

Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Kammer III



III 2025 23

Entscheid vom 23. April 2025

Besetzung

Dr.iur. Vital Zehnder, Vizepräsident
Monica Huber-Landolt, Richterin
lic.iur. Karl Gasser, Richter
MLaw Manuel Gamma, Gerichtsschreiber

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. B. _____,

gegen

1. **Amt für Migration**, Steistegstrasse 13, Postfach 1188,
6431 Schwyz,
2. **Regierungsrat des Kantons Schwyz**, Bahnhofstrasse 9,
Postfach 1260, 6431 Schwyz,
Vorinstanzen,

Gegenstand

Ausländerrecht (Erteilung Niederlassungsbewilligung)

Sachverhalt:

A. A._____ (Jg. 1948) ist Staatsangehörige von Frankreich und Grossbritannien. Gemäss dem Gesuch um eine Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA vom 2. April 2013 reiste sie am 1. Januar 2013 in die Schweiz ein und nahm Wohnsitz in C._____ (AFM-act. 14-17). In der Folge wurde ihr eine Aufenthaltsbewilligung B EU/EFTA als Rentnerin ohne Erwerbstätigkeit erteilt (AFM-act. 19) und seither verlängert, letztmals bis 31. Dezember 2027 (AFM-act. 37).

B. Am 4. Mai 2023 liess A._____ um Ausstellung einer Niederlassungsbewilligung ersuchen (AFM-act. 54). Mit Schreiben vom 26. Mai 2023 forderte das Amt für Migration (AFM) von A._____ fehlende, zur Gesuchsprüfung notwendige Unterlagen ein (AFM-act. 61), welche sie am 7. Juli 2023 einreichen liess (AFM-act. 82). Am 19. Juli 2023 stellte das AFM A._____ in Aussicht, das Gesuch abzuweisen, da sie den für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung erforderlichen Sprachnachweis nicht erbringe (AFM-act. 84). Mit Stellungnahme vom 2. August 2023 hielt A._____ am Gesuch fest und verlangte den Erlass einer anfechtbaren Verfügung (AFM-act. 86, 91). Mit Verfügung vom 2. Oktober 2024 verweigerte das AFM A._____ die Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Sie habe weder ein Sprachzertifikat noch ein Arzteugnis eingereicht, weshalb das Integrationskriterium nach Art. 58a Abs. 1 lit. c Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20) vom 16. Dezember 2005 nicht erfüllt sei (AFM-act. 95). Hiergegen liess A._____ beim Regierungsrat Verwaltungsbeschwerde erheben und die Erteilung der Niederlassungsbewilligung beantragen. Mit RRB Nr. 16/2025 vom 14. Januar 2025 (Versand 21.1.2025) wies der Regierungsrat die Beschwerde unter Kostenaufgabe zulasten von A._____ ab.

C. A._____ lässt am 11. Februar 2025 beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz fristgerecht Beschwerde erheben mit den:

Anträgen:

1. Der Beschluss der Vorinstanz RRB 16/2025 vom 14. Januar 2025 sei aufzuheben und der Beschwerdeführerin sei die Niederlassungsbewilligung zu erteilen.
2. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MWST) zulasten des Kantons.

sowie dem

Prozessantrag:

3. Die vorinstanzlichen Akten seien beizuziehen.

D. Mit Vernehmlassung vom 26. Februar 2025 beantragt das Sicherheitsdepartement, die Beschwerde sei unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführerin abzuweisen. Das AFM beantragt am 13. März 2025 vernehmlassend die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführerin in allen Punkten.

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1. Das AFM hatte das Gesuch um Erteilung einer Niederlassungsbewilligung der Beschwerdeführerin abgelehnt mit der einzigen Begründung, die von Art. 34 Abs. 2 lit. c AIG geforderte Integration sei nicht gegeben, weil die Beschwerdeführerin nicht über die geforderten Sprachkompetenzen gemäss Art. 58a Abs. 1 lit. c AIG verfüge, ohne dass aus gewichtigen persönlichen Umständen nach Art. 58a Abs. 2 AIG davon abgesehen werden könnte. Diesen Entscheid bestätigte der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid nach Darstellung der Beschwerdeführerin zu Unrecht. Strittig und nachfolgend zu prüfen ist damit, ob das Gesuch um Niederlassungsbewilligung zu Recht mangels erfüllter sprachlicher Integration abgelehnt wurde.

2. Der Regierungsrat stellte im angefochtenen Beschluss fest, für die strittige Frage der Erteilung einer Niederlassungsbewilligung an die Beschwerdeführerin mit Staatsbürgerschaft von Frankreich (EU) sei das AIG massgebend, da das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA; SR 0.142.112.681) vom 21. Juni 1999 sich nicht zur Art der zu erteilenden Bewilligung äussere. Allerdings gehe die Niederlassungsvereinbarung mit Frankreich (Arrangement confidentiel entre la Suisse et la France au sujet de la situation des ressortissants de l'un des deux états résidant dans l'autre, du 1.8.1946; in der SR nicht publiziert, publiziert als Weisungen AIG des SEM Anhang zu den Ziffern 0.2.1.3.2 und 3.5.2.1; Schweizerisches Bundesarchiv E2200.16#1995/487#4*, Az. 132, Etablissement en France, Arrangement confidentiel du 1er août 1946, 1946-1960 ; nachfolgend: Arrangement confidentiel) dem Art. 34 Abs. 2 lit. a AIG vor, d.h. die Erteilung richte sich nach dem Arrangement confidentiel und ergänzend dem AIG. Entsprechend habe die Beschwerdeführerin nach einer Aufenthaltsdauer von fünf Jahren in der Schweiz einen Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung, wenn keine Widerrufsgründe nach Art. 62 oder 63 Abs. 2 AIG vorlägen und sie integriert sei. Widerrufsgründe lägen keine vor. Eine gelungene Integration im Sinne von Art. 34 Abs. 2 lit. c AIG i.V.m. Art. 58a AIG i.V.m. Art. 60 Abs. 2 Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und

Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) vom 24. Oktober 2007 setze voraus, dass die Ausländerin nachweise, dass sie in der am Wohnort gesprochenen Landessprache über mündliche Sprachkompetenzen mindestens Referenzniveau A2 und schriftlich A1 verfüge, wobei bei der Beurteilung den persönlichen Verhältnissen der ausländischen Person angemessen Rechnung zu tragen sei. Die Beschwerdeführerin erbringe den Nachweis für die an ihrem Wohnort gesprochene Landessprache "Deutsch" nicht. Weiter bestätigte der Regierungsrat, dass keine persönlichen Umstände vorlägen (weder alters- und gesundheitsbedingt), welche ein Abweichen vom Nachweiserfordernis rechtfertigen würden. Allein der Umstand, dass der Kanton Zürich ab einem Alter von 75 Jahren (offenbar) keinen Sprachnachweis mehr verlange, ändere hieran nichts. Jedenfalls im Kanton Schwyz sei es auch im fortgeschrittenen Alter notwendig, sich in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen zu können. Zudem sei Deutsch hier Amtssprache. Weiter verneinte der Regierungsrat, dass ein abschlägiger Entscheid das Verhältnismässigkeitsprinzip verletze. Das öffentliche Interesse ergebe sich bereits aus der gesetzlichen Grundlage. Die Tatsache, sich am Wohnort in der gesprochenen Landessprache verständigen zu können, sei eine notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration. Die Nichterteilung stelle keine statusverändernde Massnahme dar und greife nicht in den Aufenthaltsstatus ein. Auch sei es der Beschwerdeführerin zumutbar, die erforderlichen Sprachkenntnisse zu erwerben. Und schliesslich stehe der Entscheid auch nicht in Widerspruch zur staatsvertraglichen Regelung mit Frankreich.

3. Die Beschwerdeführerin wirft dem Regierungsrat eine unvollständige Sachverhaltsfeststellung vor. Sie erfülle sämtliche Integrationskriterien, indem sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachte, die Werte der Bundesverfassung respektiere und schätze und als Rentnerin von ihrer Rente und ihrem Vermögen lebe, ohne die Allgemeinheit je belastet zu haben. Schliesslich spreche sie als französische Staatsangehörige auch wie vom Gesetz gefordert unbestrittenermassen eine Landessprache perfekt. Sie habe hier ihren Lebensmittelpunkt, ihre erbrechtlichen Dispositionen bei der kommunalen Behörde deponiert und den Hinterlegungsort ihres Vorsorgeauftrages ins Personenstandsregister eintragen lassen. Diese Tatsachen ignoriere der Regierungsrat.

Dieser beschwerdeführerischen Darstellung kann nicht gefolgt werden. Die Niederlassungsbewilligung wurde einzig mit der Begründung verweigert, dass die Beschwerdeführerin den erforderlichen Sprachnachweis für Deutsch als Landessprache ihres Wohnortes nicht beigebracht habe und auch keine persönlichen Umstände aufzeige, welche ein Abweichen vom Erfordernis des Sprachnachweises rechtfertigen würden. Die weiteren Voraussetzungen waren nicht strittig.

Dass kein Sprachnachweis für die Landessprache Deutsch vorgelegt wurde, ist im Übrigen ebenso unstrittig wie der Sachverhalt, dass die Beschwerdeführerin französischer Muttersprache ist. Auch hinsichtlich des Alters der Beschwerdeführerin (Jg. 1948) bestehen sachverhaltsmässig keine Unsicherheiten. Mithin geht der Vorwurf der unvollständigen Sachverhaltsabklärung fehl.

4. Strittig ist sodann die Grundlage der Voraussetzungen für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung an die Beschwerdeführerin mit französischer Staatsangehörigkeit.

4.1 Gemäss Beschwerdeführerin bildet das Arrangement confidentiel die Grundlage. Demgemäss hätten französische Staatsbürgerinnen nach 5 Jahren Aufenthalt in der Schweiz einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung, ohne dass die Sprachkompetenzen generell zu prüfen wären. Einschlägig sei BGE 120 Ib 360, wonach österreichischen Staatsangehörigen aufgrund der entsprechenden Niederlassungsvereinbarung die Niederlassungsbewilligung nur verweigert werden dürfe, wenn Ausweisungsgründe, nicht jedoch bereits dann, wenn bloss Widerrufsgründe vorliegen würden. Und der Niederlassungsvertrag zwischen der Schweiz und Frankreich vom 23. Februar 1882 (SR 0.142.113.491) statuiere betreffend Niederlassung in Art. 1 die Gleichbehandlung zwischen Schweizern und Franzosen in jedem Kanton der Eidgenossenschaft. Dies spreche dafür, dass Art. 60 Abs. 2 VZAE, der Sprachkompetenz der am Wohnort gesprochenen Landessprache verlange, zumindest für Französinen nicht gelte. Denn wenn dieser Sprachnachweis von Schweizern nicht verlangt werden könne, um sich in einem anderssprachigen Kanton niederzulassen, dann könne unter dem Primat der Gleichbehandlung auch von einer Französin kein Sprachnachweis verlangt werden, um sich in der Deutschschweiz niederzulassen.

4.2 Die Schweiz und Frankreich schlossen am 23. Februar 1882 einen Niederlassungsvertrag ab. Er wurde auf den 10. September 1919 seitens Frankreichs gekündigt, gilt jedoch gemäss Vereinbarung unter Vorbehalt der Kündigung auf drei Monate weiterhin (vgl. BBl 1919 II 458 und 1920 II 62). Soweit die Beschwerdeführerin die in diesem Vertrag statuierte Gleichbehandlung anruft, so kann sie hieraus nichts zu ihren Gunsten ableiten, können sich doch nur diejenigen Ausländer uneingeschränkt darauf berufen, welche eine Niederlassungsbewilligung nach nationalem Recht besitzen (BGE 119 IV 65 E. 1a; vgl. auch Urteil BGer 2C_710/2011 vom 10.2.2012 E. 3.2). Eine solche besitzt die Beschwerdeführerin eben gerade nicht.

4.3 Das Arrangement confidentiel vom 1. August 1946 änderte nicht den Niederlassungsvertrag von 1882, sondern bestimmt, dass den Angehörigen des Vertragspartners nach der ordnungsgemässen und ununterbrochenen Anwesenheit im Gastland während 5 Jahren die Niederlassungsbewilligung mit dem weitgehend unbeschränkten Recht zur Erwerbstätigkeit eingeräumt werden soll (BGE 119 IV 65 E. 2b). Da im zitierten Fall nicht die Frage der Erteilung einer Niederlassungsbewilligung strittig war, prüfte das Bundesgericht nicht weiter, ob das 'Arrangement confidentiel' einem französischen Staatsangehörigen einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung unter den im Arrangement genannten Voraussetzungen einräume.

Mit Urteil BGer 2C_881/2021 vom 9. Mai 2022 setzte sich das Bundesgericht mit Niederlassungsverträgen auseinander, die Angehörigen der Vertragsstaaten einen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung zugestehen, wie dies das Arrangement confidentiel französischen Staatsangehörigen nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von 5 Jahren einräumt. Das Bundesgericht stellte fest, die Voraussetzungen für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung werde grundsätzlich in Art. 34 AIG geregelt, wobei aufgrund des Vorrangs der Niederlassungsvereinbarung die gesetzlich verlangte Aufenthaltsdauer durch die Aufenthaltsdauer gemäss Niederlassungsvereinbarung derogiert werde, wohingegen die materiellen Kriterien, namentlich die Integrationsanfordernisse, gemäss AIG erfüllt werden müssen (E. 4). Dieser Entscheid erging in Beachtung der Niederlassungsvereinbarung der Schweiz mit Deutschland. Da das Arrangement confidentiel bezüglich Anspruch auf Niederlassungsbewilligung einen ähnlichen Wortlaut aufweist wie die Niederlassungsvereinbarung zwischen der Schweiz und Deutschland, ist die Erteilung der Niederlassungsbewilligung gestützt auf das Arrangement zwangsläufig ebenfalls ergänzend im AIG geregelt (SEM-Weisung AIG, Stand 1.4.2025, Ziff. 0.2.1.3.2; auch Ziff. 3.5.2.3). Im Ergebnis bedeutet dies, dass auch bei Erfüllung der Mindestaufenthaltsdauer die Integrationskriterien erfüllt sein müssen (Art. 34 Abs. 2 lit. c AIG); insbesondere muss der Nachweis der ausreichenden Sprachkompetenz der am Wohnort gesprochenen Sprache erbracht werden (Art. 34 Abs. 2 lit. c AIG i.V.m. Art. 58a Abs. 1 lit. c AIG i.V.m. Art. 60 Abs. 2 VZAE).

4.4 Damit aber steht fest, dass die Beschwerdeführerin aus dem Niederlassungsvertrag von 1882 nichts zu ihren Gunsten ableiten kann, nachdem sie nicht im Besitze einer Niederlassungsbewilligung ist. Das Arrangement confidentiel von 1946 ist wohl anwendbar, was bedeutet, dass sich die Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach dem Arrangement und ergänzend dem AIG richtet, wobei die Vereinbarung die Vorgaben des AIG einzig hinsichtlich der Mindestauf-

enthaltendauer derogiert, namentlich aber die Integrationskriterien gemäss nationalem Recht erfüllt sein müssen.

5.1 Hinsichtlich Sprachkompetenz als Integrationskriterium ist die Rechtsfrage strittig, ob die Beschwerdeführerin einen Sprachnachweis der an ihrem Wohnort gesprochenen Landessprache Deutsch vorbringen muss, oder Französisch als Muttersprache und Landessprache ausreichend ist für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Gemäss Beschwerdeführerin werde bei einer systematischen Interpretation im Verhältnis von Art. 4 Abs. 4 AIG sowie Art. 12 Abs. 1 lit. c des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BÜG; SR 141.0) vom 20. Juni 2014 klar, dass es sich bei den geforderten Sprachkompetenzen grundsätzlich um Kompetenzen in einer Landessprache handle, wobei explizite gesetzliche Ausnahmen im Sinne einer *lex specialis* wie etwa die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung aufgrund besonders guter Integration gemäss Art. 34 Abs. 4 AIG, wo die 'am Wohnort gesprochene Landessprache' im Gegensatz zur ordentlichen Erteilung der Niederlassungsbewilligung explizit gefordert wird, ausgeschlossen seien. Gerade auch die Tatsache, dass der Gesetzgeber bei Art. 34 Abs. 4 AIG, Art. 43 Abs. 1 lit. d AIG, Art. 44 Abs. 1 lit. d AIG sowie Art. 85c Abs. 1 lit. d AIG explizit Kenntnisse in einer Ortssprache verlange und dies gemäss Art. 34 Abs. 2 i.V.m. Art. 58a Abs. 1 lit. c AIG eben gerade nicht tue, spreche dafür, dass der Gesetzgeber dies auch nicht gewollt habe. Es liege ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers vor. Entsprechend sei die Verordnungsbestimmung Art. 60 Abs. 2 VZAE, wonach Sprachkompetenzen in der am Wohnort gesprochenen Sprache nachgewiesen werden müssten, vom Gesetz keineswegs gedeckt und daher nicht anwendbar.

5.2 Der Beschwerdeführerin ist insofern beizupflichten, als die Erteilung der Niederlassungsbewilligung gemäss Art. 34 Abs. 2 lit. c AIG die Integration der gesuchstellenden Person verlangt, die zuständige Behörde als Kriterium der Integration die Sprachkompetenzen zu beurteilen hat (Art. 58a Abs. 1 lit. c AIG) und Art. 77d VZAE zur Sprachkompetenz und zum Sprachnachweis konkretisiert, es sei der Nachweis für die Sprachkompetenz in einer Landessprache zu erbringen, ohne dass in den genannten Bestimmungen ausdrücklich die Landessprache am Wohnort der gesuchstellenden Person gefordert würde. D.h. für die allgemeine Integrationsbeurteilung 'Sprachkompetenz' ist nicht die am Wohnort gesprochene Sprache massgebend (vgl. etwa Urteil BGer 2C_623/2020 vom 26.10.2020 E. 3.3.1; OFK/Migrationsrecht-Spescha, Art. 58a N 6). Hieraus kann die Beschwerdeführerin indes nicht ableiten, dass für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung nicht der Nachweis für die am Wohnort gesprochenen Landessprache gefordert werden kann.

5.3 Die 'Integration' als wesentlicher Bestandteil des Ausländerrechts und im Speziellen das Integrationskriterium 'Sprachkompetenz' als Voraussetzung für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung wurde im Rahmen der Gesetzesrevision 2016 ins AIG aufgenommen (in Kraft seit 1.1.2019); der Gesetzgeber wollte, dass Ausländerinnen und Ausländer die Niederlassungsbewilligung nur noch erhalten, wenn sie integriert sind, wobei der Erwerb von Sprachkompetenzen als zentrale Voraussetzung für die Integration betrachtet wurde (vgl. BBI 2013 2397 ff.). Schon in der Botschaft zur Gesetzesrevision wurde diesbezüglich ausgeführt, Integration beinhalte u.a. das Beherrschen der am Wohnort gesprochenen Landessprache; die Ausländerinnen und Ausländer sollen sich grundsätzlich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können, konkret in der Amtssprache des Wohn- bzw. Arbeitsortes (BBI 2013 2416, 2428). Der Situation der Schweiz als Land mit vier Landessprachen und insbesondere der Situation der zweisprachigen Kantone war sich der Gesetzgeber dabei durchaus bewusst. Dies führte aber nicht dazu, dass für die Integration als Voraussetzung für die Niederlassungsbewilligung Kompetenzen in einer der vier Landessprachen ausreichend wären, sondern dass entlang der Sprachgrenzen im Einzelfall abzuwägen ist, welche Sprachkompetenzen nachzuweisen sind (BBI 2013 2428). Schon hieraus erhellt, dass der Gesetzgeber im Zusammenhang mit der Erteilung der Niederlassungsbewilligung - anders als für die allgemeine Integration - von einer Sprachkompetenz der am Wohnort gesprochenen Landessprache ausging.

5.4 Dem Vorbringen, die Verordnungsbestimmung Art. 60 Abs. 2 VZAE, welche für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung explizit Kompetenzen der Sprache am Wohnort verlangt, sei vom Gesetz nicht gedeckt, kann nicht gefolgt werden.

Art. 4 Abs. 4 AIG verlangt für die Integration generell, dass die Ausländerinnen und Ausländer u.a. eine Landessprache erlernen. Art. 58a AIG definiert die Integrationskriterien, so u.a. das Vorliegen von Sprachkompetenz (Abs. 1 lit. c). Art. 77d VZAE schliesslich verlangt Sprachkompetenz in einer Landessprache. Wie bereits ausgeführt, ist somit für die allgemeine Integrationsbeurteilung allein die Sprachkompetenz einer Landessprache massgebend. Die Frage hingegen, welche Sprachkompetenzen konkret für die Erteilung und Verlängerung einer Bewilligung notwendig sind, hat der Gesetzgeber nicht bzw. nur in Einzelfällen beantwortet (Art. 34 Abs. 2 lit. c AIG verlangt bloss Integration), sondern die Regelungskompetenz ausdrücklich an den Bundesrat delegiert (Art. 58a Abs. 2 AIG). Einzig für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung hat der Gesetzgeber selber bestimmt, dass die gesuchstellende Person sich gut in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können muss (Art. 34

Abs. 4 AIG). Anders als es die Beschwerdeführerin interpretiert, ist hier aber nicht der Zusatz 'am Wohnort gesprochene' Landessprache das vom Gesetzgeber betonte Zusatzkriterium, sondern dass diese 'gut' beherrscht wird. Für die vorzeitige Bewilligungserteilung fordert der Gesetzgeber nicht einfach Verständigungskompetenz, sondern gute Verständigungskompetenz.

5.5 Dies wird bestätigt durch die Gesetzesmaterialien. Für die Gesetzesrevision beantragte der Bundesrat die zuvor vorgestellte Formulierung, wonach zu den allgemeinen Integrationskriterien die 'Sprachkompetenzen' zählen und ihm die Kompetenz erteilt wird, zu definieren, welche Sprachkompetenzen bei der Erteilung und Verlängerung einer Bewilligung vorliegen müssen. Eine Minderheit der nationalrätlichen Kommission hingegen wollte die Kompetenzdelegation an den Bundesrat streichen und bereits unter den Integrationskriterien definieren, es müsse die Fähigkeit, sich im Alltag in der am Wohnort gesprochenen Landessprache gut zu verständigen, gegeben sein (vgl. Minderheitsantrag Nidegger et al. zu Art. 58a Abs. 1 lit. c und Abs. 2). Laut BR Sommaruga war dieser Minderheitsantrag abzulehnen, weil er dem Konzept des Stufenmodells widerspreche (AB 2016 N 1302). Demgemäss sollte sich Art. 58a AIG auf die Nennung der Sprachkompetenz als Integrationskriterium beschränken und dann - eben auf Verordnungsstufe - je nach Aufenthaltsstatus die Anforderungen definieren; je gesicherter ein Aufenthaltsstatus sei, desto höher seien die Anforderungen zum Beispiel auch in Bezug auf die Sprache. In Art. 58a AIG geht es mithin allein darum, die Integrationskriterien zu definieren, welche die Behörde berücksichtigen sollen, nicht aber, in welcher Qualität. Erst in den Ausführungsbestimmungen sollte der Bundesrat gestützt auf die im AIG erteilte Kompetenz die Anforderungen im Detail festlegen (vgl. Votum NR Romano, AB 2016 N 1302). Auch NR Nantermod betonte, es sei nicht angezeigt, die Kriterien auf Gesetzesstufe im Detail zu definieren, sondern dies dem Bundesrat auf Verordnungsstufe zu überlassen, der da auch besser auf die föderalistischen Praxisunterschiede Rücksicht nehmen könne (AB 2016 N 1303). In der Folge wurde der Minderheitsantrag abgelehnt.

5.6 Hieraus folgt, dass der Gesetzgeber sich erstens auf die Definition der blossen Integrationskriterien beschränkte, so unter anderem 'Sprachkenntnisse', er zweitens auf Gesetzesstufe ausnahmsweise und nur da konkrete Anforderungen an ein Integrationskriterium definierte, wo er dies auf Gesetzesstufe geregelt haben wollte (z.B. Art. 34 Abs. 4 AIG für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung) und er drittens im Übrigen die Detailregelung der Anforderungen an die Kriterien an den Bundesrat delegierte, so namentlich auch der gefor-

derten Sprachkompetenz explizit für die Erteilung und Verlängerung einer Bewilligung (Art. 58a Abs. 3 AIG).

Gestützt auf die Delegationsnorm normierte der Bundesrat, für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung sei der Nachweis für die am Wohnort gesprochene Landessprache zu erbringen (vgl. Art. 60 Abs. 2, Art. 61 Abs. 2, Art. 61a Abs. 3, Art. 62 Abs. 1^{bis}, Art. 73b VZAE) und zwar für die Erteilung nach Art. 34 Abs. 2 AIG mündliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau A2 und schriftliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau A1 des Referenzrahmens (Art. 60 Abs. 2 VZAE). Soweit um eine vorzeitige Bewilligung er- sucht wird, wo bereits auf Gesetzesstufe gute Sprachkenntnisse verlangt werden (Art. 34 Abs. 4 AIG), ist über mündliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau B1 und schriftliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau A1 des Referenzrahmens zu verfügen (Art. 62 Abs. 1^{bis} VZAE).

5.7 Damit aber steht fest, dass für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung u.a. der Nachweis erbracht werden muss, dass die Beschwerdeführerin in der am Wohnort gesprochenen Landessprache über mündliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau A2 und schriftliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau A1 des Referenzrahmens verfügt. Die entsprechende, vom Bundesrat mit Art. 60 Abs. 2 VZAE normierte Vorgabe ist nicht gesetzeswidrig.

Diesen Nachweis erbrachte die Beschwerdeführerin unbestrittenermassen nicht, weshalb die Vorinstanzen zu Recht feststellten, die Bewilligungsvoraussetzung der sprachlichen Integration sei nicht erfüllt.

6.1 Dass die Beschwerdeführerin den geforderten Sprachnachweis nicht vorgelegt hat, bedeutet noch nicht zwingend, dass ihr die Niederlassungsbewilligung nicht zu erteilen ist. Bei der Beurteilung namentlich auch der Sprachkompetenz ist Personen, welche das Integrationskriterium aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, angemessen Rechnung zu tragen (Art. 58a Abs. 2 AIG).

6.2 Bei der Beurteilung der Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 lit. c und d AIG hat die zuständige Behörde gemäss Art. 77f VZAE die persönlichen Verhältnisse der Ausländerin oder des Ausländers angemessen zu berücksichtigen. Eine Abweichung von den Integrationskriterien ist möglich, wenn die Ausländerin oder der Ausländer sie nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen kann aufgrund (lit. a) einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinde-

rung; (lit. b) einer schweren oder lang andauernden Krankheit; (lit. c) anderer gewichtiger persönlicher Umstände, namentlich wegen (1.) einer ausgeprägten Lern-, Lese- oder Schreibschwäche, (2.) Erwerbsarmut, (3.) der Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben oder (4.) den negativen Folgen von häuslicher Gewalt oder von Zwangsheirat.

6.3 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Liste der persönlichen Umstände nach Art. 77f VZAE sei nicht abschliessend, auch das Alter sei beachtlich. Altersbedingten Beeinträchtigungen beim Spracherwerb sei bei Gesuchen um Statusverbesserungen Rechnung zu tragen, zumal dieses Kriterium ab dem Pensionsalter für die wirtschaftliche Integration ohnehin keine Rolle mehr spiele. Es entspreche dies auch der Praxis der Zürcher Behörden. Aufgrund ihres hohen Alters (Jg. 1948) sei vom Erfordernis des Sprachnachweises abzusehen. Zudem sei es unverhältnismässig, von ihr trotz ihres Alters ein Sprachzertifikat in einer Ortssprache abzuverlangen. Aus altersbedingter Sicht sei es ihr nicht zumutbar, sich aktiv um ein Sprachzertifikat in der Ortssprache zu bemühen.

6.4 Der Argumentation der Beschwerdeführerin kann nicht gefolgt werden. Selbst wenn altersbedingte Beeinträchtigungen auch zu den zu beachtenden persönlichen Umständen zu zählen wären - was offen gelassen werden kann - so kann ein Jahrgang allein nicht entscheidend sein (die für die Schwyzer Behörden unbeachtliche anderslautende Praxis der Zürcher Behörden ändert hieran nichts). Allein die Tatsache, dass die Beschwerdeführerin 76-jährig ist, belegt keine Unfähigkeit, sich sprachlich in der Ortssprache zu integrieren, eine Sprache zu erlernen oder ein Attest der aktuellen Sprachkenntnisse einzuholen und abzugeben. Dass bei der Beschwerdeführerin tatsächlich altersbedingte Beeinträchtigungen bestehen, weist sie mitnichten nach.

Zu betonen gilt es aber insbesondere Folgendes: Die Erteilung eines neuen Aufenthaltsstatus im Sinne des Konzepts des Stufenmodells steht am Ende von Integrationsbemühungen und nicht am Anfang. Wer um die Erteilung eines weiter gesicherten Aufenthaltsstatus ersucht, hat den Nachweis zu erbringen, dass die hierfür geforderten Kriterien erfüllt sind und nicht, dass sie erfüllt werden können. Mit anderen Worten wird die Niederlassungsbewilligung erteilt, wenn die geforderten Integrationskriterien erfüllt sind, die gesuchstellende Person etwa nachweisen kann, dass sie sprachlich in der geforderten Qualität integriert ist. Es geht nicht um die Frage, ob sie fähig ist, sich sprachlich zu integrieren (vgl. etwa auch Urteile BGer 2C_372/2023 vom 23.1.2025 E. 9.1, 2C_175/2020 vom 24.11.2020 E. 5.3.1). Entsprechend ist auch nicht entscheidend, ob die Beschwerdeführerin jetzt fähig wäre, Sprachkurse in Deutscher Sprache zu besuchen. Vielmehr zog die Beschwerdeführerin 2013 in den deutschsprachigen Teil der Schweiz und hat

sich offenbar in diesen mehr als zehn Jahren sprachlich nicht integriert. Dass sie bereits bei Zuzug persönliche Umstände an der sprachlichen Integration gehindert hätten, macht auch die Beschwerdeführerin nicht geltend. Damit aber kann sie sich nicht auf Art. 58a Abs. 2 AIG berufen.

6.5 Fehl geht in diesem Zusammenhang auch die Berufung auf das Verhältnismässigkeitsprinzip, welches in Art. 58a Abs. 2 AIG seinen Ausdruck finde. Wie bereits aufgezeigt, macht die Beschwerdeführerin nicht geltend, es sei ihr aus persönlichen Umständen seit Zuzug in die deutschsprachige Schweiz nicht zumutbar gewesen, die hier gesprochene Sprache zu erlernen. Damit aber geht auch der Vorwurf fehl, es sei unverhältnismässig, von ihr jetzt mündliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau A2 und schriftliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau A1 des Referenzrahmens (vgl. Art. 60 Abs. 2 VZAE) zu verlangen. Vielmehr geht der Gesetzgeber selber davon aus, dass von einer Person, die um Erteilung der Niederlassungsbewilligung ersucht, erwartet werden kann, dass sie dieses Referenzniveau nach zehnjährigem Aufenthalt erreichen und auch nachweisen kann. Es ist dies nicht unverhältnismässig.

7. Schliesslich ist auch nicht zu beanstanden, wenn der Regierungsrat die Nichterteilung der Niederlassungsbewilligung auch insgesamt als verhältnismässig beurteilt hat. Wie der Regierungsrat ausgeführt hat, verlangt definiert der Gesetzgeber die Integrationskriterien, womit das öffentliche Interesse an der Erfüllung dieser Kriterien, namentlich der Sprachkompetenz ausgewiesen ist. Zu Recht betont er auch, für eine erfolgreiche Integration sei es notwendig, sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen zu können. Entgegen der Ausführung der Beschwerdeführerin gilt dies nicht allein für die berufliche Integration (welche bei Pensionären in der Tat nicht im Vordergrund steht), sondern auch für die gesellschaftliche Integration, den Umgang mit den Behörden und gerade auch im gesetzteren Alter u.U. auch für die persönliche Pflege und Betreuung durch Drittpersonen. Andererseits greift die Nichterteilung der Niederlassungsbewilligung nicht in den bestehenden Aufenthaltsstatus ein; dieser wird keinesfalls in Frage gestellt, weshalb das persönliche Interesse als geringer einzuordnen ist. Der Entscheid ist im Ergebnis verhältnismässig.

8. Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde damit als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist. Die Vorinstanzen haben die Erfüllung der Integrationskriterien als Voraussetzung der Niederlassungsbewilligung (Art. 34 Abs. 2 lit. c AIG) zu Recht verneint und damit die Niederlassungsbewilligung zu Recht nicht erteilt.

9. Die auf Fr. 1'500.-- festzusetzenden Verfahrenskosten sind diesem Ausgang entsprechend der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 72 VRP). Anspruch auf Parteientschädigung besteht keiner (§ 74 VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.-- (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie hat am 5. März 2025 einen Kostenvorschuss in dieser Höhe geleistet, so dass die Rechnung ausgeglichen ist.
3. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung Beschwerde* in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden, sofern das Bundesrecht oder das Völkerrecht einen Bewilligungsanspruch einräumt (Art. 42 und 82ff., insbesondere Art. 83 lit. c Ziffer 2 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht, BGG, SR 173.110).

Soweit die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht zulässig ist, kann innert 30 Tagen seit Zustellung Verfassungsbeschwerde* erhoben und die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 113ff. BGG). Bei gleichzeitiger ordentlicher Beschwerde sind beide Rechtsmittel in der gleichen Rechtsschrift einzureichen.
4. Zustellung an:
 - den Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin (2/R)
 - das Amt für Migration (EB)
 - den Regierungsrat des Kantons Schwyz (EB)
 - das Sicherheitsdepartement, Rechts- und Beschwerdedienst (EB)
 - und das Staatssekretariat für Migration, SEM, 3003 Bern (A).

Schwyz, 23. April 2025

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Vizepräsident:

Der Gerichtsschreiber:

***Anforderungen an die Beschwerdeschrift**

Die Beschwerdeschrift ist in einer Amtssprache (Deutsch, Französisch, Italienisch, Rumantsch Grischun) abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. In der Begründung ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid Recht verletzt. Die Urkunden, auf die sich die Partei als Beweismittel beruft, sind beizulegen, soweit die Partei sie in Händen hat; der angefochtene Entscheid ist beizulegen.

Versand: 30. April 2025