor allem um die Frage, welche Rechtsform eine Sonderregelung für Liechtenstein haben sollte. Eine Abänderung der ursprünglichen Regelung in Protokoll 15 hätte dabei ein separates und langwieriges Ratifizierungsverfahren durch alle Mitgliedstaaten benötigt. Schliesslich stellte sich die Frage, wie ein Schutzmechanismus in die Sonderregelung integriert werden kann, welcher den Vertragsparteien vor Ablauf der Frist eine erneute Verlängerung der Massnahmen erlaubt.

⁹ Dies bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass die Sonderlösung nicht gerechtfertigt ist. Stattdessen wird auf Aspekte wie das sehr starke Bevölkerungswachstum Liechtensteins, die mangelnde Verkehrsinfrastruktur usw. verwiesen (siehe die verschiedenen Teilstudien).

¹⁰ Der verhältnismässig hohe Ausländeranteil an der liechtensteinischen Wohnbevölkerung wird innenpolitisch immer wieder als Argument für eine restriktive Zuwanderungspolitik verwendet (siehe Teilstudie von Martina Sochin). Es findet sich jedoch weder im liechtensteinischen Landesrecht noch in den hier skizzierten EWR-Bestimmungen ein Verweis auf den Ausländeranteil als Referenzgrösse zur Gestaltung der Zuwanderungspolitik.

¹¹ Regierung 1999: 7.

Nach langen Verhandlungen konnten sich die Vertragsparteien im Dezember 1999 unter liechtensteinischem EWR-Vorsitz auf eine neue Regelung des freien Personenverkehrs für Liechtenstein einigen. Durch den Beschluss Nr. 191/1999 des Gemeinsamen EWR-Ausschusses (Beschluss 191/1999) wurde eine sektorale Anpassung in die entsprechenden Anhänge des EWR-Abkommens eingefügt. Im Unterschied zu den meisten Anpassungen im EWR-Abkommen bezieht sich die Sonderlösung deshalb nicht nur auf einen spezifischen Rechtsakt, sondern ist „für die jeweiligen Gebiete horizontal gültig.“¹² Aufgrund des Verzichts auf eine Abänderung des ursprünglichen Protokolls konnte auch ein langes Ratifizierungsverfahren vermieden werden, wodurch die Sonderlösung bereits im Juni 2000 in Kraft trat.

Der Beschluss 191/1999 bildet mit Ausnahme einer kleinen – aber nicht minder bedeutenden – Anpassung im Zuge der EWR-Osterweiterung von 2004 noch immer die Grundlage für die gegenwärtig gültige besondere Personenverkehrslösung Liechtensteins. Mit Verweis auf die Erklärung des EWR-Rates vom 10. März 1995 sowie die in Protokoll 15 vorgesehene Überprüfung ermöglichte der Beschluss 191/1999 der liechtensteinischen Regierung, für weitere sieben Jahre die Wohnsitznahme von EWR-Staatsangehörigen an eine entsprechende Aufenthaltsbewilligung zu knüpfen. Analog zu Protokoll 15 enthielt der Beschluss 191/1999 zudem eine Klausel, die vor Ablauf der Frist eine Überprüfung vorsah, auf deren Grundlage unter gebührender Berücksichtigung der geografischen Lage Liechtensteins der Gemeinsame EWR-Ausschuss beschliessen kann, „Massnahmen beizubehalten, die als geeignet erachtet werden und über das dringend erforderliche Mass nicht hinausgehen.“

Bereits zwei Jahre vor dem Auslaufen der Übergangsfrist ist es Liechtenstein im Zuge der EWR-Osterweiterung von 2004 gelungen, „die Sonderlösung beinahe zu ‘permanentisieren‘.“¹³ Gemäss der neuen Regelung läuft die Sonderlösung nicht mehr automatisch aus, wenn der Gemeinsame EWR-Ausschuss keine entsprechenden Massnahmen beschliesst. Stattdessen besteht sie ohne Enddatum weiter und wird lediglich alle fünf Jahre unter Berücksichtigung der speziellen geografischen Lage Liechtensteins überprüft.¹⁴ Diese Neufassung ist „quasi die Umkehr der ursprünglichen Situation“, da der Gemeinsame EWR-Ausschuss „nun einstimmig (d. h. mit Zustimmung Liechtensteins) beschliessen muss, will er die vereinbarte Sonderlösung basierend auf den Resultaten der Überprüfung modifizieren oder gar abschaffen“.¹⁵ Eine erste Überprüfung hätte im Mai 2009 durchgeführt werden sollen. Bisher lassen sich aber keine Indizien finden, dass eine solche stattgefunden hat. Im Zuge der EWR-Erweiterung um Bulgarien und Rumänien (2007) und den damit verbundenen Verhandlungen über eine mögliche Erhöhung des Kontingents wurde allerdings eine Erklärung der EWR-

12 Schafhauser 2007: 209.

13 Schafhauser 2007: 209.

14 Regierung 2004: 37.

15 Schafhauser 2007: 209.

Vertragsparteien in das Erweiterungsabkommen aufgenommen, welche inhaltlich auf den Erhalt der Sonderlösung hindeutet.¹⁶

Wie bereits eingangs erwähnt wurde, ist die Sonderlösung Liechtensteins im gesamten EWR einzigartig. Keinem anderen Staat wurde jemals eine so weitreichende Ausnahme von einer der vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes gewährt. Folglich drängt sich die Frage auf, wie Liechtenstein einen solchen Verhandlungserfolg erzielen konnte. Neben dem entsprechenden diplomatischen Geschick der beteiligten Akteure wurde der Beschluss 191/1999 auch durch den EWR-Vorsitz Liechtensteins begünstigt. Ferner kann die im Zuge der EWR-Osterweiterung erfolgte Konsolidierung als ein Zugeständnis seitens der EU für die Zustimmung Liechtensteins zum EWR-Erweiterungsabkommen - trotz der ungelösten Probleme im Verhältnis zu Tschechien und der Slowakei - interpretiert werden. Schliesslich erfolgte die gemeinsame Erklärung der Vertragsparteien im Jahre 2007 vor dem Hintergrund eines finanziell stärkeren Engagements der EWR/EFTA-Staaten im EWR-Finanzierungsmechanismus. Diese Ereignisse und Verknüpfungen lassen erahnen, welche politische Bedeutung dem freien Personenverkehr durch die liechtensteinische Regierung beigemessen wurde. Die Frage, inwieweit der damit verbundene Ressourceneinsatz die Verhandlungsmöglichkeiten Liechtensteins in anderen Bereichen schmälerte, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Angesichts der weiterhin zentralen Bedeutung des freien Personenverkehrs für die EU sowie der hohen Dynamik dieser Rechtsmaterie steht jedoch ausser Frage, dass ungeachtet der zwischenzeitlich erfolgten Konsolidierung der Sonderlösung deren Erhalt weiterhin zahlreiche Verhandlungsressourcen binden wird.

DIE SONDERLÖSUNG LIECHTENSTEINS

Für Liechtenstein war es von zentraler Bedeutung, dass nach Ablauf der Übergangsfrist von Protokoll 15 weiterhin ein Bewilligungssystem Anwendung findet, wonach für Personen mit einer EWR-Staatsangehörigkeit eine Wohnsitznahme in Liechtenstein an die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gekoppelt ist.¹⁷ Dieser Forderung konnte mit der Sonderlösung Rechnung getragen werden. Gleichzeitig wurden jedoch die Anzahl der liechtensteinischen Aufenthaltsgenehmigungen und das entsprechende Vergabeverfahren an gewisse Vorgaben geknüpft, die wiederum durch die Vertragsparteien des EWR sowie die EFTA-Überwachungsbehörde (ESA) überprüft werden konnten. Demnach ist die Zahl der jährlichen Aufenthaltsgenehmigungen für EWR-Staatsangehörige, die in Liechtenstein eine Erwerbstätigkeit ausüben, derart festzulegen, dass sich gegenüber dem Vorjahr ein Nettoanstieg von mindestens 1.75 Prozent des Stands vom 1. Januar 1998 ergibt. Aufenthaltsgenehmigungen für

¹⁶ In der „gemeinsamen Erklärung zur Liechtenstein betreffenden sektoralen Anpassung im Bereich der Freizügigkeit“ bestätigen die Vertragsparteien die unveränderte Aufnahmekapazität Liechtensteins. Dies schliesst auch eine Kontingenterhöhung aufgrund der Beteiligung Bulgariens und Rumäniens am EWR aus. Siehe auch Regierung 2007a: 23.

¹⁷ Regierung 1999: 9.

im Laufe des Jahres eingebürgerte Personen sind von der Berechnungsgrundlage für das folgende Jahr abzuziehen. Dabei darf sich jedoch die Berechnungsgrundlage aus dem Jahr 1998 nicht verändern. Konkret müssen gemäss der Sonderlösung jährlich mindestens 56 Aufenthaltsgenehmigungen an Erwerbstätige vergeben werden. Ferner erlauben Ersatzanstellungen den Zuzug neuer EWR-Staatsangehörigen ausserhalb der Quote, weshalb ein Arbeitgeber eine Stelle, welche bisher von einem EWR-Staatsangehörigen innegehalten wurde, weiterhin durch einen EWR-Staatsangehörigen besetzen kann.¹⁸

Die Sonderlösung verpflichtet die Behörden Liechtensteins, bei der Erteilung der Aufenthaltsgenehmigungen „Diskriminierung“ und „Wettbewerbsverzerrung“ zu vermeiden. Gleichzeitig soll die Hälfte der dem Nettoanstieg entsprechenden Aufenthaltsgenehmigungen nach einem Verfahren erteilt werden, das allen Bewerbern „Chancengleichheit“ garantiert. Die konkrete Umsetzung dieser Vorgaben ist Liechtenstein selbst überlassen, wobei gemäss der heutigen Regelung die Hälfte in einem ordentlichen Bewilligungsverfahren sowie die andere Hälfte in einem Auslosungsverfahren erteilt werden (siehe weiter unten). Liechtenstein ist aber durch den Beschluss 191/1999 verpflichtet, den Vertragsparteien und der ESA alle erforderlichen Angaben zur Überwachung der Einhaltung der entsprechenden Bestimmungen zu liefern. Einmal im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung, hat ein EWR-Staatsangehöriger schliesslich das Recht auf den vollumfänglichen Familiennachzug, welcher ihm durch die EU- bzw. EWR-rechtlichen Bestimmungen gewährleistet wird.¹⁹

Zusätzlich zu der Quote für Erwerbstätige enthält die Sonderlösung ein vergleichbares Regime für Nicht-Erwerbstätige, welche ebenfalls von der Personenfreizügigkeit profitieren können. Im Unterschied zu den Erwerbstätigen beläuft sich die Quote lediglich auf 0,5 Prozent der oben genannten Berechnungsgrundlage, was einem Kontingent von jährlich 16 Personen entspricht. EWR-Staatsangehörige, „welche ihre Erwerbstätigkeit beenden und vom Verbleiberecht Gebrauch machen“, sind jedoch nicht unter diese Quote zu subsumieren.²⁰ Der Beschluss 191/1999 verpflichtete Liechtenstein ferner, das damals bestehende Saisonierstatut innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren abzuschaffen. Im Gegenzug konnte Liechtenstein die geltende Grenzgängerregelung beibehalten, wonach ein Grenzgänger nicht wie im EWR-Recht üblich wöchentlich, sondern täglich an den Wohnort zurückzukehren hat.²¹

18 Zur aktuellen Auslegung des Instituts „Ersatzanstellung“ siehe Art. 21 Personenfreizügigkeitsgesetz (PFZG; LGBL. 2009 Nr. 348).

19 Im Falle einer Erwerbstätigkeit von Familienangehörigen können diese der Quote zugerechnet werden, wenngleich ein Ausschöpfen der Quote nicht zur Verweigerung der Genehmigung des Familiennachzugs führen darf; Schafhauser 2007: 206.

20 Schafhauser 2007: 211.

21 Regierung 1999: 10.

Die EWR-rechtlichen Bestimmungen des freien Personenverkehrs beschränken sich aber nicht nur auf das Recht von Staatsangehörigen der EWR-Vertragsstaaten, den Wohnsitz innerhalb des EWR frei zu wählen, sondern inkludieren auch Vorschriften zur sozialen Sicherheit (Anhang VI des EWR-Abkommens) sowie Vorschriften zur Anerkennung von beruflichen Qualifikationen (Anhang VII des EWR-Abkommens). Mit Blick auf die Fragestellung dieser Teilstudie sind diese Aspekte allerdings von nachrangiger Relevanz. Zwar sind diese Vorschriften zentral für das Funktionieren des freien Personenverkehrs, sie eröffnen jedoch den Staaten nur einen geringen Handlungsspielraum zur Gestaltung der nationalen Migrationspolitik. Ungleich bedeutender ist dagegen die Unionsbürgerschaftsrichtlinie²², welche am 7. Dezember 2007 durch den Beschluss Nr. 158/2007 des Gemeinsamen EWR-Ausschusses in das EWR-Abkommen übernommen wurde (Beschluss 158/2007).

Die Richtlinie führt eine einheitliche Rechtsgrundlage für Freizügigkeit und Aufenthalt im EWR für alle Kategorien von freizügigkeitsberechtigten Personen – also Arbeitssuchende, Arbeitnehmer, Selbstständige, Dienstleistungserbringer und –empfänger, Studenten bzw. Auszubildende, Ruheständler und sonstige Nichterwerbstätige – ein.²³ Die Richtlinie enthält ferner „detaillierte Regelungen zur ausländerrechtlichen Stellung von Staatsangehörigen eines EWR-Vertragsstaates sowie deren Familienangehörigen und gesteht diesen weitreichende Privilegierungen zu.“²⁴

Die Verhandlungen zur Übernahme der Unionsbürgerschaftsrichtlinie in das EWR-Abkommen dauerten sehr lange, weshalb seitens der Europäischen Kommission bereits mit einer Suspendierung der entsprechenden Vertragsteile des EWR-Abkommens gedroht wurde. Erst 43 Monate nach dem Erlass der Richtlinie durch den Rat und das Europäische Parlament konnten sich die Vertragsparteien auf eine Übernahme in das EWR-Abkommen einigen. Die Verzögerung entstand vor allem durch den Widerstand der beiden kleinen EWR/EFTA-Staaten Island und Liechtenstein, welche die Unionsbürgerschaftsrichtlinie mangels EWR-Relevanz nicht übernehmen wollten. Die mangelnde EWR-Relevanz wurde damit begründet, dass sich die Freizügigkeit im EWR auf Arbeitnehmer beschränkt und die Unionsbürgerschaft als solche nicht Teil des EWR ist. Ferner räumt das EWR-Abkommen als völkerrechtlicher Vertrag lediglich den Staatsangehörigen der Vertragspartei, und nicht Drittstaatsangehörigen, spezifische Rechte ein, was wiederum den Bestimmungen der Richtlinie zu Familienangehörigen aus Drittstaaten widerspricht. Entsprechend erfolgte die Übernahme der Unionsbürgerschaftsrichtlinie in das EWR-Abkommen mit verschiedenen kleineren Anpassun-

22 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. L 158 vom 30.4.2004, S. 77–123).

23 Regierung 2009: 12.

24 Regierung 2009: 12.

gen sowie einer gemeinsamen Erklärung der Vertragsparteien. Mit Blick auf die von Liechtenstein und Island genannten Kritikpunkte konnte durch diese Anpassungen jedoch einzig eine Präjudiz hinsichtlich der künftigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes auf der Grundlage des Begriffs der Unionsbürgerschaft für das EWR-Abkommen sowie das Bestehen politischer Rechte für EWR-Staatsangehörige durch das EWR-Abkommen ausgeschlossen werden.²⁵ Folglich anerkannten die Vertragsparteien, dass, obwohl sich das EWR-Abkommen nur auf Staatsangehörige der Vertragsparteien bezieht, sich aus der Richtlinie gewisse Rechte für Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen mit Drittstaatsangehörigkeit ableiten lassen.

DAS VERHÄLTNISS ZUR SCHWEIZ

Bereits vor der Übernahme der Unionsbürgerschaftsrichtlinie wurde der freie Personenverkehr zwischen den EWR-Staaten auf die Schweiz ausgedehnt. Im Rahmen des ersten Pakets bilateraler Abkommen zwischen der Schweiz und der EU – den so genannten Bilateralen I (1999) – einigten sich die Schweiz und die EU auf die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs.²⁶ Das Abkommen trat am 1. Juni 2002 in Kraft. Die Regelungen zwischen der Schweiz und der EU wurden durch das Abkommen vom 21. Juni 2001 zur Änderung des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelszone EFTA („Vaduzer Konvention“) auf die EFTA-Staaten erweitert. Mit Blick auf das enge Verhältnis zwischen der Schweiz und Liechtenstein sowie dessen Sonderlösung im EWR waren jedoch noch weitere Schritte nötig. Das Vorgehen wurde in einem Protokoll zur Vaduzer Konvention festgehalten und lässt sich im Wesentlichen in zwei Phasen unterteilen:

„Die erste Phase umfasste die Gleichstellung von Staatsangehörigen, welche bereits im jeweils anderen Staat lebten sowie die gegenseitige Dienstleistungserbringung. Die zweite und – aufgrund der gegenüber der EU ausgehandelten liechtensteinischen Sonderlösung – schwierigere Phase betraf die Gleichstellung von jeweils anderen Staatsangehörigen bei der Wohnsitznahme.“²⁷

Die erste Phase konnte bereits im Mai 2003 durch einen Notenaustausch zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein abgeschlossen werden (LGBl. 2003 Nr. 190). Demgegenüber dauerte die zweite Phase deutlich länger. Erst im Dezember 2004 einigten sich die Schweiz und Liechtenstein auf einen Notenaustausch, welcher den liechtensteinischen Staatsangehörigen in der Schweiz die volle Freizügigkeit er-

²⁵ Die politischen Rechte der Unionsbürger sind im Wesentlichen das Recht, an kommunalen Wahlen sowie den Wahlen zum Europäischen Parlament teilzunehmen. Diese Rechte sind nicht im EWR-Abkommen enthalten. Ferner stärkt die Unionsbürgerschaft den diplomatischen und konsularischen Schutz. Dieser Aspekt wird in Zukunft noch weiter ausgebaut werden (European Commission 2011) und hätte für Bürger eines Mikrostaates durchaus Vorteile (Breuss 2011).

²⁶ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit; SR 0.142.112.681.

²⁷ Schafhauser 2009: 221.

mögliche, während für Schweizer Staatsangehörige ein ähnliches Regime eingeführt wurde, wie es Liechtenstein bereits für die EWR-Staatsangehörigen praktizierte (LGBl. 2004 Nr. 311). Insgesamt verpflichtet sich Liechtenstein, 12 Bewilligungen zur Erwerbstätigkeit und 5 Bewilligungen zur erwerbslosen Wohnsitznahme an Schweizer Staatsangehörige zu erteilen. Im Unterschied zum EWR-Regime handelt es sich aber nicht um eine Nettoverpflichtung.²⁸ Zudem werden alle Bewilligungen durch die Regierung vergeben; es findet also keine Verlosung statt.

Formal-rechtlich erfolgte durch den Notenaustausch eine weitgehende Gleichstellung von Schweizer und EWR-Staatsangehörigen. Vergleicht man jedoch die Höhe der Quote von insgesamt 72 Bewilligungen für EWR-Staatsangehörige und 17 Bewilligungen für Schweizer Staatsangehörige mit der effektiven Bevölkerungsgrösse dieser beiden Räume, zeigt sich eine klare Besserstellung der Schweiz. Dieses Missverhältnis erklärt sich durch die geografische, wirtschaftliche und kulturelle Nähe Liechtensteins zur Schweiz. Nichtsdestotrotz überrascht es, dass die EU unter Verweis auf das Schweizer Kontingent nicht versucht hat, eine Kontingenterhöhung zu erwirken, insbesondere da die Anzahl der EWR-Staaten und somit auch die Bevölkerung des EWR durch die Osterweiterungen von 2004 und 2007 stark angestiegen ist.

Das Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU brachte auch Vorteile für Liechtenstein. Dank dieses Abkommens ist es EWR-Staatsangehörigen möglich, in der Schweiz zu wohnen und in Liechtenstein zu arbeiten. Entsprechend stark stieg die Anzahl Pendler aus der Schweiz seit Inkrafttreten des Abkommens,²⁹ was wiederum den Druck auf die Sonderlösung verringerte, da die Schweiz für EWR-Staatsangehörige durchaus ein attraktives Wohnsitzland verkörpert.³⁰ Umgekehrt bedeutet dies, dass der liechtensteinische Arbeitsmarkt im Falle einer Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommen vor einer grossen Herausforderung steht. Angesichts des permanenten Widerstands gegen das Personenfreizügigkeitsabkommen durch die Schweizer Volkspartei (SVP) sowie verschiedener nicht ausgeräumter Fragen im Zusammenhang mit dem Abkommen, z. B. die Konformität der Ausschaffungsinitiative oder der Ventilklausel für die osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten, ist ein solches Szenario nicht gänzlich ausser Acht zu lassen.

28 Konkret bedeutet dies, dass mit Blick auf die Schweiz nicht ausgeschöpfte Kontingentsplätze erlöschen. Erhält demgegenüber ein EWR-Staatsangehöriger eine Bewilligung, ohne diese wahrzunehmen, erhöht sich die Mindestquote für die Folgeperiode.

29 So hat sich zwischen 2002 und 2010 der Anteil an Pendlern aus Österreich lediglich um 14 Prozent erhöht, während der Anteil an Pendlern aus der Schweiz um 58 Prozent angestiegen ist.

30 So ist das Steuergefälle zwischen der Schweiz und Liechtenstein geringer als zwischen Österreich bzw. Deutschland und Liechtenstein. Durch die Währungs- und Zollunion ergeben sich bei einer Erwerbstätigkeit in Liechtenstein weitere Vorteile für eine Wohnsitznahme in der Schweiz (Sonderbeilage Wirtschaft Regional Januar 2010).

Die Sonderlösung wurde in Liechtenstein durch das Gesetz über das Verfahren zur Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sowie der dazugehörigen Verordnung umgesetzt. Die folgenden Ausführungen beschränken sich jedoch auf die Darstellung der heute gültigen Gesetzesbestimmungen. Diese wurden im Zuge der Umsetzung der Unionsbürgerschaftsrichtlinie erlassen. Konkret handelt es sich dabei um das Gesetz vom 20. November 2009 über die Freizügigkeit für EWR- und Schweizer Staatsangehörige (PFZG; LGBI. 2009 Nr. 348) sowie die Verordnung vom 15. Dezember 2009 über die Freizügigkeit für EWR- und Schweizer Staatsangehörige (PFZV; LGBI. 2009 Nr. 350).

Die in der Sonderlösung festgehaltenen Quoten beziehen sich auf die Aufenthaltsbewilligungen von EWR- bzw. Schweizer Staatsangehörigen, welche diese berechtigt, sich für fünf Jahre in Liechtenstein aufzuhalten (Art. 19, PFZG).³¹ Hält sich ein EWR-Staatsangehöriger seit fünf Jahren ununterbrochen in Liechtenstein auf, so kann er eine Daueraufenthaltsbewilligung beantragen. Die Bedeutung der Sonderlösung zeigt sich in Art. 10 des PFZG, welcher es der Regierung erlaubt, gemäss der besonderen Personenverkehrslösung für Liechtenstein und der staatsvertraglichen Regelungen mit der Schweiz, Höchstzahlen für Bewilligungen festzulegen. Detaillierte Angaben über die Höhe der zu erteilenden Bewilligungen finden sich aber weder im PFZG noch der PFZV. Vielmehr beruht die Anzahl der zu erteilenden Bewilligungen auf einem jährlich erlassenen Regierungsbeschluss.

Im Unterschied dazu wird das Bewilligungsverfahren sowohl im PFZG als auch in der PFZV ausführlich geregelt. Dabei wird zwischen dem ordentlichen Bewilligungsverfahren (Art. 34-36 PFZG; Art. 19-22 PFZV) und dem Auslosungsverfahren (Art. 37-39 PFZG; Art. 23-31 PFZV) differenziert. Diese Differenzierung bezieht sich nur auf EWR-Staatsangehörige und ist ein zentraler Bestandteil der Sonderlösung. So muss die Hälfte der dem Nettoanstieg entsprechenden Aufenthaltsgenehmigungen nach einem Verfahren erteilt werden, das allen Bewerbern „Chancengleichheit“ garantiert. Für die andere Hälfte der Bewilligungen verlangt die Sonderlösung lediglich, Diskriminierung und Wettbewerbsverzerrung zu vermeiden. Diese Vorgaben wurden durch den Grundsatz der Gleichbehandlung aller relevanten Marktteilnehmer und der Wettbewerbsneutralität im ordentlichen Bewilligungsverfahren umgesetzt (Art. 36 PFZG). Dies bedeutet, dass die Anzahl der Aufenthaltsgenehmigungen gemäss der Bedeutung der verschiedenen Wirtschaftssektoren sowie innerhalb eines Sektors gemäss der Unternehmensgrösse verteilt wird. Weitere Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung sind neben formellen Regelungen der Nachweis, dass die Grenzgängertätigkeit nicht zumutbar ist (Art. 20 PFZG). Letztere dient gemäss

31 Das PFZG unterscheidet fünf Arten von Bewilligungen, deren Unterschiede aufgrund der besseren Lesbarkeit hier nicht genauer ausgearbeitet werden. Die Unterscheidung zwischen Daueraufenthaltsbewilligung (bezieht sich auf EWR-Staatsangehörige) und Niederlassungsbewilligung (bezieht sich nur auf Schweizer Staatsangehörige) wird nur bei konkreten Unterschieden der beiden Bewilligungsarten angewendet. Ansonsten wird der Begriff Aufenthaltsbewilligung verwendet. Details sind den gesetzlichen Bestimmungen zu entnehmen.

der Regierung zur Einschränkung der Anzahl der Gesuche von Personen, die ihren Wohnsitz im benachbarten Ausland haben.³² Allerdings nennt weder das PFZG noch die PFZV Kriterien, welche diese Voraussetzung, z. B. hinsichtlich des zumutbaren Arbeitswegs oder andere Eigenschaften, konkretisieren.

Während die Aufenthaltsgenehmigungen im ordentlichen Bewilligungsverfahren innert vier Wochen bzw. in dringenden Fällen bereits innert zwei Wochen nach der vollständigen Einreichung des Gesuches vergeben werden, findet das Auslosungsverfahren lediglich zweimal pro Jahr statt. Gleichzeitig ist die Auslosung in eine Vor- und Schlussauslosung unterteilt. Diese Unterteilung dient vor allem der Reduktion der Teilnehmerzahl (Art. 29 PFZV). Die Voraussetzungen für eine Teilnahme an der Verlosung ergeben sich aus Art. 38 PFZG und beschränken sich im Wesentlichen auf Formalitäten wie die rechtzeitige und vollständige Übermittlung der Unterlagen. Mit Blick auf die Schlussauslosung werden seitens des Ausländer- und Passamtes zusätzlich zu den Voraussetzungen der Vorauslosung die Gewährleistung und Bereitstellung einer angemessenen Wohnung genannt.³³ Das durch die Auslosung erworbene Recht auf eine Bewilligung ist „höchstpersönlich und nicht übertragbar“ (Art. 37 PFZG). Es erlischt, sofern nicht innert einer bestimmten Frist eine Benachrichtigung erfolgt.³⁴

Es ist sowohl für die Vorauslosung als auch die Schlussauslosung ein eigenes Gesuch einzureichen. Parallel zur Einreichung des Teilnahmegegesuchs ist auch eine Gebühr von CHF 100.- im Falle der Vorauslosung sowie von CHF 500.- im Falle der Schlussauslosung zu entrichten.³⁵ Die Unterteilung zwischen einer Vor- und Schlussauslosung schmälert die Attraktivität des Auslosungsverfahrens, da für die Teilnehmer zum einen die Kosten steigen und zum anderen die Wartefrist erhöht wird, ohne dass dabei die Chancen auf eine Aufenthaltsgenehmigung signifikant steigen würden. Nach Meinung des Autors sind die Aufteilung in Vor- und Schlussauslosung sowie die Höhe der Gebühren sehr kritisch zu betrachten. Weil dieses Verfahren von den Vertragsparteien akzeptiert wird und sich in der Praxis bewährt hat, sind in naher Zukunft jedoch keine Änderungen zu erwarten.

Die Vorgaben der Gleichbehandlung, Wettbewerbsneutralität und Chancengleichheit sollen eine wirtschaftspolitische Instrumentalisierung der Sonderlösung durch die liechtensteinische Regierung unterbinden. Wie bereits mehrfach erwähnt, ist die Sonderlösung im Sinne einer einseitigen Einschränkung einer der vier Grundfreiheiten zugunsten eines EWR-Staates einzigartig im gesamten Europarecht. Durch die Sonderlösung werden nicht nur die anderen EWR-Staaten benachteiligt, indem sie

³² Regierung 2009: 22.

³³ Ausländer- und Passamt 2012a; Siehe auch Art. 41 (1) und Art. 48 (1) PFZG.

³⁴ Bezüglich der Frist machen PFZG und PFZV unterschiedliche Angaben. So erlischt eine Bewilligung, gemäss PFZG, wenn nicht innert sechs Monaten eine Benachrichtigung erfolgt (Art. 37). Im Unterschied dazu nennt Art. 31 PFZV lediglich eine Frist von fünf Monaten.

³⁵ Ausländer- und Passamt 2012a.

über einen geringeren Handlungsspielraum zur Steuerung der Zuwanderung verfügen, sondern auch die EWR-Staatsangehörigen in ihrem Anspruch auf Freizügigkeit (was mit Blick auf die Unionsbürger seit 2009 sogar eine Beschränkung der Grundrechte bedeutet). Daraus ergibt sich zwangsläufig eine Diskriminierung von EWR-Staatsangehörigen. Diese Diskriminierung soll deshalb nicht weiter gestärkt werden, indem die Zuteilung von Aufenthaltsgenehmigungen sich lediglich nach den volkswirtschaftlichen Interessen Liechtensteins richtet, wie es beispielsweise für sogenannte Drittstaatsangehörige praktiziert wird.³⁶

Aufgrund der öffentlich zugänglichen Daten ist eine Überprüfung, inwieweit die genannten Grundsätze im Bewilligungsverfahren eingehalten werden, nicht möglich. Dies gilt insbesondere für das Institut der Ersatzanstellung, wonach im Falle einer Nicht-Beanspruchung der Möglichkeit zu einer Ersatzanstellung durch das entsprechende Unternehmen innert einer Frist von sechs Monaten sich die Zahl der zu vergebenden Bewilligungen erhöht.³⁷ Schliesslich stellt sich die Frage, inwieweit die Grundsätze der Gleichbehandlung, Wettbewerbsneutralität und Chancengleichheit in der derzeitigen Praxis verwirklicht sind. So besteht bei einer Auslosung zwar Chancengleichheit. Im Gegenzug werden aber Personen, die bereits mehrfach an der Auslosung teilgenommen haben, zu einem gewissen Grad „diskriminiert“, da deren Chancen auf eine Zulassung im Verhältnis zu einer einmaligen Gesuchstellung nicht steigen.³⁸

FAMILIENNACHZUG UND WEITERE HERAUSFORDERUNGEN FÜR LIECHTENSTEIN

Die Unionsbürgerschaft verleiht jedem Bürger der EU „das elementare und persönliche Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten“ vorbehaltlich der in den entsprechenden europarechtlichen Bestimmungen vorgesehenen Beschränkungen „frei zu bewegen und aufzuhalten.“³⁹ Diese Beschränkungen und Bedingungen sind der Unionsbürgerschaftsrichtlinie zu entnehmen, welche das zu dieser Zeit geltende Recht und Fallrecht auf dem Gebiet der Freizügigkeit von Personen kodifiziert. Wie bereits erwähnt, ist die Unionsbürgerschaft zwar nicht Teil des EWR, dennoch wurde die Richtlinie in das EWR-Abkommen übernommen. Damit bildet die Richtlinie

³⁶ Als Drittstaatsangehörige gelten Personen, welche weder die Schweizer Staatsangehörigkeit noch diejenige eines EWR-Staates besitzen. Die Zuteilung von Aufenthaltsbewilligungen an Drittstaatsangehörige stützt sich auf das Ausländergesetz [Gesetz vom 17. September 2008 über die Ausländer (AuG); LGBL. 2008 Nr. 311]. Die Erteilung einer Bewilligung kann nur erfolgen, wenn diese dem volkswirtschaftlichen Interessen Liechtensteins entspricht (u. a. Art. 5; Art. 13 AuG). Es ist allerdings zu beachten, dass Drittstaatsangehörige gegenüber EWR-Staatsangehörigen nicht privilegiert werden dürfen (Regierung 2011: 26). Folglich wird vermutet, dass die Summe der für Drittstaatsangehörige zum Stellenantritt gewährleisteten Aufenthaltsbewilligungen nicht die Anzahl der Aufenthaltsbewilligungen für EWR-Staatsangehörige überschreiten darf.

³⁷ Dies gilt gemäss Art. 21 PFZG für beide Bewilligungsverfahren.

³⁸ Diese Argumentation entspricht nicht der Meinung des Autors dieser Teilstudie, sondern wurde von einem Teilnehmer an einem Workshop zu der Gesamtstudie eingebracht.

³⁹ Europäische Kommission 2008: 2.

2004/38/EG die wichtigste sekundärrechtliche Ergänzung der Bestimmungen des freien Personenverkehrs seit Inkrafttreten des EWR.

Die Bestimmungen der Unionsbürgerschaftsrichtlinie stärkten das Recht auf Daueraufenthalt von EWR-Staatsangehörigen und ihren Familienangehörigen. Demnach hat jeder EWR-Staatsangehörige, „der sich rechtmässig fünf Jahre lang ununterbrochen in Liechtenstein aufgehalten hat, das Recht, sich dort auf Dauer aufzuhalten“.⁴⁰ Im Unterschied zu der vorherigen Rechtslage ist dieses Recht nicht mehr an Voraussetzungen wie z. B. Erwerbstätigkeit oder ausreichende finanzielle Mittel gebunden. Gleichzeitig gilt das Daueraufenthaltsrecht auch für Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen. Diese behalten das Aufenthaltsrecht auch beim Tod oder Wegzug der Person, von der sich ihr Aufenthaltsrecht ableitet, sowie bei Auflösung der ehelichen Gemeinschaft (Art. 46-47 PFZG). Die durch die Umsetzung der Unionsbürgerschaftsrichtlinie eingeführten Rechte für EWR-Staatsangehörige und deren Familienmitglieder wurden mehrheitlich auch auf Schweizer Staatsangehörige ausgedehnt. Bezüglich Schweizer Staatsangehörigen wird aber weiterhin der Begriff der Niederlassungsbewilligung (Art. 27-28 PFZG) anstelle der Daueraufenthaltsbewilligung für EWR-Staatsangehörige (Art. 24-27 PFZG) verwendet. Die Unterschiede der beiden Bewilligungsarten liegen vor allem im Beibehalt der Bewilligung nach einem Auslandsaufenthalt sowie für Familienangehörige im Beibehalt der Bewilligung nach dem Tod derjenigen Person, von der sich die Bewilligung ableitet, sowie nach der Auflösung der ehelichen Gemeinschaft.⁴¹ Die Bestimmungen der Unionsbürgerschaftsrichtlinie finden schliesslich sinngemäss auch auf Familienangehörige von liechtensteinischen Staatsangehörigen Anwendung (Art. 2 PFZG). Dadurch konnte die liechtensteinische Regierung eine mögliche Inländerdiskriminierung vermeiden, wonach gewisse mit der Freizügigkeit verbundene Rechte nur für diejenigen Personen gelten, welche die Freizügigkeit durch einen längeren Aufenthalt in einem EWR-Staat bereits beansprucht haben.

Bereits in den Verhandlungen zur Übernahme der Unionsbürgerschaftsrichtlinie in das EWR-Abkommen wurden Bedenken geäussert, die Richtlinie führe zu einer starken Zunahme der Aufenthaltsgenehmigungen in Liechtenstein.⁴² Vor diesem Hintergrund verwiesen EWR-Experten auf die Notwendigkeit, „im Rahmen des Familiennachzuges ein[en] *modus vivendi* zu suchen (...), der einerseits den freien Nachzug gewährleistet und andererseits die Quotenlösung nicht untergräbt, da ein fünfjähriger Aufenthalt zum Daueraufenthalt führt“.⁴³ Gemäss Schafhauser wäre es z. B. denkbar „die in der Sonderlösung vorgesehenen Bewilligungen an erwerbstätige Familienangehörige (quotenrelevant) von der Gesamtquote des nachfolgenden Jahres abzuziehen“, wodurch sich die Minimalverpflichtung sowohl für das ordentliche Be-

40 Regierung 2009: 13.

41 Regierung 2009: 26.

42 Schafhauser 2007: 220.

43 Schafhauser 2007: 220.

willigungsverfahren wie auch das Auslosungsverfahren reduzieren würde.⁴⁴ Bis anhin wurde jedoch keine solche Lösung beschlossen, weshalb die europarechtlichen Bestimmungen zum Familiennachzug von EWR-Staatsangehörigen in Liechtenstein vollumfänglich gelten.

Die Unionsbürgerschaftsrichtlinie musste in der EU bis zum 29. April 2006 umgesetzt werden. Bereits im Jahr 2008 veröffentlichte die Europäische Kommission einen Bericht über die Anwendung der Unionsbürgerschaftsrichtlinie durch die Mitgliedstaaten,⁴⁵ welcher 2009 durch eine Mitteilung zur Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Unionsbürgerschaftsrichtlinie ergänzt wurde.⁴⁶ Durch diese zwei Berichte konnten Verzögerungen und Ungenauigkeiten bei der Umsetzung durch die einzelnen EU-Mitgliedstaaten weitgehend ausgeräumt werden. Gleichzeitig verdeutlichen die beiden Dokumente, dass angesichts der hohen Relevanz der Freizügigkeit für die EU „die Bestimmungen, auf deren Grundlage die Freizügigkeit gewährt wird, weit auszulegen sind, während Ausnahmen davon eng ausgelegt werden müssen“.⁴⁷ Folglich ist eine Dynamisierung, wonach einzelne Begriffe der Richtlinie weiter gefasst werden, als dies der Wortlaut der Richtlinie erwarten lässt, nicht auszuschliessen. Ein mögliches Beispiel einer solchen Dynamisierung wäre die Ausdehnung des Begriffs „Familienangehörige“, welcher gemäss Art. 2 der Unionsbürgerschaftsrichtlinie den Ehegatten, den Lebenspartner im Sinne einer eingetragenen Partnerschaft,⁴⁸ Verwandte in gerader absteigender Linie sowie Verwandte in gerader aufsteigender Linie des Unionsbürgers oder Ehegatten umfasst. Im Unterschied dazu verpflichtet Art. 3 der Unionsbürgerschaftsrichtlinie die EWR-Vertragsstaaten lediglich, die Einreise und den Aufenthalt für Familienangehörige und Lebenspartner, die nicht in Art. 2 genannt werden, „nach Massgabe seiner innerstaatlichen Rechtsvorschriften“ zu erleichtern. Durch eine dynamische Auslegung der Unionsbürgerschaftsrichtlinie könnten sich die Unterschiede zwischen Art. 2 und 3 jedoch zunehmend relativieren. Dies gilt insbesondere mit Blick auf Lebenspartner, welche im Sinne einer faktischen Lebensgemeinschaft eine dauerhafte Beziehung eingegangen sind.⁴⁹

Da die Unionsbürgerschaftsrichtlinie im EWR erst per 1. März 2009 in nationales Recht umzusetzen war, gibt es seitens der EFTA-Überwachungsbehörden kaum öffentliche Stellungnahmen zur Umsetzung der Unionsbürgerschaftsrichtlinie in den drei EWR/EFTA-Staaten. Mit Blick auf Liechtenstein ist jedoch zu erwarten, dass der fehlende Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an Lebenspartner in einer faktischen Lebensgemeinschaft auf Unverständnis seitens der EWR-Partner

⁴⁴ Schafhauser 2007: 220.

⁴⁵ Europäische Kommission 2008.

⁴⁶ Europäische Kommission 2009.

⁴⁷ Europäische Kommission 2009: 11.

⁴⁸ Sofern im betreffenden Mitgliedstaat das Institut der eingetragenen Partnerschaft anerkannt ist.

⁴⁹ Europäische Kommission 2009: 4; Eine solche Dynamisierung ist jedoch bislang nicht eingetreten. Siehe dazu das Urteil des Europäischen Gerichtshofes in der Rechtssache C-83/11.

stösst (Art. 48 Abs. 2 PFZG). Die restriktive Bewilligungspraxis Liechtensteins im Falle einer faktischen Lebensgemeinschaft ist in Art. 48 PFZG geregelt. Demnach kann eine Aufenthaltsbewilligung an einen Lebenspartner nur erteilt werden, wenn unter anderem eine gelebte und intakte partnerschaftliche Beziehung von mindestens fünf Jahren besteht, beide Lebenspartner über 30 Jahre alt sind und der in Liechtenstein wohnhafte Lebenspartner bereits seit 15 Jahren seinen Wohnsitz in Liechtenstein hat. Sind diese und die übrigen in Art. 48 PFZG genannten Kriterien erfüllt, kann ein Lebenspartner um eine Aufenthaltsbewilligung ansuchen, wobei gegenwärtig pro Jahr lediglich 24 Gesuche bewilligt werden.⁵⁰ Inwieweit diese restriktive Praxis angesichts der dynamischen Entwicklung des Europarechts beibehalten werden kann, lässt sich derzeit nicht abschätzen. Es ist jedoch festzuhalten, dass nicht nur die skizzierte dynamische Auslegung des Begriffs „Familienangehörige“ Konfliktstoff bietet, sondern auch die Tatsache, dass die Heiratsquote international wie auch in Liechtenstein stark rückläufig ist.⁵¹ Bei der hohen Anzahl an „grenzüberschreitenden“ Partnerschaften könnte sich hier unabhängig der europarechtlichen Bestimmungen ein gesellschaftspolitisches Anliegen zu einer Lockerung der gegenwärtigen Praxis entwickeln.

ZAHLEN ZUM FREIEN PERSONENVERKEHR IN LIECHTENSTEIN

Wie bereits erwähnt, gibt es nur wenige publizierte Daten zum freien Personenverkehr in Liechtenstein im Allgemeinen und zur Umsetzung der Sonderlösung im Besonderen. Dieser Mangel an Daten erschwert eine wissenschaftlich fundierte Bewertung. Nichtsdestotrotz wird in den folgenden Abschnitten versucht, anhand ausgewählter Daten aus der Interpellationsbeantwortung zur aktuellen und zukünftigen Zulassungs- und Einwanderungspolitik⁵² sowie der statistischen Jahrbücher, die Auswirkungen des freien Personenverkehrs auf Liechtenstein empirisch zu fassen.

Gemäss den in der Interpellationsbeantwortung publizierten Daten wurden zwischen 2001 und 2010 im Durchschnitt jährlich 548 Aufenthaltsbewilligungen für EWR-, Schweizer und Drittstaatsangehörige erteilt.⁵³ Der Spitzenwert liegt bei 849 Aufenthaltsbewilligungen für das Jahr 2001. Insgesamt wurden so 3239 Aufenthaltsbewilligungen an EWR-Staatsangehörige erteilt, was beinahe 60 Prozent der erteilten Bewilligungen entspricht. Für Schweizer Staatsangehörige wurden 1146 (20.9 Prozent) und für Drittstaatsangehörige 1090 (19.9 Prozent) erteilt. Der Grossteil der Bewilligungen erfolgte im Rahmen des Familiennachzugs. Das Verhältnis von Aufenthaltsbewilligungen im Zuge des Familiennachzugs und Bewilligungen zum Stellenantritt ent-

⁵⁰ Ausländer- und Passamt 2012b.

⁵¹ So erfolgten in Liechtenstein auf 1995 auf tausend Einwohner noch 6.7 Eheschliessungen, während es 2009 nur mehr 4.3 Eheschliessungen waren.

⁵² Regierung 2011.

⁵³ Regierung 2011: 18.

spricht ca. drei zu eins.⁵⁴ Die Differenz zwischen Aufenthaltsbewilligungen im Zuge des Familiennachzugs und Bewilligungen zum Stellenantritt ist bei Drittstaatsangehörigen am höchsten.⁵⁵

Zur Evaluation der Sonderlösung sind diese Zahlen jedoch nur bedingt geeignet. Die Zahlen zeigen zwar, dass deutlich mehr Aufenthaltsbewilligungen erteilt werden, wie in der Sonderlösung festgehalten. Es handelt sich aber um Bruttozahlen, welche eine mögliche Abwanderung von EWR-Staatsangehörigen nicht berücksichtigen. Entsprechend geben die Zahlen keinen Aufschluss über den Nettoanstieg von EWR-Staatsangehörigen, die in Liechtenstein wohnhaft und erwerbstätig sind. Die folgende Tabelle (Tabelle 1) zeigt deshalb die Gesamtzahl der in Liechtenstein wohnhaften EWR-Staatsangehörigen (ständige Bevölkerung). Gleichzeitig differenziert die Tabelle zwischen Erwerbstätigkeit und Nicht-Erwerbstätigkeit sowie ständiger und nicht-ständiger Bevölkerung. Letztere umfasst Kurzaufenthalter mit weniger als 12 Monaten Aufenthalt in Liechtenstein.

Ein Vergleich der Daten im Zeitverlauf zeigt, dass die Zunahme von EWR-Staatsangehörigen in keiner der erfassten Kategorien linear erfolgt. Vielmehr gibt es starke Schwankungen. Seit 1999 hat sich die Zahl der EWR-Staatsangehörigen aber in allen Kategorien erhöht. So umfasst die ständige Wohnbevölkerung 2010 insgesamt 17 Prozent mehr EWR-Staatsangehörige. Damit ist die Zunahme deutlich höher als das Wachstum der Gesamtbevölkerung für den gleichen Zeitraum (11 Prozent). Auffällig ist, dass die Zahl der nicht-erwerbstätigen EWR-Staatsangehörigen stärker gestiegen ist als diejenige der Erwerbstätigen (21 Prozent zu 14 Prozent).⁵⁶ Es zeigt sich aber auch, dass der in der Sonderlösung verankerte jährliche Nettoanstieg von in Liechtenstein erwerbstätigen und wohnhaften EWR-Staatsangehörigen nur erreicht wird, wenn man die Einbürgerungszahlen mitberücksichtigt.⁵⁷

Die Bevölkerungs- und Beschäftigungsstatistik gibt ferner keine Auskunft über die Verfahrensart, welche zu einer Bewilligungsvergabe geführt hat. Auch seitens der zuständigen Behörde wurden bisher keine genauen Daten publiziert. Tabelle 2 beschränkt sich deshalb auf die Wiedergabe von Daten, die den Pressemitteilungen der

⁵⁴ Regierung 2011: 19.

⁵⁵ Regierung 2011: 23.

⁵⁶ Im Unterschied dazu hat die Zahl Nichterwerbstätiger bei Schweizer Staatsangehörigen sowie bei Drittstaatsangehörigen weniger stark zugenommen als diejenige der Erwerbstätigen.

⁵⁷ Hätte sich der Anteil der in Liechtenstein wohnhaften erwerbstätigen EWR-Staatsangehörigen seit 1999 jährlich um 56 Personen erhöht, wäre die Gesamtzahl der in Liechtenstein erwerbstätigen EWR-Staatsangehörigen im Jahr 2010 mit 3839 Personen deutlich höher. Ferner ist anzumerken, dass im Untersuchungszeitraum der Anstieg von in Liechtenstein wohnhaften und erwerbstätigen Drittstaatsangehörigen mit 23 Prozent deutlich höher ausfiel als der Anstieg von EWR-Staatsangehörigen (14 Prozent). Ein umgekehrtes Bild zeigt sich mit Blick auf Nicht-Erwerbstätige. Ohne Einbezug der Einbürgerungsstatistik (siehe Beitrag Martina Sochin D'Elia) könnte man also folgern, dass erwerbstätige Drittstaatsangehörige im Verhältnis zum Referenzwert aus dem Jahr 1999 mehr Aufenthaltsbewilligungen erhalten haben als EWR-Staatsangehörige. Inwiefern dies auf den Familiennachzug zurückzuführen ist oder eine (EWR-rechtswidrige) Besserstellung von Drittstaatsangehörigen bedeutet, kann - basierend auf den bestehenden Daten - nicht beurteilt werden.

Regierung im Zuge einer Auslosungsrunde entnommen wurden. Die Tabelle zeigt die Anzahl an Bewilligungen, die an erwerbstätige und nicht erwerbstätige EWR-Staatsangehörige verlost wurden sowie die Teilnehmerzahl an der jeweiligen Verlosung.⁵⁸ Die per Auslosung erteilten Bewilligungen liegen insbesondere für Erwerbstätige meist über dem Richtwert der Sonderlösung von 28 Bewilligungen pro Jahr. Diese Differenz kann dadurch erklärt werden, dass Bewilligungen, die bei einer vorherigen Auslosung erworben aber nicht angetreten wurden (dasselbe gilt für Ersatzanstellungen), bei der nächsten Verlosung zusätzlich vergeben werden (siehe Ausführungen weiter oben; Art. 21; 37 PFZG). Die hohe Anzahl an Teilnehmern verdeutlicht das grosse Interesse an einer Aufenthaltsbewilligung. Dies gilt vor allem für Erwerbstätige.

Tabelle 1:
Aufenthalt von EWR-
Staatsangehörigen in
Liechtenstein
(1999-2010)

Jahr	Ständige Bevölkerung			Nicht ständige Bevölkerung	
	Total	mit Erwerbstätigkeit	ohne Erwerbstätigkeit	Total	mit Erwerbstätigkeit
1999	5065	3034	2031	123	108
2000	5300	3159	2141	214	206
2001	5465	3252	2213	290	241
2002	5500	3232	2268	291	233
2003	5703	3297	2406	230	178
2004	5897	3365	2532	167	119
2005	5888	3370	2518	171	230
2006	5846	3357	2489	190	253
2007	5827	3412	2415	234	140
2008	5813	3414	2399	210	137
2009	5859	3398	2461	235	138
2010	5928	3467	2461	196	112

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Amt für Statistik (Bevölkerungsstatistik).

⁵⁸ Es werden jährlich zwei Auslosungen durchgeführt. Die in Tabelle 2 genannten Angaben fassen die jeweils in einem Jahr erfolgten Auslosungen zusammen. Bezüglich der Teilnehmerzahl bedeutet dies, dass z. B. im Jahr 2008 399 Personen an der ersten Auslosungsrunde für Erwerbstätige und 402 Personen an der zweiten Auslosungsrunde teilgenommen haben. Eine Person kann dabei wiederholt am Auslosungsverfahren teilnehmen.

Jahr	Erwerbs-tätige	Nicht-Erwerbs-tätige	Teilnehmer an der Auslosung für Erwerbstätige	Teilnehmer an der Auslosung für Nicht-Erwerbstätige
2002	29	7	518	45
2003	32	11	467	31
2004	32	9	501	24
2005	31	7	436	16
2006	31	8	555	26
2007	32	12	615	33
2008	33	11	801	44
2009	34	7	657	33
2010	31	10	586	36
2011	39	5	598	41

Tabelle 2:
Erteilte Aufenthalts-
bewilligungen im
Auslosungsverfahren
(2002-2011)

Quelle: Eigene Erhebung via Pressemeldungen des Ausländer- und Passamtes

Die publizierten Daten lassen leider keine tiefergehende Evaluation zu. So wäre z. B. interessant wie viele Personen sich mehrfach bewerben und wie viele Personen eine Bewilligung nicht wahrnehmen. Spannend wäre auch die Frage nach dem bestehenden Wohnort der Bewerber sowie dessen Staatsangehörigkeit und berufliche Tätigkeit. Seit 2010 werden durch die Regierung kumulierte Daten bezüglich Alter und Geschlecht der Auslosungsteilnehmer veröffentlicht. Dabei zeigt sich, dass deutlich mehr Männer (meist über 75 Prozent) an der Verlosung teilnehmen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Verlosung für Erwerbstätige. Das Durchschnittsalter schwankt bei Erwerbstätigen zwischen 28 Jahren und 37 Jahren. Bei Nicht-Erwerbstätigen ist das Durchschnittsalter mit ca. 57 Jahren deutlich höher. Angesichts der Tatsache, dass Nicht-Erwerbstätige ausreichend finanzielle Mittel für den Aufenthalt in Liechtenstein nachzuweisen haben, ist das Durchschnittsalter dennoch eher gering.

RECHTSPRECHUNG DES EFTA-GERICHTSHOFES

Die Auswirkungen des freien Personenverkehrs auf Liechtenstein beschränken sich aber nicht nur auf das Personenfreizügigkeitsgesetz. Vielmehr mussten seit dem EWR-Beitritt Liechtensteins zahlreiche Gesetze an die neue Rechtslage angepasst werden. Viele dieser Anpassungen erfolgten erst nach einer Entscheidung des EFTA-Gerichtshofes und damit dem rechtlichen und politischen Druck durch die EFTA-Institutionen. Dies verdeutlicht erneut den politischen Stellenwert der Freizügigkeit für Liechtenstein.

Insgesamt hat der Grossteil der liechtensteinischen Verfahren vor dem EFTA-Gerichtshof einen direkten Bezug zur Freizügigkeit.⁵⁹ Dies gilt sowohl für Vorabentscheidungen, wo ein liechtensteinisches Gericht in einer laufenden nationalen Rechtssache mit EWR-Bezug den EFTA-Gerichtshof um ein Gutachten ansucht, als auch für Vertragsverletzungsverfahren aufgrund einer fehlerhaften Umsetzung einer EWR-Bestimmung in nationales Recht. Die meisten Fälle weisen dabei starke Parallelen auf, wonach die Ausübung einer bestimmten Tätigkeit, z. B. die Mitgliedschaft in einem Verwaltungsrat einer Sitzgesellschaft, einen Wohnsitz in Liechtenstein erfordert und somit indirekt EWR-Staatsangehörige gegenüber liechtensteinischen Staatsangehörigen diskriminiert.⁶⁰

Nach der jüngeren Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofes verstossen auch sogenannte „qualifizierte Wohnsitzerfordernisse“ gegen das EWR-Recht. Qualifizierte Wohnsitzerfordernisse verlang(t)en, „dass die betreffende Person aufgrund ihres Wohnsitzes in der Lage sein muss, ihre Aufgaben tatsächlich und regelmässig zu erfüllen“.⁶¹ Basierend auf einem Vertragsverletzungsverfahren der ESA wegen Falschanwendung von EWR-Recht durch Liechtenstein erklärte der EFTA-Gerichtshof in seinem Urteil vom 6. Januar 2010 in der Rs. E-1/09 EFTA-Überwachungsbehörde/Liechtenstein Bestimmungen des Banken-, Rechtsanwalts-, Treuhänder- und Patentanwaltsgesetz sowie des Gesetzes über Wirtschaftsprüfer und Revisionsgesellschaften für EWR-widrig.⁶²

Eine entsprechende Stichwortsuche in der Datenbank zum liechtensteinischen Landesrecht zeigt, dass noch immer verschiedene Wohnsitzerfordernisse bestehen. Jüngstes Beispiel ist die Verordnung vom 17. August 2010 über die Naturwacht (LGBL 2010 Nr. 198), welche als Voraussetzung für die Bestellung zum Naturwächter einen Wohnsitz in Liechtenstein nennt. Nach der Meinung des Autors ist es wenig verständlich, warum die liechtensteinische Regierung nicht längst eine Totalbereinigung aller Wohnsitzerfordernisse im liechtensteinischen Landesrecht durchgeführt hat.

59 Frommelt und Gstöhl 2011: 41.

60 Siehe z. B. Rs. E-2/01 Dr. Franz Martin Pucher (EFTA Court Report 2002: 47) und Rs. E-3/98 Herbert Rainford Towning (EFTA Court Report 1998: 207), durch welche bestehende Wohnsitzerfordernisse im PGR bzw. dem Gewerbegesetz aufgehoben werden mussten. Ähnliches gilt für die Rs. E4/00, E-5/00 und E-6/00 Dr. Johann Brändle, Dr. Josef Mangold, Dr. Jürgen Tschannett (EFTA Court Report: 125, 165, 205). Der EFTA-Gerichtshof sah dabei die Niederlassungsfreiheit des EWR durch die Verordnung der Regierung des Fürstentums Liechtenstein über die medizinischen Berufe eingeschränkt. Die Verordnung besagte, dass ein Arzt nicht mehr als eine Einzel- oder Gemeinschaftspraxis führen darf. Durch ein Vertragsverletzungsverfahren wurde schliesslich auch ein Wohnsitzerfordernis im Bankengesetz für EWR-widrig erklärt (Rs. E-8/04-Niederlassungsfreiheit).

61 Walser 2011: 311.

62 EFTA Court Report 2009-2010: 47. Ein weiteres Wohnsitzerfordernis, das nach einem Vertragsverletzungsverfahren durch die EFTA-Überwachungsbehörde aufgehoben werden musste, betrafen die Bestimmungen über Hilflosenentschädigung im Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (siehe Rs. E/5/06-Hilflosenentschädigung; EFTA Court Report 2007: 298). Lediglich einen indirekten Bezug zum freien Personenverkehr weisen die verschiedenen Fälle zur Zivilprozessordnung auf. Siehe z. B. die Rs. E/10- Dr. Joachim Kottke (EFTA Court Report 2009-2010: 320).

Ein weiteres Wohnsitzerfordernis, welches auf Intervention der ESA abgeschafft werden musste, betraf das Grundverkehrsgesetz (LGBL. 1993 Nr. 49). Demnach war der Erwerb von Eigentum an Grundstücken im Wege der Zwangsversteigerung von der Genehmigungspflicht ausgenommen, wenn der Zuschlag an eine natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz in Liechtenstein erfolgte.⁶³ Diese Form des Wohnsitzerfordernisses bezieht sich zwar auf den Kapitalverkehr, dessen Rechtfertigung ist jedoch eng an die Prinzipien des freien Personenverkehrs gebunden. Demnach soll der Boden als relativ kleine und nicht vermehrbare Grösse der Spekulation entzogen werden und in erster Linie der ansässigen Bevölkerung zur Befriedigung ihrer Nutzungsinteressen zur Verfügung stehen. Durch das im Grundverkehrsgesetz verankerte Genehmigungsverfahren bestehen noch heute Einschränkungen im liechtensteinischen Grundverkehr, die nach Meinung der ESA EWR-widrig sind, unter Verweis auf die besondere Situation Liechtensteins aber geduldet werden.⁶⁴

Die jüngste Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofes zur Personenfreizügigkeit erfolgte in der Rechtsache Rs. E-4/11 Arnulf Clauder.⁶⁵ Unter Verweis auf ein Gesuch des Verwaltungsgerichtshofes vom 14. Februar 2011 stellte der EFTA-Gerichtshof fest, dass „ein daueraufenthaltsberechtigter Unionsbürger, der Rentner ist und Sozialhilfeleistungen im Aufnahme-Staat bezieht, auch dann einen Anspruch auf Familiennachzug geltend machen kann, wenn absehbar ist, dass auch der Familienangehörige Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen wird.“ Dieses Urteil verdeutlicht einerseits den breiten Geltungsbereich des Familiennachzugs im EWR-Recht. Andererseits bestätigt es die bereits im Zuge der oben genannten Urteile des EFTA-Gerichtshofs erstellte Konklusion, dass sich die Bedeutung der besonderen Personenverkehrslösung Liechtensteins auf die Kontingentierung beschränkt. In allen anderen Aspekten des freien Personenverkehrs hat Liechtenstein die EWR-rechtlichen Bestimmungen umzusetzen und einzuhalten.

FAZIT

Die Personenfreizügigkeit stellt eine der Grundfreiheiten des Binnenmarkts dar, die es den Staatsangehörigen der EWR-Vertragsstaaten erlaubt, ihren Wohn- und Arbeitsort frei zu wählen. Für Liechtenstein stand die Personenfreizügigkeit von Anfang an im Widerspruch mit der seit den 1960er Jahren praktizierten Beschränkung der Wohnsitznahme von Ausländern. Entsprechend wichtig war es für Liechtenstein, eine Ausnahmeregelung zu erwirken. Durch den Beschluss 191/1999 konnte die anfängliche Übergangslösung aus Protokoll 15 zum EWR-Abkommen verlängert werden. Der Beschluss 191/1999 beschreibt im Wesentlichen das noch heute gültige Regime, wonach unter Verweis auf die besondere geografische Lage Liechtensteins

⁶³ Regierung 2007b: 4.

⁶⁴ Regierung 2007b: 8.

⁶⁵ Urteil des EFTA-Gerichtshofes vom 26. Juli 2011: http://www.eftacourt.int/images/uploads/4_11_Judgment_-_DE.pdf.

die Regierung weiterhin das Recht besitzt, Höchstzahlen für Aufenthaltsbewilligungen festzulegen. Diese Höchstzahlen sind jedoch so festzulegen, dass im Vergleich zum Referenzwert – also der erwerbstätigen Bevölkerung vom 1. Januar 1998 – ein jährlicher Nettozuwachs von 1.75 Prozent erfolgt. Bezüglich der nicht-erwerbstätigen Bevölkerung beschränkt sich die Nettoverpflichtung auf 0.5 Prozent. Insgesamt ergibt sich daraus die Verpflichtung Liechtensteins, jährlich 56 Aufenthaltsbewilligungen an erwerbstätige EWR-Staatsangehörige sowie 16 Aufenthaltsbewilligungen an nicht-erwerbstätige EWR-Staatsangehörige zu erlassen. Die Erteilung hat dabei Diskriminierung und Wettbewerbsverzerrung zu vermeiden. Gleichzeitig soll die Hälfte der Genehmigungen in einem Verfahren erteilt werden, das allen Gesuchstellern Chancengleichheit gewährleistet. Entsprechend differenziert die Regierung zwischen dem ordentlichen Bewilligungsverfahren, bei welchem Faktoren wie die volkswirtschaftliche Bedeutung eines Sektors sowie innerhalb dieses Sektors die Anzahl Mitarbeiter eines Unternehmens berücksichtigt werden, und dem Auslosungsverfahren, welches im Sinne der Chancengleichheit keine materiellen Kriterien nennt.

Innerhalb der EU besitzt die Freizügigkeit einen zentralen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Stellenwert und genießt eine hohe Akzeptanz bei den Unionsbürgern.⁶⁶ Die Freizügigkeit fand sogar Eingang in die Charta der Grundrechte, welche seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon über die gleiche Verbindlichkeit verfügt wie die Verträge der EU.⁶⁷ Im Unterschied dazu ist die Freizügigkeit im EWR durch dessen wirtschaftspolitische Ausrichtung mehr oder weniger auf die Rechte der Arbeitnehmer und Selbstständigen beschränkt. Durch die Übernahme der Unionbürgerschaftsrichtlinie in das EWR-Abkommen und die Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofes hat sich diese Differenzierung jedoch teilweise marginalisiert. Ungeachtet der Unterschiede zwischen EU- und EWR-Recht zählt die Freizügigkeit auch innerhalb des EWR-Rechts zu den zentralen Errungenschaften, deren Prinzipien weit auszulegen sind, während mögliche Ausnahmen und Einschränkungen eng zu fassen sind. Entsprechend ist die Sonderlösung Liechtensteins als einzigartiger Verhandlungserfolg zu betrachten. Neben der zahlenmässigen Beschränkung der jährlich zu erteilenden Bewilligungen ist hervorzuheben, dass Liechtenstein – zumindest für die Hälfte des Kontingents und unter Vermeidung von Diskriminierung und Wettbewerbsverzerrung – weiterhin die Möglichkeit besitzt, die Zuwanderung zu steuern, um den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes zu entsprechen. Ferner besitzt Liechtenstein de facto ein „Vetorecht“, weshalb die Sonderlösung basierend auf den Resultaten der im Beschluss 191/1999 genannten Überprüfung nur mit Zustimmung Liechtensteins modifiziert oder sogar abgeschafft

⁶⁶ Eurobarometer 2011: 35.

⁶⁷ Charta der Grundrechte der Europäische Union, ABl C 83/289 vom 30.3.2010.

werden kann.⁶⁸ Ein weiterer Aspekt, der den Verhandlungserfolg Liechtensteins unterstreicht, ist das verhältnismässig geringe Kontingent (insbesondere im Vergleich zum Kontingent für Schweizer Staatsangehörige), welches auch im Zuge der EWR-Erweiterungen der Jahre 2004 und 2007 nicht erhöht wurde. Der Verhandlungserfolg ist umso grösser einzuschätzen, als sich die genannten Voraussetzungen, auf welchen die Sonderlösung Liechtensteins basiert, empirisch nur teilweise nachweisen lassen.

Angesichts der Sonderstellung Liechtensteins scheint in der innenpolitischen Diskussion über eine allfällige Lockerung der Zuwanderungsbeschränkung ein hohes Mass an politischer Sensibilität angebracht. In der Praxis bedeutet dies, dass die Möglichkeiten, steuernd in den Arbeitsmarkt einzugreifen, indem beispielsweise die Zuwanderungsbestimmungen gezielt nur für hochqualifizierte Arbeitskräfte gelockert werden, wohl auf sehr wenig Gegenliebe seitens der EU stossen würden und somit mittelfristig die ganze Sonderlösung gefährden könnten. Bereits die im Januar 2010 erfolgte Kontingenterhöhung ist in diesem Zusammenhang kritisch zu betrachten. Zwar verlangt die Sonderlösung lediglich eine Mindestquote, dennoch könnte eine wiederholte einseitige Erhöhung der Quote durch Liechtenstein das ganze Regime gefährden. Zudem ist fraglich, inwieweit die derzeitige Praxis, wonach sich die zusätzlich erteilten Bewilligungen auf das ordentliche Verfahren beschränken, den Bestimmungen der Sonderlösung entspricht.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die europarechtlichen Rahmenbedingungen den Handlungsspielraum Liechtensteins zur Gestaltung seiner Zuwanderungspolitik zwar einschränken, die Sonderlösung im EWR-Vergleich aber auch Liechtenstein stark privilegiert. Gleichzeitig zeichnet sich die Sonderlösung durch eine hohe Stabilität und breite Akzeptanz aus. Ungeachtet der formalen Befristung der Sonderlösung und der Dynamisierung des Freizügigkeitsrechts im Allgemeinen besteht für die liechtensteinische Regierung somit ein klarer und nachhaltiger Handlungsrahmen. Folglich lassen sich gegenwärtig keine Anzeichen erkennen, dass seitens der EU oder der EWR/EFTA-Partner der Erhalt der Sonderlösung Liechtensteins in Frage gestellt wird. Nichtsdestotrotz wird das Verständnis der EWR-Partner für die Sonderstellung Liechtensteins auch in Zukunft einen hohen Einsatz an diplomatischen Ressourcen fordern. Entsprechend wichtig ist es dabei, eine kohärente Strategie zu verfolgen, die auf einem breiten innenpolitischen Konsens fusst. Die hier vertretene Ansicht, dass die Sonderlösung auch in Zukunft Bestand haben kann, befreit Liechtenstein schliesslich auch nicht von der Verpflichtung, für eine Zunahme der Zuwanderung die bestmöglichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Ein erster Schritt wäre dabei die Schaffung einer verstärkten Transparenz über die erteilten Aufenthaltsgenehmigungen.

68 Schafhauser 2007: 209; Nach Meinung des Autors dieser Teilstudie ist dieses „Vetorecht“ jedoch immer noch an die im Beschluss 191/1999 genannten Voraussetzungen der Sonderlösung gebunden. In einem Konfliktfall könnten deshalb die im EWR-Abkommen verankerte Streitbeilegung (Art. 111) oder erneut die Schutzmassnahmen aus Art. 112 zum Tragen kommen. Angesichts der ökonomischen und politischen Abhängigkeit Liechtensteins von der EU könnte Liechtenstein durch diese beiden Instrumente lediglich an Verhandlungszeit gewinnen. Folglich besteht im EWR für Liechtenstein zu keinem Zeitpunkt ein effektives Vetorecht im Sinne einer dauerhaften Ablehnung gegenüber einem begründeten Standpunkt der Europäischen Kommission.

Ausländer- und Passamt (2012a). Auslosung Aufenthaltsbewilligung (B). Abgerufen am 12.07.2012: http://www.llv.li/amtsstellen/llv-apa-wohnsitz_in_liechtenstein_ohne_erwerbstaetigkeit-2/llv-apa-auslosung_von_aufenthaltsbewilligungen-3.htm

Ausländer- und Passamt (2012b). Aufenthaltsbewilligung für Lebenspartner. Abgerufen am 12.07.2012: <http://www.llv.li/amtsstellen/llv-apa-familiennachzug-2/llv-apa-aufenthaltsbewilligung-lebenspartner-2.htm>

Breuss, Emilia (2011). Die Zukunft des Kleinstaates in der europäischen Integration: Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des Fürstentums Liechtenstein, Liechtenstein Politische Schriften 49, Schaan: Verlag der LAG.

Eurobarometer (2011). Eurobarometer 75 Frühjahr 2011, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Brüssel.

Europäische Kommission (2008). Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Brüssel, 10.12.2008, KOM(2008) 840.

Europäische Kommission (2009). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. 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. Brüssel, 2.7.2009, KOM(2009) 313.

European Commission (2011). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Consular protection for EU citizens in third countries: State of play and way forward. Brussels, 23/03/2011, COM (2011) 149/2.

EWR-Rat (1995). Erklärung des EWR-Rats zur Freizügigkeit. Angenommen durch den EWR-Rat am 10. März 1995, Amtsblatt der Europäischen Union, L86 vom 20.4.1995, S. 80.

Frommelt, Christian und Sieglinde Gstöhl (2011). Liechtenstein and the EEA. The Europeanization of a (very) small state. Oslo. Europautredningen.

Prange, Heiko (2000). Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum: Wirtschaftliche Erfolgsbilanz eines Kleinstaates?, Liechtenstein Politische Schriften 29, Vaduz: Verlag der LAG.

Regierung (2011). Interpellationsbeantwortung der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein zur aktuellen und zukünftigen Zulassungs- und Einwanderungspolitik, Nr. 38, Vaduz, 19.4.2011.

Regierung (2009). Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Schaffung eines Gesetzes über die Freizügigkeit für EWR- und Schweizer Staatsangehörige (Personenfreizügigkeitsgesetz; PFZG), Nr. 55, Vaduz, 18.8.2009.

Regierung (2007a). Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend das Übereinkommen über die Beteiligung von Bulgarien und Rumänien am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) vom 25. Juli 2007 Teil II: Abkommen. Nr. 104, Vaduz, 25.9.2007.

Regierung (2007b). Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Abänderung des Grundverkehrsgesetzes (GVG), No. 129, Vaduz, 30.10.2007

Regierung (2004). Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend das Übereinkommen über die Beteiligung der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der slowakischen Republik am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Erweiterungsabkommen), Nr. 2, Vaduz, 27.1.2004.

Regierung (1999). Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Lösung Personenverkehr im EWR, Nr. 150, Vaduz, 21.12.1999.

Regierung (1992). Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 02. Mai 1992, Nr. 46, Vaduz, 5.6.1992.

Schafhauser, Pascal (2007). „Personenverkehr in Liechtenstein: Unde venit – Status quo – Quo vadit? Ein Abriss der Entwicklung des Personenverkehrs“, in Baur, Georges (ed.), Europäer – Botschafter – Mensch. Liber Amicorum für Prinz Nikolaus von Liechtenstein, Schaan: Liechtenstein Verlag, 195-225.

Walser, Manfred (2011). Liechtenstein vor den EWR-Gerichten. In: Jus & News (2011) (3), 285-322.

