



2C_891/2022

Urteil vom 24. Mai 2024

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichterin Aubry Girardin, Präsidentin,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichterin Hänni,
Bundesrichterin Ryter,
Bundesrichter Kradolfer,
Gerichtsschreiber Hongler.

Verfahrensbeteiligte
A._____, c/o Hotel U._____,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwältin Christa Rempfler,

gegen

Amt für Migration und Zivilrecht des Kantons Graubünden,
Karlihof 4, 7000 Chur,
Beschwerdegegner,

Departement für Justiz, Sicherheit
und Gesundheit Graubünden,
Hofgraben 5, 7001 Chur.

Gegenstand
Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts
des Kantons Graubünden, 1. Kammer, vom
13. September 2022 (U 22 44).

Sachverhalt:

A.

A._____ ist deutsche Staatsangehörige und reiste im Dezember 2007 erstmals in die Schweiz ein, wo ihr - aufgrund eines befristeten Arbeitsverhältnisses - eine zur Erwerbstätigkeit berechtigende Kurzaufenthaltsbewilligung EU/EFTA ("L-Bewilligung") erteilt wurde. In der Folge verfügte sie zwischen 2008 und 2013 jeweils über Kurzaufenthaltsbewilligungen EU/EFTA zur saisonalen Erwerbstätigkeit. Seit 2013 hält sich A._____ entweder zur saisonalen Erwerbstätigkeit oder zur Stellensuche ununterbrochen in der Schweiz auf. Am 16. Februar 2021 wurde A._____ eine Kurzaufenthaltsbewilligung EU/EFTA zur sechsmonatigen Stellensuche bis zum 30. April 2021 ausgestellt.

B.

B.a. Am 21. April 2021 ersuchte A. _____ um die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA zum Zweck der erwerbslosen Wohnsitznahme als Privatière/Nichterwerbstätige in der Schweiz ("B-Bewilligung"), wobei sie ausführte, über eine kostendeckende Krankenkasse sowie über ausreichende finanzielle Mittel - in der Form von Unterstützungszahlungen einer Drittperson in der Höhe von monatlich Fr. 4'000.-- im Rahmen eines Unterhaltsvertrages - zu verfügen.

B.b. In der Folge stellte das Amt für Migration und Zivilrecht Graubünden (AFM) A. _____ eine Verpflichtungserklärung zu, die vorsah, dass sämtliche für A. _____ anfallenden Kosten, welche aus dem Aufenthalt in der Schweiz entstünden und für die sie nicht selber aufkommen könne, unwiderruflich bis zur Ausreise ins Ausland oder zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit übernommen werden müssten. Am 27. April 2021 antwortete A. _____, dass der Garant, B. _____, diese Verpflichtungserklärung nicht unterschreiben werde; sie sei rechtswidrig. Dem Schreiben lag ein Entwurf eines Unterhaltsvertrages mit sechsmonatiger Kündigungsfrist (beidseitig) bei, in welchem sich der Garant verpflichtete, für A. _____ mit monatlichen Unterhaltszahlungen von Fr. 4'000.-- aufzukommen.

Mit Schreiben vom 6. Mai 2021 hielt das AFM fest, dass die Voraussetzungen für eine Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA zum Zweck der erwerbslosen Wohnsitznahme als Privatière/Nichterwerbstätige in der Schweiz nicht erfüllt seien. Hierzu sei eine dauerhafte Verpflichtungserklärung notwendig, in welcher die Übernahme von sämtlichen Kosten in Bezug auf A. _____ garantiert werde. Das AFM gewährte A. _____ eine weitere Frist bis zum 19. Mai 2021 zur Unterzeichnung seiner vorgefertigten Verpflichtungserklärung (durch den Garant).

Nachdem A. _____ die geforderte Verpflichtungserklärung nicht einreichte, verweigerte ihr das AFM mit Verfügung vom 3. August 2021 die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA zum Zweck der erwerbslosen Wohnsitznahme als Privatière/Nichterwerbstätige in der Schweiz. Begründet wurde dies insbesondere mit dem Fehlen der einverlangten Verpflichtungserklärung.

B.c. Gegen diesen Entscheid erhob A. _____ Beschwerde beim Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit Graubünden (DJSG). Im Rahmen des dortigen Vernehmlassungsverfahrens führte das AFM aus, dass es bereit sei, jeweils eine zweijährige Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA zum Zweck der erwerbslosen Wohnsitznahme als Privatière/Nichterwerbstätige in der Schweiz auszustellen, wenn die Kündigungsfrist im Unterhaltsvertrag auf zwei Jahre verlängert werde. In ihrer Replik erklärte A. _____, sie sei damit nicht einverstanden. In der Folge wies das DJSG die Beschwerde mit Departementsverfügung vom 25. April 2022 ab.

Mit Urteil vom 13. September 2022 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden eine gegen den Entscheid des DJSG erhobene Beschwerde ab.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 31. Oktober 2022 beantragt A. _____ dem Bundesgericht, das angefochtene Urteil aufzuheben und der Beschwerdeführerin die Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA im Rahmen der erwerbslosen Wohnsitznahme als Privatière/Nichterwerbstätige zu erteilen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragt sie, es seien - neben den Akten der Vorinstanz - bei der Staatsanwaltschaft Graubünden sowie beim Kantonsgericht Graubünden Akten verschiedener hängiger Strafverfahren einzuholen.

Das Verwaltungsgericht verzichtet auf eine Vernehmlassung. Das AFM beantragt die Abweisung der Beschwerde und der verfahrensrechtlichen Anträge unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin. Das Staatssekretariat für Migration hat zur Beschwerde Stellung genommen, aber keine Anträge gestellt.

Die Beschwerdeführerin ihrerseits hat in Kenntnis der Vernehmlassungen repliziert.

Die Abteilungspräsidentin erteilte der Beschwerde am 4. November 2022 aufschiebende Wirkung.

Erwägungen:

1.

Die frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eingereichte Beschwerde richtet sich gegen das verfahrensabschliessende (Art. 90 BGG) Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 13. September 2022 (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG) und betrifft eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG). Als deutsche Staatsangehörige kann die Beschwerdeführerin gestützt auf das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen, FZA; SR 0.142.112.681) potentiell einen Aufenthaltsanspruch ableiten (vgl. **BGE 136 II 177 E. 1.1**; Urteil 2C_657/2021 vom 2. Februar 2022 E. 1.1). Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 lit. c Ziff. 2 BGG ist somit nicht gegeben. Die Beschwerdeführerin ist überdies legitimiert, Beschwerde zu erheben (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist somit einzutreten.

2.

2.1. Mit der Beschwerde kann namentlich die Verletzung von Bundes- und Völkerrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a und lit. b BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG),

wobei es - unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 2 BGG) - nur die geltend gemachten Vorbringen prüft, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (**BGE 142 I 135 E. 1.5**; **133 II 249 E. 1.4.1**). Auf die Beschwerdevorbringen wird im Nachfolgenden nur insoweit eingegangen, als sie diesen Anforderungen genügen.

2.2. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG), es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig oder beruhe auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (Art. 105 Abs. 2 BGG). Offensichtlich unrichtig festgestellt ist ein Sachverhalt, wenn er auf willkürlichen Feststellungen beruht (**BGE 137 I 58 E. 4.1.2**; Urteil 2C_657/2021 vom 2. Februar 2022 E. 2.1).

2.3. Als echtes Novum (vgl. **BGE 148 V 174 E. 2.2**; **143 V 19 E. 1.2**) nicht zu berücksichtigen ist im vorliegenden Verfahren die vom Amt für Migration und Zivilrecht Graubünden mit Schreiben vom 8. März 2024 eingereichte Schuldner-Information des Betreibungs- und Konkursamts der Region Plessur.

3.

Die Beschwerdeführerin beantragt den Beizug verschiedener Akten von Strafbehörden sowie Zeugenbefragungen; zudem reicht sie mit der Beschwerde verschiedene Unterlagen aus Strafverfahren ein.

3.1. Das Bundesgericht ordnet in Beschwerdeverfahren nur bei Vorliegen aussergewöhnlicher Umstände Beweismassnahmen (vgl. Art. 55 BGG) an, da das Bundesgericht seine rechtliche Würdigung grundsätzlich auf der von der Vorinstanz festgestellten Sachverhaltsgrundlage vornimmt (Art. 105 Abs. 1 BGG; vgl. zum Ganzen **BGE 136 II 101 E. 2**; Urteil 2C_712/2021 vom 8. November 2022 E. 2.2). Ebenfalls kann das Bundesgericht in antizipierter Beweismassnahme angebotene Beweismittel ablehnen, wenn es sie von vornherein nicht für geeignet hält, behauptete Tatsachen zu beweisen, oder wenn eine Partei ein Beweismittel für eine Tatsache anbietet, die nicht entscheidrelevant ist (vgl. 2C_148/2019 vom 27. Mai 2019 E. 2.4 mit Hinweisen; 2C_37/2018 vom 15. August 2018 E. 4).

3.2. Insofern die Beschwerdeführerin den Beizug verschiedener Strafakten sowie die Zeugenaussagen des Garanten sowie eines Beamten des verfahrensbeteiligten Migrationsamts beantragt, sind keinerlei aussergewöhnliche Umstände ersichtlich, welche derartige Beweismassnahmen durch das Bundesgericht rechtfertigen würden. Das vorliegende Verfahren betrifft ausschliesslich die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gestützt auf Art. 6 FZA i.V.m. Art. 24 Abs. 1 Anhang I FZA respektive die diesbezüglichen Voraussetzungen. Entgegen den Beschwerdevorbringen ist nicht ersichtlich, inwiefern die Akten der strafrechtlichen Verfahren, deren Beizug die Beschwerdeführerin beantragt, für die Beurteilung der vorliegenden Streitsache von Bedeutung sein könnten.

3.3. Die Beschwerdeanträge zwei bis sechs betreffend Aktenbeizug diverser Strafakten sind deshalb abzuweisen. Aus denselben Gründen sind auch die mit Beschwerde eingereichten Beweismittel (namentlich verschiedene Unterlagen aus den genannten Strafverfahren) - soweit novenrechtlich überhaupt zulässig (vgl. Art. 99 BGG) - abzulehnen.

4.

Die Beschwerdeführerin beruft sich auf einen Anspruch auf Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit nach Art. 6 FZA i.V.m. Art. 24 Abs. 1 Anhang I FZA.

4.1. Gemäss Art. 24 Abs. 1 Satz. 1 Anhang I FZA erhält eine Person, die die Staatsangehörigkeit einer Vertragspartei besitzt und keine Erwerbstätigkeit im Aufenthaltsstaat ausübt und dort kein Aufenthaltsrecht auf Grund anderer Bestimmungen dieses Abkommens hat, eine Aufenthaltserlaubnis mit einer Gültigkeitsdauer von mindestens fünf Jahren, sofern sie den zuständigen nationalen Behörden den Nachweis dafür erbringt, dass sie für sich selbst und ihre Familienangehörigen über ausreichende finanzielle Mittel verfügt, sodass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen (lit. a), sowie über einen Krankenversicherungsschutz, der sämtliche Risiken abdeckt (lit. b). Die Vertragsparteien können, wenn sie dies für erforderlich erachten, nach Ablauf der beiden ersten Jahre des Aufenthalts eine Erneuerung der Aufenthaltserlaubnis verlangen (vgl. Art. 24 Abs. 1 Satz 2 Anhang I FZA). Aufenthaltserlaubnisse EU/EFTA können widerrufen oder nicht verlängert werden, wenn die Voraussetzungen für ihre Erteilung nicht mehr erfüllt sind (Art. 23 Abs. 1 der Verordnung über den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten, zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich sowie unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation; VFP; SR 142.203).

4.2. Die Voraussetzung der ausreichenden finanziellen Mittel wird in Art. 24 Abs. 2 Anhang I FZA sowie insbesondere in 16 Abs. 1 VFP konkretisiert. Bei nicht rentenberechtigten Personen gelten sie dann als ausreichend, wenn sie die Fürsorgeleistungen übersteigen, die einem schweizerischen Antragsteller aufgrund der persönlichen Situation nach Massgabe der Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (sog. SKOS-Richtlinien) gewährt werden (Art 16 Abs. 1 VFP). Bei rentenberechtigten

EU/EFTA-Staatsangehörigen gelten sie dann als ausreichend, wenn der Rentenanspruch den Betrag übersteigt, der zum Bezug von Ergänzungsleistungen berechtigt (Art. 16 Abs. 2 VFP); diese gelten im spezifischen Kontext von Art. 24 Abs. 1 Anhang I FZA - anders als im innerstaatlichen Recht - als Sozialhilfe (vgl. dazu **BGE 135 II 265** E. 3.6; Urteile 2C_975/2022 vom 20. April 2023 E. 7.2; 2C_121/2022 vom 24. November 2022 E. 4.1; 2C_914/2020 vom 11. März 2021 E. 5.10; jeweils mit Hinweisen).

5.

Mit Schreiben vom 27. April 2021 legte die Beschwerdeführerin als Nachweis für die ausreichenden finanziellen Mittel dem verfahrensbeteiligten Amt den Entwurf einer Unterhaltsvereinbarung zwischen dem Garanten und der Beschwerdeführerin vor. Darin verpflichtete sich dieser, der Beschwerdeführerin monatliche Zahlungen von Fr. 4'000.-- zu leisten (Ziff. 1), wobei mit diesen Zahlungen weder Arbeit noch eine sonstige Gegenleistung verbunden sei (Ziff. 2). Die Kündigungsfrist wurde in Ziff. 3 (im Wortlaut) wie folgt geregelt: "Diese Vereinbarung kann von jeder Seite auf 6 Monate hin gekündigt werden". Gemäss Ziff. 4 wäre ein Salär aus Teil- oder Vollzeitarbeit zur Hälfte an diese Unterhaltszahlungen anzurechnen (Act. 112 Akten AFM; Art. 105 Abs. 2 BGG).

Weil Art. 24 Abs. 1 Anhang I FZA - nach seinem klaren Wortlaut - die Person, welche sich auf ein Aufenthaltsrecht gestützt auf diese Bestimmung beruft, zum Nachweis des Vorhandenseins ausreichender finanzieller Mittel verpflichtet, ist nachfolgend zu klären, ob der Beschwerdeführerin mit der von ihr vorgeschlagenen Unterhaltsvereinbarung mit sechsmonatiger Kündigungsfrist dieser Nachweis gelungen ist, und ob sie deshalb über ein entsprechendes freizügigkeitsrechtliches Aufenthaltsrecht verfügt.

6.

Welche Anforderungen im Anwendungsbereich von Art. 24 Abs. 1 Anhang I FZA an den Nachweis ausreichender finanzieller Mittel gestellt werden dürfen, ist eine Frage der Auslegung der freizügigkeitsrechtlichen Bestimmung.

6.1. Die Vorinstanz erwog diesbezüglich, dass im FZA keine Bewilligungen mit einer Gültigkeitsdauer von weniger als zwei Jahren vorgesehen seien, weshalb die Voraussetzungen nach Art. 24 Abs. 1 Anh. I FZA für mindestens zwei Jahre erfüllt sein müssten. Entsprechend könne auch der Nachweis von ausreichenden finanziellen Mitteln für mindestens zwei Jahre verlangt werden. Aus dem Umstand, dass die Aufenthaltsbewilligung jederzeit widerrufen werden könne, lasse sich nicht ableiten, dass eine Aufenthaltsbewilligung auch zu erteilen sei, wenn finanzielle Mittel nur für kürzere Zeiträume zur Verfügung stünden. Der Widerruf solle eine Ausnahme bleiben, und nur dann ausgesprochen werden, wenn die Mittel wider Erwarten nicht ausreichten. Weil die Unterhaltsvereinbarung eine Kündigungsfrist von sechs Monaten vorsehe, sei diese nicht für den Nachweis genügender Mittel für mindestens zwei Jahre geeignet, zumal die Eigenmittel der Beschwerdeführerin (namentlich ihre IV-Rente in der Höhe von Fr. 1'197.--) die Schwelle der SKOS-Richtlinie nicht erreichten und die Behörden ohne Mitteilung durch die Beschwerdeführerin bzw. ihren Garanten erst durch den effektiven Bezug von Fürsorgeleistungen von einer allfälligen Beendigung des Unterhaltsvertrags erfahren würden. Die eingereichte Unterhaltsvereinbarung erfülle deshalb die Anforderungen von Art. 24 Abs. 1 Anh. I FZA nicht.

6.2. Das Bundesgericht legt das FZA in Übereinstimmung mit den im Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (VRK; SR 0.111) kodifizierten völkergewohnheitsrechtlichen Regeln aus (vgl. mit zahlreichen Hinweisen: **BGE 147 II 13** E. 3.3; **147 II 1** E. 2.3). Sodann sind einige abkommensspezifische Besonderheiten zu beachten:

So ist gemäss Art. 16 Abs. 2 FZA für die Anwendung des Freizügigkeitsabkommens - soweit für die Anwendung des Abkommens Begriffe des Unionsrechts herangezogen werden - die einschlägige Rechtsprechung des EuGH vor dem Zeitpunkt der Unterzeichnung (21. Juni 1999) massgebend. Da es Ziel des Abkommens ist, die Freizügigkeit auf der Grundlage der in der Europäischen Union geltenden Bestimmungen zu verwirklichen (Präambel), und die Vertragsstaaten übereingekommen sind, in den vom Abkommen erfassten Bereichen alle erforderlichen Massnahmen zu treffen, damit in ihren Beziehungen eine möglichst parallele Rechtslage besteht (Art. 16 Abs. 1 FZA), hat das Bundesgericht in inzwischen ständiger Rechtsprechung entschieden, von der Auslegung abkommensrelevanter unionsrechtlicher Bestimmungen durch den EuGH nach dem Unterzeichnungsdatum nur bei Vorliegen "triftiger" Gründe abzuweichen (**BGE 147 II 1** E. 2.3; **144 II 113** E. 4.1; **143 II 47** E. 3.6; **142 II 35** E. 3.1; jeweils mit Hinweisen).

Nicht anwendbar sind in der Regel nach dem Stichdatum ergangene Entscheide, soweit die Ausführungen des Gerichtshofs sich auf die Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft und deren Kernbereich beziehen; dasselbe gilt für mit der Richtlinie 2004/38/EG neu eingeführte Rechte für die Unionsbürger wie etwa den bedingungslosen Anspruch auf Daueranwesenheit nach ununterbrochenem fünfjährigem (rechtmässigem) Aufenthalt (Art. 16 der Richtlinie 2004/38/EG) oder das voraussetzungslose Aufenthaltsrecht von bis zu drei Monaten (vgl. Art. 6 der Richtlinie 2004/38/EG; **BGE 147 II 1** E. 2.3; **139 II 393** E. 4.1.2 mit weiteren Hinweisen). Diese Richtlinie bindet die Schweiz nicht (**BGE 147 II 1** E. 2.3; **143 I 1** E. 6.3).

6.3. Die Aufenthaltsregelung für Personen, die keine Erwerbstätigkeit ausüben (Art. 24 Anhang I FZA), ist der Richtlinie 90/364/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht (ABl. L 180 vom 13. Juli 1990 S. 26) nachgebildet (vgl. auch **BGE 142 II 35** E. 5.1; **135 II 265** E. 3.3). Der Zweck der ökonomischen

Aufenthaltsvoraussetzungen von Art. 24 Abs. 1 Anhang I FZA liegt darin, zu vermeiden, dass die öffentlichen Finanzen des Aufnahmestaates über Gebühr belastet werden ("indûment"; vgl. **BGE 142 II 35** E. 5.1; **135 II 265** E. 3.4; sowie die Urteile 2C_975/2022 vom 20. April 2023 E. 7.2; 2C_52/2014 vom 23. Oktober 2014 E. 4.3; vgl. auch die Urteile des EuGH vom 23. März 2006 C-408/03 *Kommission gegen Belgien*, Randnr. 37; vom 20. September 2001 C-184/99 *Grzelczyk*, Randnr. 44; beide unter Bezugnahme auf die entsprechende Formulierung in der Präambel der Richtlinie 90/364/EWG). Ob die Person die erforderlichen finanziellen Mittel selbst verdient oder sie ihr von einem Dritten verschafft werden, spielt rechtsprechungsgemäss keine Rolle (**BGE 144 II 113** E. 4.1 und 4.3; **142 II 35** E. 5.1; **135 II 265** E. 3.3; jeweils mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des EuGH; Urteile 2C_975/2022 vom 20. April 2023 E. 7.2; 2C_121/2022 vom 24. November 2021 E. 4.1), solange diese Mittel tatsächlich verfügbar sind und glaubhaft ist, dass sie - auch längerfristig (vgl. ZÜND/HUGI YAR, Staatliche Leistungen und Aufenthaltsbeendigung unter dem FZA, in: Personenfreizügigkeit und Zugang zu staatlichen Leistungen, 2015, S. 204) - ausgerichtet werden (vgl. **BGE 135 II 265** E. 3.4; Urteile 2C_975/2022 vom 20. April 2023 E. 7.2 und 7.4; 2C_433/2021 vom 21. Oktober 2021 E. 5.4; je mit Hinweisen). Die Behörden dürfen dabei einen geeigneten Nachweis über die Solvenz der Drittperson verlangen (vgl. insbesondere zu Fällen von verschuldeten Drittpersonen: 2C_433/2021 vom 21. Oktober 2021 E. 5.4; 2C_470/2014 vom 29. Januar 2015 E. 3.4). Schliesslich geht das Freizügigkeitsabkommen - unabhängig davon, ob es sich um Eigen- oder Drittmittel handelt - davon aus, dass stets ein latentes Risiko des Wegfalls ausreichender finanzieller Mittel besteht, weshalb das Aufenthaltsrecht ausdrücklich auch nur so lange besteht, als die Berechtigten die entsprechenden Bedingungen einhalten; diese Regelung erlaubt dem Aufenthaltsstaat während des gesamten Aufenthalts nachzuprüfen, ob die Bedingungen (noch) eingehalten werden (Art. 24 Abs. 8 Anhang I FZA; vgl. auch Art. 3 Richtlinie 90/364/EWG zur vormaligen Rechtslage in der EU; **BGE 135 II 265** E. 3.3; Urteil 2C_52/2014 vom 23. Oktober 2014 E. 4.3).

6.4. Der Europäische Gerichtshof hat sich in mehreren Urteilen zur Richtlinie 90/364/EWG mit den Modalitäten des Nachweises ausreichender Existenzmittel befasst. In *Kommission gegen Italien* stellte der Gerichtshof eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts fest, weil Italien für den Nachweis der ausreichenden Existenzmittel nur bestimmte Dokumente zugelassen hatte (Urteil vom 25. Mai 2000 C-424/98 *Kommission gegen Italien*, Slg. 2000 I-4001, Randnr. 37). Der EuGH betonte in diesem Kontext, dass die Mitgliedstaaten ihre Befugnisse in Bezug auf den Nachweis ausreichender Existenzmittel unter anderem auch unter Beachtung der praktischen Wirksamkeit (*effet utile*) der Bestimmungen der Richtlinien, die Massnahmen zur Beseitigung der Hindernisse für den freien Personenverkehr zwischen ihnen enthalten, ausüben müssen (Urteil *Kommission gegen Italien*, a.a.O., Randnr. 35). Dem Urteil *Kommission gegen Belgien* lag eine Konstellation zugrunde, in welcher ein belgischer Staatsangehöriger schriftlich erklärt hatte, für den Lebensunterhalt seiner portugiesischen Lebenspartnerin und deren drei Kinder aufzukommen. Die belgischen Behörden verweigerten die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an die Frau und die drei Kinder aber mit der Begründung, es liege keine rechtliche Beziehung respektive Verpflichtung zur Unterstützung vor (Urteil *Kommission gegen Belgien*, a.a.O., Randnrn. 19 f., 23). Der EuGH beurteilte diese Anforderung als unverhältnismässig: Sie gehe über den Zweck der Bestimmung (namentlich den Schutz der öffentlichen Finanzen) hinaus (Urteil *Kommission gegen Belgien*, a.a.O., Randnr. 46). Der EuGH schloss, dass Belgien gegen seine freizügigkeitsrechtlichen Verpflichtungen versties, indem es Einkünfte eines im Aufnahmemitgliedsstaat wohnenden Partners nicht berücksichtigte, sofern keine notarielle Vereinbarung mit Beistandsklausel vorlag (Urteil *Kommission gegen Belgien*, a.a.O., Randnr. 51).

6.5. Für den vorliegend umstrittenen Nachweis ausreichender finanzieller Mittel durch eine Unterhaltsvereinbarung drängt sich nach dem Gesagten eine differenzierte Handhabung auf:

6.5.1. Aus der zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung und den Entscheiden des europäischen Gerichtshofs ergibt sich, dass es Personen, die ein Aufenthaltsrecht gestützt auf Art. 6 FZA i.V.m. Art. 24 Abs. 1 Anhang I FZA geltend machen, grundsätzlich frei steht, wie sie diesen Nachweis erbringen, solange die vorgelegten Beweismittel hierfür geeignet sind. Eine Verpflichtungserklärung einer solventen Drittperson (oder eine entsprechende Unterhaltsvereinbarung/-garantie) stellt dabei grundsätzlich ein taugliches Mittel dar, um das Vorhandensein ausreichender finanzieller Mittel zu belegen (eine solche war auch in der Fallkonstellation in *Kommission gegen Belgien* vorhanden: vgl. das Urteil *Kommission gegen Belgien*, a.a.O., Randnr. 19). Die Behörden müssen die vorgelegten Nachweise unter Beachtung des *effet utile* des Freizügigkeitsabkommens beurteilen und dürfen diesbezüglich keine übermässig hohen Anforderungen stellen, drohen diese doch andernfalls eine prohibitive Wirkung zu entfalten, indem Freizügigkeitsberechtigte ihretwegen davon absehen, von den ihnen zustehenden Rechten Gebrauch zu machen. Dies würde wiederum dem Ziel des Abkommens zuwiderlaufen.

6.5.2. Allerdings trifft zu, dass Verpflichtungserklärungen von Drittpersonen (oder entsprechende Unterhaltsvereinbarungen/-garantien) nicht die gleiche langfristige finanzielle Sicherheit wie beispielsweise staatliche Rentenleistungen gewährleisten. Es rechtfertigt sich deshalb grundsätzlich, wenn kantonale Behörden bei einer Verpflichtungserklärung oder Unterhaltsvereinbarung eine - massvolle - Kündigungsfrist voraussetzen, gegebenenfalls verbunden mit einer Meldepflicht der Drittperson für den Fall, dass diese ihre Zahlungen einstellt. Eine solche Kündigungsfrist gewährleistet, dass den Behörden ab dem Kündigungszeitpunkt ausreichend Zeit verbleibt, den Widerruf der Bewilligung im Hinblick auf den Zeitpunkt

des effektiven Wegfalls der Mittel zu prüfen, vorzubereiten und gegebenenfalls zu verfügen, und damit - im Sinne des Zwecks von Art. 24 Abs. 1 Anhang I FZA - eine Belastung der Sozialwerke möglichst zu vermeiden. Gleichzeitig muss die Kündigungsfrist allerdings in dem Sinne verhältnismässig sein, als sie in Bezug auf die Aufenthaltsbegründung keine prohibitive Wirkung entfalten darf. Hinsichtlich der *Dauer* der Kündigungsfrist ist somit ein Ausgleich zu treffen zwischen dem Risiko, dass die begünstigte Person nach dem Wegfall der Unterhaltsmittel der öffentlichen Hand zur Last fällt, und dem Ziel des FZA, die Personenfreizügigkeit im Rahmen seines Anwendungsbereichs möglichst reibungslos zu gewährleisten.

6.6. Zu beurteilen ist die Eignung der von der Beschwerdeführerin vorgelegten Unterhaltsvereinbarung für den Nachweis ausreichender finanzieller Mittel im Sinne von Art. 24 Anh. I FZA:

6.6.1. Die von der Beschwerdeführerin vorgelegte Unterhaltsvereinbarung sieht eine Zahlung des Garanten von Fr. 4'000.-- pro Monat vor, und kann durch beide Parteien (die Beschwerdeführerin und ihren Garanten) jeweils mit Frist von sechs Monaten ("auf sechs Monate hin") gekündigt werden (vgl. vorne E. 5). Zu berücksichtigen ist zudem, dass sich der Garant der Beschwerdeführerin schon im Verfahren vor den kantonalen Behörden bereit erklärt hatte, diese im Kündigungsfall zu informieren (Act. 105 Akten AFM; Art. 105 Abs. 2 BGG).

6.6.2. Anders als die Vorinstanz erwägt (vorne E. 6.1), ist angesichts der grundsätzlich nicht befristeten Natur der vorliegend zu beurteilenden Vereinbarung (vorne E. 5) nicht per se davon auszugehen, dass die Mittel nur für einen kurzen Zeitraum zur Verfügung stehen. Dabei zu berücksichtigen ist, dass das latente Risiko des Wegfalls der Mittel auch im Anwendungsbereich von Art. 24 Abs. 1 Anhang I FZA nie vollständig ausgeschlossen werden kann, und dass die Behörden eine einmal gestützt auf Art. 6 FZA i.V.m. Art. 24 Abs. 1 Anhang I FZA erteilte Aufenthaltsbewilligung jederzeit widerrufen können, sobald feststeht, dass die zu Grunde liegenden Unterhaltszahlungen wegfallen respektive weggefallen sind (vorne E. 6.3). Gleichzeitig fällt das freizügigkeitsrechtliche Aufenthaltsrecht grundsätzlich (erst) mit der effektiven Einstellung der Unterhaltszahlungen dahin (vgl. zur deklaratorischen Wirkung von Aufenthaltsbewilligungen, die gestützt auf das Freizügigkeitsabkommen erteilt werden: **BGE 142 II 35** E. 5.3; **136 II 329** E. 2.2; **134 IV 57** E. 4), und kann ein allfälliger Widerruf der gestützt auf Art. 24 Anh. I FZA erteilten Aufenthaltsbewilligung deshalb in jedem Fall erst auf den Zeitpunkt des effektiven Wegfalls der Unterhaltszahlungen erfolgen.

Die in der vorgelegten Unterhaltsvereinbarung vorgesehene Kündigungsfrist von sechs Monaten und eine entsprechende Information durch den Garanten im Zeitpunkt der Kündigung gibt den Behörden die nötige Zeit, um die für den Bewilligungswiderruf notwendigen Schritte einzuleiten und diesen - gegebenenfalls - im Hinblick auf den Zeitpunkt des effektiven Wegfalls der Mittel zu verfügen. Die von der Beschwerdeführerin vorgeschlagene Unterhaltsvereinbarung mit Kündigungsfrist von sechs Monaten trägt damit dem öffentlichen Interesse, eine Belastung der Sozialwerke möglichst zu vermeiden, ausreichend Rechnung und gewährleistet den Ausgleich mit dem *effet utile* des Freizügigkeitsabkommens. Sie erscheint somit grundsätzlich zum Nachweis ausreichender finanzieller Mittel i.S.v. Art. 24 Abs. 1 Anhang I FZA geeignet, soweit sie mit einer entsprechenden Meldung an die Behörden im Kündigungszeitpunkt einhergeht.

6.6.3. Demgegenüber erscheint die Voraussetzung einer Unterhaltsvereinbarung mit zweijähriger Kündigungsfrist (vgl. vorne B.c) insbesondere angesichts der deklaratorischen Natur der Aufenthaltsbewilligung im Anwendungsbereich des FZA als zu restriktiv und damit unverhältnismässig. Es erscheint weder notwendig noch sinnvoll, einen allfälligen Widerruf der Aufenthaltsbewilligung bereits zwei Jahre vor dem effektiven Wegfall des Aufenthaltsrechts in die Wege zu leiten; hierfür genügt auch - wie dargelegt - eine sechsmonatige Frist, soweit im Kündigungszeitpunkt eine Information an die Behörden erfolgt. Dasselbe gilt selbstverständlich auch für eine zeitlich unbegrenzte und unwiderrufliche Verpflichtungserklärung über die Übernahme sämtlicher mit dem Aufenthalt verbundenen Kosten (vgl. vorne B.b).

7.

Damit sind noch die weiteren Voraussetzungen für das Vorhandensein ausreichender Mittel i.S.v. Art. 24 Abs. 1 Anhang I FZA zu prüfen:

Unstrittig ist, dass die in der Unterhaltsvereinbarung zugesicherten Zahlungen (monatlich Fr. 4'000.--) betragsmässig für die Existenzsicherung in der Schweiz genügen, und dass die Beschwerdeführerin über die erforderliche Krankenversicherung verfügt. Auch die Solvenz des Garanten - B._____ - wurde durch die kantonalen Behörden anerkannt (vgl. das angefochtene Urteil E. 7.3). Dieser kommt zudem seit Jahren für den Lebensunterhalt der Beschwerdeführerin auf; jedenfalls hat die Beschwerdeführerin bislang in der Schweiz soweit ersichtlich weder Sozialhilfeleistungen noch Ergänzungsleistungen zur ihr mittlerweile zugesprochenen IV-Rente bezogen. Unter diesen Umständen ist - sobald die als Entwurf vorgelegte Unterhaltsvereinbarung den kantonalen Behörden unterschrieben (inklusive der in Aussicht gestellten Meldepflicht) vorliegt - davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin über ausreichende finanzielle Mittel im Sinne von Art. 24 Abs. 1 Anhang I FZA verfügt.

Daran ändert auch die von der Vorinstanz erwähnte Vergleichsvereinbarung, wonach sich die Beschwerdeführerin gegenüber einer Fahrzeugvermieterin zur Abzahlung einer Schuld in der Höhe von Fr. 27'744.50.-- verpflichtet hat, nichts: die Zahlungspflicht steht unter der Bedingung, dass die

Beschwerdeführerin ein *existenzsicherndes Erwerbseinkommen* erzielt, was wiederum bedeuten würde, dass im freizügigkeitsrechtlichen Sinn ausreichende Mittel vorhanden wären. Selbstredend sind die Migrationsbehörden aber weiterhin berechtigt, das Vorhandensein ausreichender finanzieller Mittel zu überprüfen, und - sollten die Voraussetzungen für das Aufenthaltsrecht gestützt auf Art. 6 FZA i.V.m. Art. 24 Abs. 1 Anhang I FAZ einmal nicht (mehr) erfüllt sein - die Bewilligung der Beschwerdeführerin zu widerrufen.

8.

8.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist begründet und deshalb gutzuheissen. Das Urteil der Vorinstanz wird aufgehoben und das Amt für Migration und Zivilrecht Graubünden angewiesen, der Beschwerdeführerin nach Vorlage der unterzeichneten Unterhaltsvereinbarung eine Aufenthaltsbewilligung gestützt auf Art. 6 i.V.m. Art. 24 Abs. 1 Anhang I FZA zu erteilen.

Bei diesem Ergebnis erübrigt es sich, auf die weiteren Vorbringen der Beschwerdeführerin (namentlich betreffend Art. 5 Abs. 1, 2 und 4, Art. 9, Art. 12 BV sowie Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 6 Ziff. 1 EMRK, Art. 8 EMRK sowie Art. 2 Abs. 2 und Art. 8 ZGB und Art. 96 AIG) einzugehen.

8.2. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind keine Kosten zu erheben; insbesondere besteht kein Anlass, dem verfahrensbeteiligten Amt Kosten aufzuerlegen, zumal ein falscher Entscheid alleine keine hierfür vorausgesetzte Ausnahmekonstellation begründet (vgl. Art. 66 Abs. 4 BGG; HANSJÖRG SEILER, in: Seiler/von Werdt/Güngerich/Oberholzer [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz (BGG), 2. Aufl. 2015, N. 44 zu Art. 66 BGG). Das Bundesgericht hat in Bezug auf die Parteientschädigung einen grossen Ermessensspielraum (Urteil 2C_457/2023 vom 15. September 2023 E. 6.2 mit Hinweis). Die Höhe der Parteientschädigung wird daher vom Bundesgericht als Gesamtsumme auf Grundlage von Art. 68 Abs. 2 BGG und des Reglements vom 31. März 2006 über die Parteientschädigung und die Entschädigung für die amtliche Vertretung im Verfahren vor dem Bundesgericht (SR 173.110.210.3) festgesetzt. Der Kanton Graubünden hat der obsiegenden Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 2'500.-- auszurichten (Art. 68 Abs. 1 BGG). Zur Regelung der Kosten- und Entschädigungsfrage für das kantonale Verfahren wird die Sache an die Vorinstanz zurückgewiesen (Art. 67 i.V.m. Art. 68 Abs. 5 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beweisanträge der Beschwerdeführerin werden abgewiesen.

2.
Die Beschwerde wird gutgeheissen. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 22. September 2022 wird aufgehoben und das Amt für Migration und Zivilrecht Graubünden angewiesen, der Beschwerdeführerin im Sinne der Erwägungen eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen.

3.

3.1. Es werden keine Kosten erhoben.

3.2. Der Kanton Graubünden hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'500.-- zu entschädigen.

3.3. Die Sache wird zur Regelung der Kosten- und Entschädigungsfrage für die kantonalen Verfahren an die Vorinstanz zurückgewiesen.

4.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 1. Kammer, und dem Staatssekretariat für Migration mitgeteilt.

Lausanne, 24. Mai 2024

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

Die Präsidentin: F. Aubry Girardin

Der Gerichtsschreiber: D. Hongler