

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1D 1/2019

Urteil vom 18. Dezember 2019

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Chaix, Präsident,
Bundesrichter Fonjallaz, Kneubühler, Haag, Muschietti,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte
A.A._____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Patrick Sutter,

gegen

Gemeinde Arth, Einbürgerungsbehörde,
Rathausplatz 6, Postfach 263, 6415 Arth,
vertreten durch Rechtsanwalt Mathias Schumacher.

Gegenstand
Einbürgerung,

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz, Kammer III, vom 28. November 2018 (III 2017 192).

Sachverhalt:

A.

A.a. Die italienischen Staatsangehörigen B.A._____, geb. 1973 in Zug, und A.A._____, geb. 1968, in die Schweiz zugezogen 1989, verfügen über die Niederlassungsbewilligung und wohnen seit 1993 in der Gemeinde Arth. Ihre beiden Söhne C.A._____, geb. 1999, und D.A._____, geb. 2006, kamen in der Schweiz zur Welt und haben ebenfalls die Niederlassungsbewilligung. Den Ehegatten gehört das von der Familie bewohnte 6½-Zimmer-Einfamilienhaus in U._____ sowie eine 2½-Zimmer-Wohnung in der Gemeinde.

A.A._____ ist einzelzeichnungsberechtigter Gesellschafter und Geschäftsführer der seit dem 31. Mai 2001 im schwyzerischen Handelsregister eingetragenen und in V._____ domizilierten E._____ GmbH sowie der seit dem 18. Juli 2008 im schwyzerischen Handelsregister eingetragenen und in V._____ domizilierten F._____ GmbH, welche die Produktion und den Handel von Lebensmitteln, insbesondere von Glacé bezweckt. B.A._____ ist ebenfalls einzelzeichnungsberechtigte Gesellschafterin der F._____ GmbH und war bis zum 11. März 2016 auch Gesellschafterin der E._____ GmbH. Sie arbeitet überdies auf zwei 50%-Stellen als Lohnbuchhalterin bzw. kaufmännische Angestellte.

A.b. Am 20. März 2015 reichte die Familie A.A._____ bei der Gemeinde Arth ein Gesuch um ordentliche Einbürgerung ein. Die Einbürgerungsbehörde Arth holte daraufhin weitere Unterlagen und Auskünfte anderer Behörden ein. Am 29. Januar 2016 fand ein Gespräch zwischen A.A._____, B.A._____ und C.A._____ mit dem Präsidenten und der Protokollführerin der Einbürgerungsbehörde statt. Am gleichen Tag bestanden A.A._____ und B.A._____ den Test über die gesellschaftlichen und politischen Kenntnisse, während C.A._____ die geforderte Punktzahl (mindestens 60%) verfehlte. In der Folge zog C.A._____ sein Einbürgerungsgesuch zurück.

Am 22. Juni 2016 fand das Einbürgerungsgespräch von A.A._____, B.A._____ und D.A._____ statt. Nach weiteren Abklärungen beschloss die Einbürgerungsbehörde Arth am 14.

September 2017, das Einbürgerungsgesuch von B.A._____ und A.A._____ mit Sohn D.A._____ im Sinne der Erwägungen abzuweisen. Im Wesentlichen warf die Einbürgerungsbehörde den Ehegatten A.A._____ vor, eine von der Einbürgerungsbehörde gegen sie gerichtete Strafanzeige sei zu Unrecht nicht an die Hand genommen worden und sie hätten eine Liegenschaft in Italien gegenüber den schweizerischen Steuerbehörden nicht deklariert sowie unwahre und widersprüchliche Angaben gemacht. Der Ehemann habe überdies die Mehrheit der Fragen zur Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse, namentlich zu den Sitten und Gebräuchen in der Schweiz und in der Innerschweiz sowie zu den kommunalen Eigenheiten und zur geografischen Situation, nur teilweise oder gar nicht beantworten können. Der Ehefrau wurde ein getrübler Leumund im Zusammenhang mit angeblich unwahren Äusserungen gegenüber der Arbeitslosenkasse vorgeworfen, bei der sie vom 1. Juli 2014 bis zum 31. Dezember 2015 wegen zwischenzeitlicher Arbeitslosigkeit angemeldet war.

B.

Dagegen erhoben A.A._____, B.A._____ und D.A._____ Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz. Dieses hiess die Beschwerde am 28. November 2018 hinsichtlich von B.A._____ und D.A._____ gut und wies die Einbürgerungsbehörde im Sinne der Erwägungen an, das Einbürgerungsverfahren für diese beiden Gesuchsteller weiter zu behandeln; im Übrigen wies es die Beschwerde ab. Zur Begründung führte das Gericht im Wesentlichen aus, die prozessualen Rügen im Zusammenhang mit den Tonaufnahmen und der Protokollierung des Einbürgerungsgesprächs seien unbegründet; die gegen die Eheleute gemeinsam gerichteten Vorhalte eines strafbaren Verhaltens, der Steuerhinterziehung sowie sonstiger unwahrer oder widersprüchlicher Angaben seien jedoch nicht haltbar. Die Gesuchsteller erfüllten die erforderlichen Wohnsitzerfordernisse und verfügten über einen makellosen Strafregisterauszug und über ausreichende Deutschkenntnisse. Überdies habe sich die Ehefrau im Zusammenhang mit dem Bezug von Arbeitslosengeldern nicht unkorrekt verhalten. Ihrem Einbürgerungsgesuch sei daher stattzugeben und der Sohn D.A._____ sei darin einzubeziehen. Hingegen scheitere die Einbürgerung des Ehemannes an einem ungenügenden Nachweis der Eingliederung in die lokalen Verhältnisse.

C.

Mit subsidiärer Verfassungsbeschwerde vom 9. Januar 2019 an das Bundesgericht beantragt A.A._____, den Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 28. November 2018 und den Beschluss der Einbürgerungsbehörde Arth vom 14. September 2017 betreffend seines Einbürgerungsgesuchs aufzuheben und dieses gutzuheissen; eventuell sei die Sache insoweit an das Verwaltungsgericht, subeventuell an die Einbürgerungsbehörde zurückzuweisen. Zur Begründung macht er im Wesentlichen geltend, die Stimmung bei der Einbürgerungsbehörde sei gegen ihn gerichtet gewesen, weshalb er beim Gespräch nervös gewesen sei; die Tonaufnahmen seien unvollständig und die Protokollierung sei fragwürdig ausgefallen und die von ihm gegebenen Antworten würden einseitig zu seinen Lasten ausgelegt. Insgesamt erfülle er die Voraussetzungen einer ordentlichen Einbürgerung, weshalb die Entscheide der Gemeinde und des Verwaltungsgerichts willkürlich seien. Die Einbürgerungsbehörde Arth schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das Verwaltungsgericht hält ohne ausdrücklichen Antrag an seinem Entscheid fest. In Replik und Duplik halten A.A._____ einerseits und die Einbürgerungsbehörde andererseits an ihren Standpunkten fest.

Erwägungen:

1.

1.1. Gegen Entscheide über die ordentliche Einbürgerung ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten im Sinne von Art. 82 BGG gemäss Art. 83 lit. b BGG ausgeschlossen. Eine andere ordentliche Beschwerde fällt nicht in Betracht. Damit steht grundsätzlich die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 ff. BGG offen. Der Entscheid der Vorinstanz kann mit keinem kantonalen Rechtsmittel angefochten werden und ist daher kantonal letztinstanzlich (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG; BGE 135 I 265 E. 1 S. 269).

1.2. Anfechtbar ist allerdings nur das Urteil des Verwaltungsgerichts (sog. Devolutiveffekt); dem Antrag des Beschwerdeführers auf Aufhebung auch des erstinstanzlichen Entscheids kann daher von vornherein nicht stattgegeben werden. Immerhin gelten Entscheide unterer Instanzen als inhaltlich mitangefochten (vgl. BGE 134 II 142 E. 1.4 S. 144; 129 II 438 E. 1 S. 441).

1.3. Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Gesuchsteller und von der Nichteinbürgerung Betroffener zur subsidiären Verfassungsbeschwerde legitimiert (Art. 115 BGG; BGE 138 I 305 E. 1.4 S. 309 ff.).

1.4. Mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde kann nach Art. 116 BGG die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden.

1.5. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft jedoch unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) nur die geltend gemachten Vorbringen, sofern rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 142 I 135 E. 1.5 S. 144). Erhöhte Anforderungen an die Begründung gelten, soweit die Verletzung von Grundrechten gerügt wird (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen). Diese Voraussetzungen sind hier für die erhobenen Rügen erfüllt.

1.6. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG) und kann deren Sachverhaltsfeststellung von Amtes wegen nur berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig, d.h. willkürlich, ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG). Die beschwerdeführende Partei kann die Feststellung des Sachverhalts unter den gleichen Voraussetzungen beanstanden, wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG).

2.

2.1. Anwendbar ist im vorliegenden Fall unbestrittenermassen noch die Rechtslage gemäss dem Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 (Bürgerrechtsgesetz, aBÜG; AS 1952 1087; Zugriff auf die einschlägige konsolidierte Fassung über SR 141.0 auf der Website des Bundes).

2.2. Für die ordentliche Einbürgerung muss der Gesuchsteller die gesetzlichen Wohnsitzerfordernisse erfüllen (vgl. Art. 15 aBÜG), die hier nicht strittig sind. Überdies ist gemäss Art. 14 aBÜG vor Erteilung der Bewilligung zu prüfen, ob der Bewerber zur Einbürgerung geeignet ist, insbesondere ob er in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist (lit. a), mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist (lit. b), die schweizerische Rechtsordnung beachtet (lit. c) und die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet (lit. d). Die Kantone sind in der Ausgestaltung der Einbürgerungsvoraussetzungen insoweit frei, als sie hinsichtlich der Wohnsitzerfordernisse oder der Eignung Konkretisierungen des bundesgesetzlich vorgeschriebenen Rahmens vornehmen können (BGE 141 I 60 E. 2.1 S. 62; 138 I 305 E. 1.4.3 S. 311), solange ihre Anforderungen selbst verfassungskonform sind und eine Einbürgerung nicht übermässig erschweren (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1D 4/2018 vom 11. Juli 2019 E. 2.2).

2.3. Gemäss § 4 des Bürgerrechtsgesetzes des Kantons Schwyz vom 20. April 2011 (kBÜG; SRSZ 110.100) mit der Marginalie "Eignung" muss, wer sich um die Erteilung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts bewirbt, eine Charta unterzeichnen, mit der er bekundet, die grundlegenden Werte der Verfassung zu akzeptieren (Abs. 1 lit. a); sodann muss der Gesuchsteller aufgrund seiner persönlichen Verhältnisse für die Erteilung des Bürgerrechts geeignet sein (Abs. 1 lit. b); nach Abs. 2 der gleichen Bestimmung ist geeignet, wer in die kommunalen, kantonalen und schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist (lit. a), mit den Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen in der Schweiz, im Kanton und in der Gemeinde vertraut ist (lit. b), einen tadellosen Leumund besitzt, die schweizerische Rechtsordnung beachtet und die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet (lit. c), die mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten kennt (lit. d), ausreichende schriftliche und mündliche Deutschkenntnisse zur Verständigung mit Behörden und Mitbürgern besitzt (lit. e) und geordnete persönliche und finanzielle Verhältnisse ausweist (lit. f). Gemäss § 4 Abs. 3 kBÜG legt der Regierungsrat im Einzelnen den Inhalt der Charta (gemäss Abs. 1 lit.

a der Bestimmung) und die zu erfüllenden Eignungsanforderungen (nach Abs. 1 lit. b und Abs. 2 der Bestimmung) fest.

Die §§ 6-9 der Bürgerrechtsverordnung des Kantons Schwyz vom 5. Juni 2012 (kBÜV; SRSZ 110.111) führen lediglich die hier nicht mehr strittigen Anforderungen an die gesellschaftlichen und politischen Grundkenntnisse, die finanziellen Verhältnisse, den Leumund und die von den volljährigen Gesuchstellern zu unterzeichnende Charta aus. Nicht konkretisiert hat der Regierungsrat die Anforderungen an die Kenntnisse über die Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuche in der Schweiz, im Kanton und in der Gemeinde.

2.4. Das Verwaltungsgericht geht in E. 1.4 des angefochtenen Entscheids davon aus, es stehe allenfalls der Gemeinde zu, hier ergänzende generell-abstrakte Vorschriften zu erlassen. Im vom Verwaltungsgericht indirekt durch Verweis angerufenen BGE 138 I 305 E. 1.4.5 S. 312 f. findet sich dazu keine verbindliche Aussage, wohl aber in zwei den Kanton Zürich betreffenden Entscheiden (Urteile 1D 2/2013 vom 14. November 2013 E. 2.2 und 1D 5/2010 vom 30. August 2010 E. 3.2.3). In seinem jüngsten Urteil 1C 337/2019 vom 13. November 2019 (zur Publ. in den BGE vorgesehen) hielt das Bundesgericht in E. 2.3 fest, dass die Gemeinden aus dem Bundesrecht bei der Einbürgerung keine Autonomie ableiten können. Eine solche ergibt sich einzig nach Massgabe des kantonalen Rechts. Wieweit der Kanton Schwyz seine Gemeinden zur ergänzenden Regelung der Einbürgerungsvoraussetzungen ermächtigt, braucht hier aber nicht vertieft zu werden, da unbestritten ist, dass die Gemeinde Arth keine generell-abstrakten Bestimmungen zur Einbürgerung erlassen hat. Sie kennt nur ein Merkblatt, das im Wesentlichen einzig die bereits in E. 2.2 und 2.3 hiervoor genannten Einbürgerungsvoraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts wiedergibt.

2.5. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Beurteilung der Integration als Prozess gegenseitiger Annäherung zwischen der einheimischen und der ausländischen Bevölkerung zu verstehen. Die zugezogene Person soll am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der hiesigen Gesellschaft teilhaben. Dazu ist es erforderlich, dass sich die Ausländerinnen und Ausländer mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in der Schweiz auseinandersetzen. Erfolgreiche Integration setzt den Willen der Zugewanderten wie auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraus. Ob eine einbürgerungswillige Person genügend integriert ist, beurteilt sich nach den gesamten Umständen des Einzelfalles. Durch ihre Teilhabe bekundet die ausländische Person ihren Willen, auf die Einheimischen zuzugehen und sich mit den sozialen und kulturellen Lebensbedingungen an ihrem Wohnort auseinanderzusetzen (vgl. BGE 141 I 60 E. 3.5 S. 65; 138 I 242 E. 5.3 S. 245 f.).

2.6. Die Gemeinde verfügt beim Entscheid über eine ordentliche Einbürgerung über ein gewisses Ermessen. Obwohl diesem Entscheid auch eine politische Komponente innewohnt, ist das Einbürgerungsverfahren kein rechtsfreier Vorgang, wird doch darin über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden. Zu beachten sind daher die einschlägigen Verfahrensbestimmungen. Die Gemeinde darf nicht willkürlich, rechtsungleich oder diskriminierend entscheiden und muss ihr Ermessen insgesamt pflichtgemäss ausüben (vgl. BGE 140 I 99 E. 3.1 S. 101 f.; 138 I 305 E. 1.4.3 S. 311; SOW/MAHON, in: Amarelle/Nguyen [Hrsg.], Code annoté de droit des migrations, Volume V: Loi sur la nationalité [LN], 2014, Art. 14, N. 6 ff.). Dabei hat die Gemeinde insbesondere die Vorgaben des Rechts des Bundes und des Kantons zu wahren (Urteil des Bundesgerichts 1D 4/2018 vom 11. Juli 2019 E. 2.5).

2.7. Das Bundesrecht und das Recht des Kantons Schwyz sehen keinen Rechtsanspruch auf Einbürgerung vor. Die bundesgesetzliche Regelung enthält hinsichtlich der einzelnen Voraussetzungen mehr oder weniger grosse Beurteilungsspielräume. Sie räumt jedoch den zuständigen Behörden weder ausdrücklich noch sinngemäss ein Entschliessungsermessen ein in dem Sinne, dass es diesen freigestellt wäre, eine Person, die alle auf eidgenössischer und kantonaler Ebene statuierten gesetzlichen Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt und folglich integriert ist, trotzdem nicht einzubürgern. Eine solche Nichteinbürgerung wäre willkürlich und stünde zudem in Widerspruch zum Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 BV (BGE 138 I 305 E. 1.4.5 S. 312). Diesfalls verbleibt kein Ermessen für die Verweigerung der Einbürgerung (ACHERMANN/VON RÜTTE, in: Waldmann et al. [Hrsg.], Bundesverfassung, Basler Kommentar, 2015, Art. 38, N. 35), weshalb sich die Rechtslage insoweit einer Anspruchssituation zumindest annähert (RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., 2016, Rz. 300 ff.).

3.

Der Beschwerdeführer rügt Unregelmässigkeiten bei den Tonaufnahmen des Einbürgerungsgesprächs sowie eine fragwürdige Protokollierung desselben. Insbesondere behauptet er, die Aufnahmen seien nicht vollständig; einzelne Teile davon seien nachträglich gelöscht worden, namentlich solche, die Äusserungen von Mitgliedern der Einbürgerungsbehörde enthielten, welche eine gewisse Feindseligkeit ihm gegenüber belegen würden. Der Beschwerdeführer beruft sich nicht auf bestimmte kantonale Verfahrensbestimmungen und legt nicht dar, inwiefern solche bundesrechtswidrig angewandt worden sein sollten. Zu prüfen ist daher einzig, ob die Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz an einem massgeblichen Mangel leiden oder in allgemeiner Weise willkürlich erscheinen (vgl. vorne E. 1.4 und 1.5). Das Bundesgericht hat in einem ebenfalls den Kanton Schwyz betreffenden Urteil 1D 4/2018 vom 11. Juli 2019 E. 3 entschieden, dass sich das Protokoll eines

Einbürgerungsgesprächs zusammenfassend auf den wesentlichen Inhalt beschränken darf, was erst recht gilt, wenn die protokollierte Befragung auf Tonträger aufgenommen wird; überdies dient die korrekt angekündigte und unter Zustimmung des Gesuchstellers vorgenommene Tonaufnahme des Einbürgerungsgesprächs der

Vollständigkeit und der späteren Nachvollziehbarkeit der Sachverhaltsermittlung sowie der Überprüfbarkeit des Protokolls, und sie ist gemessen am einschlägigen schwyzerischen Verfahrensrecht grundsätzlich nicht willkürlich. Die vom Beschwerdeführer behaupteten Unregelmässigkeiten beruhen auf Annahmen. Wohl ist einzuräumen, dass der entsprechende Nachweis nicht einfach ist. Der Beschwerdeführer beruft sich jedoch auf keine ausreichenden Hinweise, sondern lediglich auf subjektive Vermutungen. Zwar fällt auf, dass die Gemeindebehörde die Tonaufnahme während längerer Zeit nicht herausgeben wollte und erst durch das Verwaltungsgericht dazu gezwungen werden musste. Dieses hat die Einwände des Beschwerdeführers aber geprüft, wobei es keine Manipulationen wie namentlich das behauptete Löschen einzelner Gesprächsteile feststellen konnte. Auch entspricht die Dauer der Aufnahme in etwa der protokollierten Gesprächszeit. Obwohl die entsprechende Beweisführung schwierig ist, obliegt es dem Beschwerdeführer, allfällige Unregelmässigkeiten wenigstens glaubhaft zu machen, was ihm hier nicht gelingt. Analoges gilt für das Protokoll, wo die entsprechenden Vorwürfe des Beschwerdeführers zu wenig konkret sind, um daraus massgebliche prozessuale Mängel abzuleiten.

4.

4.1. Die Einbürgerungsbehörde warf dem Beschwerdeführer vor, eine Straftat begangen zu haben, und erachtete die Nichtanhandnahmeverfügung der Staatsanwaltschaft Innerschwyz betreffend ihrer eigenen Strafanzeige als falsch. Überdies habe sich der Beschwerdeführer im Zusammenhang mit Liegenschaften in Italien, die er in der Schweiz nicht korrekt deklariert habe, der Steuerhinterziehung schuldig gemacht. Weiter habe er verschiedentlich unwahre oder widersprüchliche Auskünfte erteilt. Ausserdem pflege er keine ausreichenden Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern. Schliesslich habe er die Fragen zu den insbesondere kulturellen und geografischen Verhältnissen in der Schweiz und in der Region nur ungenügend beantworten können.

4.2. Das Verwaltungsgericht beurteilte die meisten Vorwürfe der Einbürgerungsbehörde nach eingehender Prüfung als unhaltbar. Es folgte der Erstinstanz nur in den letzten beiden Punkten. Eine Straftat sei aufgrund der Nichtanhandnahmeverfügung klar zu verneinen. Ebenso wenig liege aufgrund der erstellten Umstände eine Steuerhinterziehung vor, und der Vorwurf unwahrer oder widersprüchlicher Auskünfte lasse sich nicht bestätigen. Aus dem angefochtenen Entscheid ergibt sich weiter, dass der Beschwerdeführer die Wohnsitzerfordernisse erfüllt, über einen makellosen Strafregisterauszug sowie ausreichende Deutschkenntnisse verfügt und den Test über die gesellschaftlichen und politischen Kenntnisse erfolgreich ablegte. Auch ist er erwerbstätig und weist geordnete persönliche und finanzielle Verhältnisse auf. Zum Vorwurf wird ihm einzig noch gemacht, er sei nicht ausreichend in die schweizerischen und lokalen Verhältnisse eingegliedert. Es ist zu prüfen, ob dies zutrifft und welche Tragweite damit verbunden ist.

4.3. Dem Erfordernis der Eingliederung in die hiesigen Verhältnisse und des Vertrautseins mit den schweizerischen und lokalen Lebensumständen liegen unbestimmte und auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe zugrunde. Gemeint sind einerseits die wirtschaftliche und soziale Eingliederung und andererseits Grundlagenkenntnisse der Staatskunde und Geschichte, der Geografie sowie von kulturellen Sitten und Gebräuchen (dazu LAURA CAMPISI, Die rechtliche Erfassung der Integration im schweizerischen Migrationsrecht, 2014, S. 248 ff.; FLORA DI DONATO, L'integrazione degli stranieri in Svizzera, 2016, S. 65 ff.; CÉLINE GUTZWILLER, Droit de la nationalité suisse, 2016, S. 39 f.; SOW/ MAHON, a.a.O., Art. 14, N. 9 ff.; FANNY DE WECK, in: Spescha et al., Migrationsrecht, Kommentar, 5. Aufl., 2019, Art. 11 BÜG, Rz 3). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung setzt eine genügende Integration nicht die Mitgliedschaft in Vereinen oder anderen Gemeindeorganisationen voraus. Die soziale Eingliederung kann auch über die Arbeit erfolgen. Selbst ein zurückgezogenes Leben schliesst eine Integration je nach den konkreten Umständen nicht von vornherein aus (vgl. BGE 138 I 242 E. 5.3 S. 245; Urteil des Bundesgerichts 1D 7/2017 vom 13. Juli 2018 E. 6.4 und 6.5).

Zwar kann eine gewisse Anpassung verlangt werden, die Aufgabe der eigenen kulturellen Herkunft und Identität aber nicht (CAMPISI, a.a.O., S. 28 ff.). Überdies müssen die Anforderungen insgesamt verhältnismässig und diskriminierungsfrei sein und sie dürfen nicht überzogen erscheinen (vgl. PETER UEBERSAX, Das Bundesgericht und das Bürgerrechtsgesetz, mit einem Blick auf das neue Recht, in: BJM 2016, S. 195). Insbesondere handelt es sich bei der Prüfung der

Einbürgerungsvoraussetzungen nicht um ein Fachexamen, bei der sich Kandidierende über Spezialkenntnisse und -begriffe auszuweisen haben. Vielmehr geht es um die Beurteilung von Lebenssachverhalten und um Grundkenntnisse des Allgemeinwissens. Spitzfindigkeiten haben im Einbürgerungsverfahren keinen Platz und die Ansprüche an das Wissen der Gesuchsteller dürfen nicht überhöht werden. Es darf nicht mehr verlangt werden, als auch von einem durchschnittlichen Schweizer mit Wohnsitz in der Gemeinde vernünftigerweise erwartet werden dürfte (Urteil des Bundesgerichts 1D 7/2015 vom 14. Juli 2016 E. 4.3; SOW/MAHON, a.a.O., Art. 14, N. 26).

4.4. Schliesslich dürfen bei der Beurteilung der Integration als Ganzes die kantonalen und kommunalen Behörden zwar den einzelnen Kriterien eine gewisse eigene Gewichtung beimessen. Insgesamt muss die Beurteilung aber ausgewogen bleiben und darf nicht auf einem klaren Missverhältnis der Würdigung aller massgeblichen Gesichtspunkte beruhen (vgl. FRANÇOIS CHAIX, *Quelques réflexions sur l'acquisition de la nationalité suisse*, in: Grégory Bovey et al. [Hrsg.], *Mélanges à la mémoire de Bernard Corboz*, 2019, S. 435 ff., Rz. 20). Die Fokussierung auf ein einziges Kriterium ist unzulässig, es sei denn, dieses falle, wie etwa eine erhebliche Straffälligkeit, bereits für sich allein entscheidend ins Gewicht. Erforderlich ist eine Gesamtwürdigung aller massgeblichen Aspekte im Einzelfall (BGE 141 I 60 E. 3.5 S. 65). Ein Manko bei einem Gesichtspunkt kann, so lange dieser nicht für sich allein den Ausschlag gibt, durch Stärken bei anderen Kriterien ausgeglichen werden (CAMPISI, a.a.O., S. 274 f.; SPESCHA/KERLAND/BOLZLI, *Handbuch zum Migrationsrecht*, 3. Aufl., 2015, S. 415).

4.5. Im vorliegenden Fall prüfte die Einbürgerungsbehörde die gesellschaftlichen und politischen (staatskundlichen) Kenntnisse in einem Test, den der Beschwerdeführer erfolgreich absolviert hat. Das geografische und kulturelle Wissen sowie die wirtschaftliche und soziale Eingliederung klärte sie in zwei Blöcken im Einbürgerungsgespräch ab.

4.5.1. Das Verwaltungsgericht kommt sinngemäss zum Schluss, wirtschaftlich sei dem Beschwerdeführer nichts vorzuwerfen. Mit der Einbürgerungsbehörde geht es jedoch davon aus, seine gesellschaftliche Eingliederung genüge den Erwartungen nicht. Das Verwaltungsgericht erwähnt die Referenzauskünfte von vier Personen, die dem Beschwerdeführer ein durchschnittliches Ausmass an Kontakten und sozialen Interaktionen mit Nachbarn und Gemeindeeinwohnern attestieren, führt jedoch nicht aus, weshalb diese nicht ausreichen sollten. Es widerspricht jeglicher Lebenserfahrung, dass der Beschwerdeführer, der seit 2001 ein eigenes Gipsergeschäft führt, über seine Arbeit in der Region und der Wohngemeinde keine Kontakte zur einheimischen Bevölkerung, darunter auch Schweizerinnen und Schweizer, unterhält. Das wäre mit seiner selbständigen Erwerbstätigkeit als Handwerker gar nicht vereinbar.

4.5.2. Das Verwaltungsgericht hält fest, das Ergebnis des zweiten Blocks vermöge das Manko des ersten Blocks nicht aufzuwiegen. Darin habe der Beschwerdeführer die Mehrheit der Fragen zur Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse nur teilweise oder gar nicht beantworten können. Es rechnet vor, er habe bei 20 Fragen neun Mal keine richtige und vier Mal keine genaue Antwort erteilt. Der Beschwerdeführer macht geltend, er sei nervös gewesen und habe sich daher nicht immer rasch und genau ausdrücken können. Eine gewisse Nervosität beim Gesuchsteller ist bei einem Einbürgerungsentscheid normal und entsprechend generell in Rechnung zu stellen. Dass dies beim Beschwerdeführer in besonderem Masse zutrifft und speziell zu berücksichtigen wäre, ist nicht belegt, auch wenn angesichts des Umstands, dass die Einbürgerungsbehörde gegen ihn eine Strafanzeige einreichte, nicht ausgeschlossen werden kann, dass das Gespräch in einer eher angespannten Atmosphäre stattfand.

4.5.3. Der Beschwerdeführer hat einige Fragen korrekt, andere falsch, mehrere mit "weiss nicht" oder "kenne ich nicht" und ein paar dem Grundsatz nach beantwortet. Dabei fällt auf, dass von ihm sehr spezifische Antworten verlangt wurden. Entscheidend für die Beurteilung der Integration des Beschwerdeführers ist allerdings, ob er zu zeigen vermochte, Kenntnis vom jeweils fraglichen Sachverhalt zu haben, selbst wenn er die genauen Bezeichnungen oder alle Details nicht nennen konnte. Wenn in diesem Sinne dem Beschwerdeführer etwa das Wort "Ländler" nichts sagt, bedeutet das nicht, dass er auch nicht weiss, worum es sich bei der schweizerischen Volksmusik handelt. Da er das "Schwyzerörgeli" nennen konnte, ist eher vom Gegenteil auszugehen. Auch dass er das Alphorn als "Schwyzerhorn" bzw. "Grosses Horn" bezeichnet, belegt zwar die Unkenntnis der genauen Bezeichnung dieses Instruments, zugleich aber auch, dass er es durchaus kennt. In analoger Weise konnte der Beschwerdeführer glaubwürdig darlegen, dass ihm der Tierpark Goldau, wo er schon berufliche Aufträge ausgeführt hat, bekannt ist, obwohl er offenbar nicht wusste, dass dort Bären und Wölfe im gleichen Gehege leben. Ferner weiss auch ein durchschnittlicher Schweizer

Einwohner einer

Gemeinde nicht unbedingt den Namen des kommunalen Altersheims, selbst wenn er wie der Beschwerdeführer die Institution als solche kennt. Auf die Frage "Was sind Iffelen" hat er sodann gemäss Protokoll korrekt geantwortet "Eine Küssnacher Tradition, wird auf dem Kopf getragen"; nachdem er dazu nicht weiter befragt worden war, brauchte er entgegen der Auffassung der Vorinstanzen auch nicht mehr zu sagen. Schliesslich wird ihm vorgeworfen, den "Gnipen" nicht zu kennen, was in Arth unerfindlich sei, zumal dieser Berg auf der Website der Gemeinde als Bestandteil der Bergsturzspur als Sehenswürdigkeit erwähnt werde. Der Gnipen wird allerdings - im Unterschied zur auf der ersten Stufe der Benutzeroberfläche zweimal als Sehenswürdigkeit genannten Rigi - erst in der zweiten Stufe durch Anklicken der an 13. Stelle stehenden letztgenannten Sehenswürdigkeit "Wanderweg Bergsturzspur" erwähnt (vgl. <http://www.arth.ch/de/portrait/sehenswuerdigkeiten/>, besucht am 25. November 2019). Dass der Beschwerdeführer den Bergsturz von 1806 kennt, hat er mit seiner Antwort zum "Goldseeli" bewiesen. Er kannte mithin den Berg nicht, wohl aber den Grund, weswegen ihm als Einwohner von Arth dieser offenbar hätte bekannt sein sollen. Insgesamt ist davon auszugehen, dass er bei den geografischen und kulturellen Kenntnissen zwar nicht brilliert hat, aber doch rund die Hälfte der nachgefragten Sachverhalte ganz oder zumindest dem Grundsatz nach kennt. Ob er deswegen die Anforderungen an die geografischen und kulturellen Kenntnisse knapp erfüllt oder verfehlt, kann offenbleiben, denn letztlich gibt dies so oder so nicht den Ausschlag.

4.6. Der Beschwerdeführer, der seit 30 Jahren in der Schweiz lebt und seit 26 Jahren in Arth wohnt, erfüllt alle Einbürgerungsvoraussetzungen mit lediglich einem gewissen Vorbehalt bei der geografischen und kulturellen Eingliederung. Auch insofern liegt aber höchstens ein geringes Manko vor, das durch die übrigen Kriterien mehr als aufgewogen wird. Ihm deswegen trotzdem die Einbürgerung zu verweigern, beruht auf einem klaren Missverhältnis bei der Abwägung sämtlicher materieller Einbürgerungsvoraussetzungen. Aufgrund einer Gesamtwürdigung ist es daher unhaltbar und damit willkürlich, den Beschwerdeführer nicht einzubürgern.

5.

Die Beschwerde erweist sich als begründet und ist gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid muss aufgehoben werden. Grundsätzlich ist es nicht Aufgabe des Bundesgerichts, selber Einbürgerungen vorzunehmen (Urteil des Bundesgerichts 1D 11/2007 vom 27. Februar 2008 E. 6, nicht publ. in BGE 134 I 56). Die Streitsache ist daher zu neuem Entscheid an die Einbürgerungsbehörde Arth zurückzuweisen und diese ist anzuweisen, dem Beschwerdeführer das Gemeindebürgerrecht zu erteilen (Art. 107 BGG; vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1D 7/2017 vom 13. Juli 2018 E. 7.1). Bei diesem Verfahrensausgang sind keine Kosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Hingegen hat die Gemeinde Arth den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (vgl. Art. 68 BGG). Das Verwaltungsgericht wird über die Kosten und Entschädigungen in den vorinstanzlichen Verfahren neu zu befinden haben.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, und der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz vom 28. November 2018 wird aufgehoben. Die Einbürgerungsbehörde Arth wird angewiesen, dem Beschwerdeführer das Gemeindebürgerrecht zu erteilen.

2.

Es werden keine Kosten erhoben.

3.

Die Gemeinde Arth hat den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.-- zu entschädigen.

4.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz wird die Verlegung der Kosten und Entschädigungen für die vorinstanzlichen Verfahren neu festzusetzen haben.

5.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Gemeinde Arth, Einbürgerungsbehörde, und dem Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz, Kammer III, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 18. Dezember 2019

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

Der Präsident: Chaix

Der Gerichtsschreiber: Uebersax