

# Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Kammer III



---

III 2025 119

## Entscheid vom 27. Oktober 2025

---

Besetzung

Dr. iur. Vital Zehnder, Präsident  
Monica Huber-Landolt, Richterin  
lic.iur. Karl Gasser, Richter  
MLaw Pascal Pfeifhofer, Gerichtsschreiber

---

Parteien

1. A. \_\_\_\_\_
2. B. \_\_\_\_\_
3. C. \_\_\_\_\_
4. D. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,  
alle vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. E. \_\_\_\_\_

### gegen

1. **Gemeinderat Feusisberg**, Dorfstrasse 38, Postfach 68,  
8835 Feusisberg,  
Vorinstanz,
2. **F. \_\_\_\_\_**,  
Beschwerdegegnerin,

---

Gegenstand

Politische Rechte (Gültigkeit der Pluralinitiative "Schutz des Feusisgartens und seiner Einbettung in die Landschaft")

## **Sachverhalt:**

**A.** Bei der Gemeinde Feusisberg wurde am 18. März 2025 die mit gültigen 283 Unterschriften unterzeichnete Pluralinitiative "Schutz des Feusisgartens und seiner Einbettung in die Landschaft" mit folgendem Wortlaut eingereicht (Vi-act. 2):

### **Initiativbegehren**

Gestützt auf § 9 ff. GOG stellen die unterzeichneten Stimmberechtigten der Gemeinde Feusisberg folgendes Plural-Initiativbegehren in Form einer allgemeinen Anregung:

Der Gemeinderat hat eine Revision des Baureglements und Zonenplanes mit folgenden Änderungen/Ergänzungen auszuarbeiten und den Stimmbürgern zur Abstimmung vorzulegen:

### **Art. 48a Schutzzone Feusisgarten (neu)**

- 1) Die Spezialzone "Feusisgarten" wird überlagernd als Schutzzone für historische Stätten, Ortsbilder und besonders schöne Landschaften ausgewiesen.
- 2) Die Substanz des Feusisgarten in der Form des Neubaus aus dem Jahr 1913 ist zu erhalten. Der Schutz umfasst auch die äussere Erscheinung und die Einbettung in die Landschaft, insbesondere die unverbaute Ansicht von Norden her.
- 3) Das gesamte oberirdische Gebäudevolumen von neuen Bauten ist auf maximal 150% des Volumens des bestehenden historischen Gebäudes beschränkt. Neubauten müssen ober- und unterirdisch einen Mindestabstand von 10 Metern zum historischen Gebäude einhalten.
- 4) Die Erschliessung muss schon im Gestaltungsplan konkretisiert und ihre technische und rechtliche Machbarkeit nachgewiesen werden, wobei dem Fuss- und Langsamverkehr besonders Rechnung zu tragen ist.

**B.** Unter Verweis auf § 25 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; SRSZ 400.100) vom 14. Mai 1987 unterbreitete der Gemeinderat die Planungsinitiative dem Volkswirtschaftsdepartement am 16. April 2025 zur Vorprüfung (Vi-act. 3). Dieses stellte mit Bericht vom 16. Mai 2025 fest, eine summarische Prüfung des als allgemeine Anregung formulierten Initiativbegehrens im Sinne von § 25 Abs. 1 PBG habe keine Widersprüche gegen geltendes Recht oder Pläne ergeben (Vi-act. 5). Mit Gemeinderatsbeschluss Nr. 2025-1591 vom 5. Juni 2025 beschloss der Gemeinderat (Vi-act. 6):

1. Die Pluralinitiative "Schutz des Feusisgartens und seiner Einbettung in die Landschaft" wird in Form einer allgemeinen Anregung für zulässig erklärt.

[2.-4. Publikation, Rechtsmittelbelehrung, Zustellung]

Der Beschluss wurde im Amtsblatt des Kantons Schwyz vom 13. Juni 2025 publiziert (Vi-act. 7).

**C.** Am 20. Juni 2025 reicht der Rechtsvertreter von A.\_\_\_\_\_, B.\_\_\_\_\_, C.\_\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_\_ beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz gegen die Gültigerklärung frist- und formgerecht Beschwerde ein mit den Anträgen:

1. Der Beschluss der Vi vom 5. Juni 2025 betr. Gültigerklärung der Pluralinitiative "Schutz des Feusisgartens und seiner Einbettung in die Landschaft" sei aufzuheben und die Pluralinitiative sei für ungültig zu erklären, evtl. sei die Angelegenheit zur Neuurteilung an die Vi zurückzuweisen.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Vi.

**D.** Mit Vernehmlassung vom 8. Juli 2025 beantragt die Vorinstanz die kostenfällige Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Auf weitere Ausführungen verzichtet sie unter Verweis auf die Begründung des angefochtenen Beschlusses. Die Beschwerdeführer äussern sich nicht zur Vernehmlassung. Mit Schreiben vom 20. August 2025 wurde F.\_\_\_\_\_ als Beschwerdegegnerin in das Verfahren einbezogen und es wurde ihm Frist angesetzt zur Stellungnahme zu den Rechtsschriften. Mit Eingabe vom 19. September 2025 beantragt die F.\_\_\_\_\_ die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde, soweit darauf überhaupt eingetreten werde. Mit Schreiben vom 1. Oktober 2025 bekräftigen die Beschwerdeführer ihre Anträge und sie informieren, dass der Gemeinderat den Gestaltungsplan mit Beschluss vom 25. September 2025 erlassen habe; die Initiative, welche einzig auf dessen Verhinderung abziele, sei missbräuchlich und damit ungültig.

#### **Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

1. Verfügungen über die Gültigkeit oder Zulässigkeit von Initiativen sind den Initianten drei Monaten seit Einreichung mitzuteilen; der Entscheidspruch ist zusammen mit dem Initiativtext im Amtsblatt zu veröffentlichen. Er kann innert zehn Tagen mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 10 Abs. 3 des Gesetzes über die Organisation der Gemeinden und Bezirke [Gemeindeorganisationsgesetz, GOG; SRSZ 152.100] vom 25.10.2017 i.V.m. § 56 Abs. 2 lit. c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRP; SRSZ 234.110] vom 6.6.1974). Der Gemeinderat entschied am 5. Juni 2025 über die Gültigkeit/Zulässigkeit der Initiative und publizierte seinen Entscheid am 13. Juni 2025 im Amtsblatt. Die Beschwerdeführer sind stimmberechtigt in der Gemeinde Feusisberg; sie erhoben am 20. Juni 2025 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Auf die frist- und formgerechte Beschwerde ist ohne weiteres einzutreten, was auch seitens der Vorinstanz unbestritten ist.

**2.** Im angefochtenen Beschluss vom 5. Juni 2025 erklärte der Gemeinderat die Pluralinitiative für zulässig (vgl. Ingress Bst. B). Er stellte fest, dass die formellen Erfordernisse erfüllt sind und die Initiative auch materiell rechtmässig ist. Die Beschwerdeführer bestreiten die Erfüllung der formellen Erfordernisse nicht. Sie rügen indes eine Verletzung der Gültigkeitsvoraussetzungen der Zuständigkeit der Stimmberechtigten (nachfolgend E. 3), des Grundsatzes der Einheit der Materie (nachfolgend E. 4), der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht (nachfolgend E. 5) und der Durchführbarkeit des Inhaltes (nachfolgend E. 6).

**2.1** Stimmberechtigte können gemäss § 37 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Schwyz (KV; SRSZ 100.100) vom 24. November 2010 einzeln oder zusammen beim Gemeinderat eine Initiative einreichen. Diese muss sich auf den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines rechtsetzenden Erlasses oder eines Verwaltungsaktes beziehen, welche in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fallen (§ 37 Abs. 2 KV). Die Initiative ist schriftlich und in der Form der allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfes einzureichen (§ 37 Abs. 3 KV). § 9 Abs. 1 GOG wiederholt, dass eine Initiative schriftlich in der Form der allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfes einzureichen sei. Der Gemeinderat resp. Bezirksrat erklärt eine Initiative gemäss § 10 Abs. 1 GOG für ungültig, wenn sie: a) sich nicht auf einen Gegenstand bezieht, zu deren Behandlung die Stimmberechtigten zuständig sind; b) den Grundsatz der Einheit der Materie nicht wahr; c) übergeordnetem Recht widerspricht oder d) einen unmöglichen Inhalt aufweist.

**2.2** Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Volksinitiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens darf mitberücksichtigt werden, wenn sie für das Verständnis der Initiative unerlässlich ist. Massgeblich ist bei der Auslegung des Initiativtextes, wie er von den Stimmberechtigten und späteren Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss (VGE III 2024 134 vom 28.3.2025 E. 4.1.1). Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie nach dem Günstigkeitsprinzip bzw. dem Grundsatz "in dubio pro populo" als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (zum Ganzen vgl. BGE 149 I 291 E. 3.3; BGE 147 I 183 E. 6.2; BGE 144 I 193

E. 7.3.1; BGE 143 I 129 E. 2.2; BGE 142 I 216 E. 3.3; EGV-SZ 1994 Nr. 13; VGE III 2024 134 vom 28.3.2025 E. 4.1.1; zur Kritik am Auslegungsgrundsatz "in dubio pro populo", siehe namentlich: Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Rz. 428 ff. mit weiteren Hinweisen).

**2.3** In die Gültigkeitsprüfung spielt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit hinein. Ungültigkeitsentscheidungen müssen so weit wie möglich eingeschränkt werden, indem die für die Initianten günstigste Lösung gewählt wird. Dabei ist der Ermessensspielraum der Kontrollinstanz bei der Prüfung einer nicht ausformulierten Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung grösser als bei einer Initiative, die als ausformulierter Entwurf verfasst wurde (BGE 143 I 129 E. 2.2 sowie Urteil BGer 1C\_49/2022 vom 21.11.2022 E. 3.1). Die Prüfung durch den Gemeinderat soll nur als grobmaschiges Sieb wirken, das lediglich jene Initiativen von der Volksabstimmung ausnimmt, die eindeutig unzulässig sind, derweil in Zweifelsfällen die Initiative eher dem Volk zu unterbreiten ist. Hierzu sind die Initiativen in einem möglichst günstigen Licht auszulegen (VGE III 2024 134 vom 28.3.2025 E. 4.1.2). Obwohl der Initiantenwille für die Interpretation eines Volksbegehrens nicht allein massgeblich ist, muss das durch Auslegung ermittelte Verständnis des Volksbegehrens doch mit der grundsätzlichen Stossrichtung der Initiative vereinbar bleiben. Die Gültigkeit einer solchen lässt sich nicht dadurch erreichen, dass ihr durch eine wohlwollende Interpretation ein Gehalt beigemessen wird, der dem Grundanliegen der Initianten nicht mehr entspricht, so wie dieses auch von den die Initiative unterzeichnenden Stimmberechtigten verstanden werden durfte. Durch die Auslegung des Initiativtextes darf die Natur der Initiative nicht tiefgreifend verändert werden, weil dadurch der im Initiativbegehren zum Ausdruck kommende Wille der Unterzeichner in unzulässiger Weise verfälscht würde; eine nachträgliche Umdeutung einer Initiative, die dem ursprünglichen Textverständnis und den dadurch geweckten Erwartungen zuwiderläuft, ist abzulehnen (BGE 139 I 292 E. 7.2.4 mit Verweisen).

**3.** Strittig ist zum einen, ob mit der eingereichten Pluralinitiative ein Gegenstand angebeht wird, welcher in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fällt (§ 37 Abs. 2 KV; § 10 Abs. 1 lit. a GOG).

**3.1** Diese Gültigkeitsvoraussetzung wirft in der Praxis regelmässig Fragen auf und bildet nicht selten Anlass zu Streitigkeiten betreffend Zulässigkeit von Initiativen (vgl. VGE III 2024 134 vom 28.3.2025; VGE III 2023 126 vom 29.11.2023; VGE III 2020 140 vom 2.12.2020; VGE III 2018 168 vom 18.12.2018; VGE III 2018 107 vom 27.7.2018; VGE III 2015 102 vom 24.9.2015; VGE III 2012 47 vom

20.6.2012; VGE III 2008 5 vom 21.2.2008; VGE 889/97 vom 18.9.1998; Huwyler, EGV-SZ 1986 S. 160; Huwyler/Beeler, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, 2023, S. 102 f.; Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Auflage, S. 144 f., Gander, Die Volksinitiative im Kanton Schwyz, ZBI 91/1990 S. 378 ff., S. 400;). Gemäss Gander wird denn auch recht häufig der Versuch unternommen, mit Initiativen in die Zuständigkeiten des Gemeinderates einzugreifen. Unproblematisch sind offenkundige Eingriffe, wenn ausdrücklich der Erlass eines Verwaltungsaktes im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates anbegehrt werde. Daneben gebe es auch subtilere Arten, indem dem Gemeinderat auf dem Initiativweg der Auftrag erteilt werden solle, in seinem Zuständigkeitsbereich in einer bestimmten Richtung tätig zu werden. Gewählt werde schliesslich auch ein dritter Weg, indem Initiativbegehren Kreditbewilligungen zum Gegenstand hätten für Massnahmen, deren Anordnung in der Kompetenz des Gemeinderates liegen (Gander, a.a.O., S. 400).

**3.2** Es ist zwischen den Parteien unbestritten, dass eine gültige Initiative ein Begehren zum Gegenstand haben muss, welches in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fällt. Einigkeit besteht ebenso, dass die Nutzungsplanung, die Änderungen des Baureglements und/oder des Zonenplanes in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fallen (vgl. § 27 PBG). Weiter ist unbestritten, dass die Stimmberechtigten im Rahmen der Nutzungsplanung auch Schutzzonen für historische Stätten, Kulturdenkmäler, Ortsbilder, besonders schöne Landschaften, Fluss- und Seeufer sowie für Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen ausscheiden können (vgl. § 17 Abs. 1 und § 20 Abs 1 PBG). Letztlich ist auch unbestritten, dass Stimmberechtigte mittels einer Planungsinitiative die Nutzungsplanung der Gemeinde zum Gegenstand ihrer Initiative machen können (vgl. EGV-SZ 1994 Nr. 13; EGV-SZ 2006 B 7.1; EGV-SZ 2007 B 7.1; EGV-SZ 2017 B 7.3; VGE III 2024 134 vom 28.3.2025 E. 5.3.2; VGE III 2021 32 vom 10.5.2021 E. 4.2 f.; Bisaz, Die Planungsinitiative auf Änderung kommunaler Nutzungspläne, Jusletter 3.10.2016; Schindler, Rechtsgutachten zur Gültigkeit der Volksinitiative 'Keine Betonwüste auf dem Seeparkareal!', vom 23.12.2014, S. 13).

**3.3** Die Beschwerdeführer bestreiten, dass Gegenstand der vorliegenden Initiative eine allgemein-abstrakte Baureglementsbestimmung sein soll. Vielmehr sehen sie im Initiativbegehren eine individuell-konkrete Bestimmung, individuell-konkret bezogen auf ein konkretes Bauprojekt auf der Liegenschaft Feusisgarten. Bezweckt werde die Verhinderung des konkreten Bauprojektes. Die Beurteilung einzelner, konkreter Bauvorhaben liege aber nicht in der Kompetenz der Stimmberechtigten, sondern jener der Exekutive. Die Initiative greife in unzulässiger

Weise in die Kompetenz des Gemeinderates ein. Das Ziel der Initiative sei, ein konkretes Bauprojekt zu verhindern, was einen offensichtlichen Missbrauch des Initiativrechts darstelle.

**3.4** Für das Verständnis dieser Rüge ist folgende Information anzubringen: Die Liegenschaft Feusisgarten ist Alleineigentum der G. \_\_\_\_\_; die H. \_\_\_\_\_ AG verfügt über ein Baurecht. Das ehemalige Kurhaus Feusisgarten sollte gemäss einer früheren Planung abgerissen und durch Neubauten ersetzt werden. Eine Interessengemeinschaft lancierte hierauf eine Petition "Rettet den Feusisgarten" und reichte diese am 23. April 2020 bei der Gemeinde ein (Bf-act. 3 und 4). 2022 begannen die kantonalen Arbeiten für die Überarbeitung und Bereinigung des Kantonalen Schutzinventars (KSI) im Gebiet der Gemeinde Feusisberg, wobei zur Aufnahme ins KSI auch das Restaurant Feusisgarten, ehem. Kurhaus, empfohlen wurde. Mit RRB Nr. 27/2025 vom 14. Januar 2025 nahm der Regierungsrat - nach Anhörung der Eigentümerschaft, der Bauherrschaft und der Gemeinde - das Restaurant Feusisgarten als Nr. 30.025 und als regional eingestuft ins KSI auf (ausgenommen vom Schutzzumfang sind die an den Kernbau angefügten Nebenbauten, sowie die Veranda Nord in ihrer neuzeitlichen Erscheinung); der Schutzzumfang wurde auf das Schutzzziel III: Pflicht zur Erhaltung des Charakters (§ 5 lit. c der Verordnung über die Denkmalpflege und Archäologie [Denkmalschutzverordnung, DSV], vom 10.12.2019) festgesetzt (Bf-act. 5). Weiter erarbeitete die Bauherrschaft in einem (vom Gemeinderat einverlangten) Workshopverfahren ein Erschliessungs-, Bebauungs- und Freiraumkonzept für die Liegenschaft Feusisgarten als Grundlage für einen Gestaltungsplan und das hierfür erforderliche Richtprojekt (Bf-act. 6; Vi-act. 3c). Auf dieser Basis wurde ein Gestaltungsplan "Kur- und Seminarhotel Feusisgarten, Feusisberg" erarbeitet, in welchem der Erhalt des ehem. Kurhauses Bestandteil bildet (Vi-act. 3d; 3e; 3f). Der Gestaltungsplan wurde am 8. November 2024 im Amtsblatt publiziert, wobei während der Auflagefrist Einsprachen erhoben wurden. Schliesslich lancierte die Gemeinde eine Gesamtrevision der Ortsplanung und lud die Öffentlichkeit vom 19. Oktober bis 24. November 2023 zur Mitwirkung ein. Unter anderem beabsichtigte die Revision, für die Spezialzonen Biberbrugg, Feusisgarten, Panorama (Art. 48 Baureglement der Gemeinde Feusisberg) einen maximalen Anteil Wohnnutzung von 20% festzulegen. Innert Frist wurden 35 Einwendungen zur Ortsplanungsrevision eingereicht (Bf-act. 8, 9). Gemäss Bericht vom 24. April 2025 betraf keine Einwendung die Revision der Spezialzonen; eine Einwendung betraf Naturschutzobjekte, wozu die Gemeinde entschied, Schutzzonen und Einzelobjekte bildeten nicht Gegenstand dieser Ortsplanungsrevision; die Revision der Schutzzthemen erfolge in einer dieser nachgelagerten Teilrevision; der Antrag sei dann zu stellen (Bf-act. 9 S. 28).

Damit steht zum aktuellen Zeitpunkt fest, dass das Restaurant Feusisgarten, ehem. Kurhaus, als Schutzobjekt Schutzziel III (Pflicht zur Erhaltung des Charakters) im KSI inventarisiert ist. Es besteht ein Gestaltungsplan für die Liegenschaft Feusisgarten, er wurde vom Gemeinderat am 25. September 2025 erlassen (vgl. Beilage zur beschwerdeführerischen Stellungnahme vom 1.10.2025), das Genehmigungsverfahren (sowie ggf. ein Beschwerdeverfahren) ist noch ausstehend. Zugleich ist eine Gesamtrevision der Ortsplanung in Arbeit, welche den Feusisgarten im Rahmen einer Anpassung der Spezialzone (maximaler Wohnnutzungsanteil 20%) betrifft, und dass die Gemeinde in einem nächsten Schritt eine Teilrevision der Schutzthemen (Schutzzonen, Einzelobjekte) in Betracht zieht. Zudem ist die Bauherrschaft bestrebt, den Gestaltungsplan "Kur- und Seminarhotel Feusisgarten, Feusisberg" genehmigen zu lassen und anschliessend ein gestaltungsplankonformes Bauprojekt einzureichen.

**3.5** Vor diesem Hintergrund wurde im März 2025 die Pluralinitiative "Schutz des Feusisgartens und seiner Einbettung in die Landschaft" - und zwar ausdrücklich in Form einer allgemeinen Anregung - eingereicht.

Die Initiative verlangt, dass der Gemeinderat eine Revision des Baureglements und Zonenplanes auszuarbeiten und den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen hat. Anbegehrt wird die Schaffung einer Schutzzone Feusisgarten, welche die Spezialzone Feusisgarten (Art. 48 BauR) überlagert, und die inhaltlich im Sinne der Initiative ausgestaltet werden soll. Hierfür formuliert die Initiative einen neuen Art. 48a Baureglement im Sinne einer allgemeinen Anregung für die weiteren Arbeiten (vgl. Ingress Bst. A).

In der Dokumentation zur Pluralinitiative wird explizit Bezug genommen auf den Gestaltungsplan Feusisgarten (vgl. Bf-act. 7 und 10; Vi-act. 3d, 3e, 3f). Die Initianten halten dafür, das geplante Projekt für den Feusisgarten sei viel zu gross, es passe nicht in die Umgebung und sei nicht verträglich mit der bestehenden Erschliessung. Das historische Gebäude bleibe zwar erhalten, werde von den umgebenden Neubauten aber erdrückt, der alte Komplex verliere so seinen Charme und seine idyllische Einbettung in die Landschaft. Die Initianten würden den überrissenen Umfang des Projektes ablehnen und sähen sich in der Verpflichtung, das Juwel Feusisgarten für nachkommende Generationen zu erhalten, weshalb man sich zur Einreichung einer Pluralinitiative entschlossen habe. Das Ziel sei die Verkleinerung des Projektes, wozu mit der Initiative ein politisches Signal gesetzt werden solle. Hierfür sei das Baureglement und der Zonenplan zu ergänzen (vgl. Bf-act. 10).

**3.6** Es ist nicht zu verkennen, bzw. führen die Initianten im Begleittext zum Unterschriftenbogen explizit aus, dass mit der Initiative der Gestaltungsplan "Kur- und Seminarhotel Feusisgarten, Feusisberg" und letztlich eine Überbauung der Liegenschaft Feusisgarten gemäss Gestaltungsplanentwurf verhindert werden soll, um das ehem. Kurhaus besser zu schützen. Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführer zielt die Initiative aber dennoch nicht auf einen individuell-konkreten Verwaltungsakt in der Zuständigkeit des Gemeinderates (Baubewilligung oder Erlass Gestaltungsplan) ab. Ein Baugesuch wurde bislang noch gar nicht eingereicht und Gegenstand der Initiative bildet denn auch kein Baubewilligungsverfahren. Die Initiative zielt auch nicht generell auf ein Neubauverbot der Liegenschaft hin. Auch das (hängige) Gestaltungsplanverfahren wird durch die Initiative nicht adressiert, bildet es doch nicht Gegenstand der Initiative. Wohl wurde der Gestaltungsplan bereits aufgelegt und es wurde auch Einsprache dagegen erhoben. Mithin hatten einsprache- bzw. beschwerdelegitimierte Personen die Möglichkeit, gegen den Gestaltungsplan den Rechtsmittelweg zu beschreiten (vgl. zur Legitimation EGV-SZ 2011 B 1.1). Letztlich liegt die Zuständigkeit hierfür beim Gemeinderat resp. Regierungsrat (vgl. § 30 PBG) und nicht bei der Gemeindeversammlung. Mit der Initiative wird denn auch nicht angebeht, dass der Gemeinderat (resp. der Regierungsrat) im Sinne der Initiative über den Gestaltungsplanentwurf zu entscheiden habe; das Gestaltungsplanverfahren läuft unabhängig vom Initiativverfahren (weshalb auch irrelevant ist, dass der Plan zwischenzeitlich erlassen, aber noch nicht genehmigt wurde). Dies schliesst - unabhängig davon, ob vereinzelte Initianten auch Einsprache gegen den Gestaltungsplan eingereicht haben oder nicht und ggf. noch Beschwerde erheben oder nicht - indes nicht aus, mittels Pluralinitiative die Schaffung von Rahmenbedingungen in einem Nutzungsplanungsverfahren anzustossen, welche den Erlass eines Gestaltungsplanes gemäss Entwurf ebenfalls zu verhindern vermag (vgl. Schindler, a.a.O., S. 13). Das Nutzungsplanungsverfahren liegt zweifelsfrei in der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung (vgl. oben E. 1.).

Anbeht wird mit der Initiative eine Revision der kommunalen Nutzungsplanung, indem der Spezialzone Feusisgarten eine Schutzzone überlagert werden soll. Schutzzone sind im Zonenplan auszuscheiden; sie können ausgeschieden werden namentlich für historische Stätten, Natur- und Kulturdenkmäler, Ortsbilder oder besonders schöne Landschaften (vgl. § 17 i.V.m. § 20 PBG). Das Baureglement wiederum hat Vorschriften über den Schutz des Orts- und Landschaftsbildes zu enthalten (§ 21 Abs. 2 lit. b PBG), wobei zum Schutzzoneplan der Gemeinde auch ein eigenständiges Schutzreglement / eine Schutzverordnung erlassen werden kann (vgl. Art. 51 und 52 BauR). All dies bildet Teil der Nutzungsplanung, welche zweifellos in der Kompetenz der Gemeindeversammlung

liegt und damit auch Gegenstand einer (Plural-)Initiative bilden kann (vgl. oben E. 3.2). Dass eine Revision der Nutzungsplanung im Sinne der Initiative die künftige Gestaltungsplanung und Bebauung der Parzelle beeinflussen wird, steht ausser Frage. Nur deswegen zielt die Initiative aber nicht auf einen individuell-konkreten Verwaltungsakt ab, sondern ohne Zweifel auf eine Revision des kommunalen Nutzungsplans. Damit aber erweist sich die Rüge, die Pluralinitiative beziehe sich nicht auf einen Gegenstand in der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung, als unbegründet.

**4.** Weiter rügen die Beschwerdeführer, die Initiative verletze den Grundsatz der Einheit der Materie (§ 10 Abs. 1 lit. b GOG).

**4.1** Gemäss § 10 Abs. 1 lit. b GOG hat eine Initiative den Grundsatz der Einheit der Materie zu wahren. Der Grundsatz der Einheit der Materie gilt auch von Bundesrechts wegen. Er wurde unter der Herrschaft der alten Bundesverfassung aus dem Stimm- und Wahlrecht abgeleitet und ist heute durch Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) vom 18. April 1999 gewährleistet, welcher die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe schützt. Er gilt grundsätzlich bei allen Vorlagen, die den Stimmberechtigten zum Entscheid unterbreitet werden. Der Grundsatz der Einheit der Materie verlangt, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf bzw. dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzt und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belässt (VGE III 2017 110 vom 24.11.2017 E. 6.3.1). Umfasst eine Abstimmungsvorlage mehrere Sachfragen und Materien, ist zur Wahrung der Einheit der Materie erforderlich, dass die einzelnen Teile einen sachlichen inneren Zusammenhang aufweisen und in einer sachlichen Beziehung zueinanderstehen und dasselbe Ziel verfolgen; dieser sachliche Zusammenhang darf nicht bloss künstlich, subjektiv oder rein politisch bestehen. Im Einzelnen ist der Begriff der Einheit der Materie schwer zu fassen; er ist von relativer Natur und vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse zu beurteilen (EGV-SZ 2006 B 7.1 E. 3.4). Der sachliche Zusammenhang kann sich aus einem einheitlichen Ziel oder gemeinsamen Zweck ergeben und ist abhängig von der Abstraktionshöhe der Betrachtung und vom gesellschaftlich-historischen Umfeld. Dabei ist nicht bloss auf die Absichten des Gesetzgebers abzustellen, sondern der Normtext nach den anerkannten Interpretationsregeln auszulegen und auch der Sicht des "aufgeklärten" politisch interessierten Stimmbürgers Rechnung zu tragen. Da der Begriff der Einheit der Materie von relativer Natur ist und die Gewichtung einzelner Teile einer Vorlage und ihres Verhältnisses zuein-

ander zudem vorab eine politische Frage ist, kommt den Behörden bei der Ausgestaltung von Abstimmungsgeschäften ein weiter Gestaltungsspielraum zu (vgl. BGer Urteil 1C\_247/2008 vom 21.1.2009 E. 2; VGE III 2009 222 vom 15.4.2010 E. 4.2).

**4.2** Die Beschwerdeführer monieren, dass die verschiedenen Absätze des Abstimmungstextes nicht zusammenhängen. Es werde ein besserer Schutz des Kurhauses, eine Beschränkung der Überbaubarkeit der Parzelle, als auch ein Erschliessungsnachweis gefordert. Der Erhalt des Gebäudes hänge nicht zwingend mit der geforderten Beschränkung der Überbauung zusammen und der Erschliessungsnachweis habe weder mit dem Mass der Überbauung noch dem Erhalt des Kurhauses zu tun. Ein Stimmberechtigter könne für den Erhalt sein, dies aber ohne das Bauvolumen einschränken zu wollen oder auch umgekehrt. Die Initiative lasse aber nur entweder beides oder gar nichts zu. Dies verhindere, dass die Stimmbürger differenziert entscheiden könnten.

**4.3** Die Rüge der Beschwerdeführer verfängt nicht. Wie bereits das Amt für Raumentwicklung in seinem Vorprüfbericht vom 16. Mai 2025 (Vi-act. 5) und gestützt auf diesen der Gemeinderat im angefochtenen Beschluss (Vi-act. 6) festgehalten haben, besteht in den Anliegen der Pluralinitiative ein enger sachlicher Zusammenhang. Anbegehrt wird eine die Spezialzone Feusisgarten überlagernde Schutzzone (Ziff. 1). Für diese Schutzzone nennt die Initiative inhaltliche Anforderungen, indem die Substanz des ehem. Kurhauses erhalten (Ziff. 2), die weitere Überbauung der Parzelle beschränkt (Ziff. 3) und die Erschliessung konkretisiert (Ziff. 4) werden sollen. Mithin wird den Stimmberechtigten die Frage unterbreitet, ob für die Spezialzone Feusisgarten eine gemäss der allgemeinen Anregung ausgestaltete Schutzzone zu schaffen ist oder nicht. Die so anbegehrte Schutzzone wird dabei insbesondere durch den Substanzerhalt des ehem. Kurhauses sowie die Bebauungsbegrenzung bestimmt. Je für sich handelt es sich dabei zwar um zwei unabhängige Sachfragen (Substanzerhalt und Bebauungsquote). Sie werden aber nicht künstlich zusammengefasst, sondern bilden gemeinsam den Inhalt der anbegehrten, zu schaffenden Schutzzone Feusisgarten. Aus Sicht der Initianten bedarf der Schutz des Feusisgartens sowohl des Substanzerhalts als auch einer limitierten Bebauungsquote; beides macht die Schutzzone aus. Diese bildet als solche eine sachliche Einheit, zu welcher die Stimmberechtigten, ohne in ein Dilemma zu verfallen, Ja oder Nein stimmen können. Im Übrigen ist es wohl jeder Abstimmungsvorlage inhärent, dass man einige Details eher als andere befürwortet, die Stimme aber letztlich für oder gegen die Gesamtvorlage als Summe der Einzelbestimmungen abgeben muss. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist dabei erst verletzt, wenn nicht von einer

sachlich einheitlichen Gesamtvorlage gesprochen werden kann, weil verschiedene Sachfragen ohne inhaltlichen Zusammenhang in einer Abstimmungsfrage verknüpft sind und die Stimmberechtigten geradezu in eine Zwangslage kommen (vgl. Urteil BGer 1C\_103/2010 vom 26.8.2010 E. 3; Egli, Die Einheit der Materie bei kantonalen Gesetzesvorlagen; ZBI 2006 S. 397 ff.; Rüssli, Die Einheit der Materie beim konstruktiven Referendum, erläutert am Beispiel zweier Urteile des Bundesgerichts, ZBI 2011 S. 246 ff.). Dies ist vorliegend, wie dargelegt, nicht der Fall. Abzustimmen ist gemäss Pluralinitiative über die Schaffung einer Schutzzone Feusisgarten, ausgestaltet durch die Eckwerte der Initiative in Form der allgemeinen Anregung. Sowohl der Substanzerhalt als auch die Bebauungsquote haben den gemeinsamen Zweck des Schutzes des Feusisgartens. Die Einheit der Materie ist gewahrt.

**5.** Aus Sicht der Beschwerdeführer verstösst die Initiative des Weitern gegen übergeordnetes Recht (§ 10 Abs. 1 lit. c GOG). Die Initiative verlange den Substanzerhalt des ehem. Kurhauses in der Form des Neubaus von 1913, was kantonalem Recht widerspreche. Sie verlange eine Einschränkung der Überbaubarkeit, was dem RPG-Ziel einer haushälterischen Bodennutzung widerspreche, sie verlange eine Konkretisierung der Erschliessung im Gestaltungsplan, was § 25 der Vollzugsverordnung zum Planungs- und Baugesetz (PBV; SRSZ 400.111) vom 2. Dezember 1997 widerspreche und sie verletze die verfassungsmässig garantierte Eigentumsgarantie.

**5.1** Eine Initiative ist unzulässig, wenn sie gegen übergeordnetes Recht und dessen Sinn und Geist verstösst (§ 10 Abs. 1 lit. c GOG; vgl. VGE III 2019 90+91 vom 12.8.2019 E. 2.3.1 ff.; VGE III 2011 121 vom 8.2.2012 E. 1.6.4 mit Hinweisen auf VGE III 2008 79 vom 17.6.2008 E. 4.1; EGV-SZ 2006 Nr. B 7.1; Gander a.a.O., S. 378 ff., S. 400; Huwyler/Beeler, a.a.O., S. 107 ff.).

**5.1.1** Unzulässig sind Widersprüche gegen explizite übergeordnete Rechtsnormen des Bundes, Kantons und interkantonalen Rechts (etwa gegen kantonal geregelte Zuständigkeitsvorschriften), gegen verfassungsmässige Grundrechte wie auch solche gegen allgemeine Rechtsgrundsätze wie Treu und Glauben, Rechtsgleichheit, Verbot der Diskriminierung, Rechtsmissbrauch oder Verhältnismässigkeit (VGE 895/05 vom 26.1.2006 E. 3.5; Huwyler/Beeler, a.a.O., S. 108).

Die Prüfung der materiellen Gültigkeit einer Initiative und mithin die Überprüfung der Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht bezweckt, den Leerlauf zu vermeiden, der in der Behandlung unzulässiger Initiativen durch die in der Sache zuständigen Gemeindeorgane liegen würde (vgl. VGE III 2021 32 vom 10.5.2021

E. 4.1.2). Die grobmaschige Prüfung der Vereinbarkeit einer Initiative mit übergeordnetem Recht führt dann zur Ungültigerklärung, wenn der Inhalt eindeutig unzulässig ist (EGV-SZ 1994 Nr. 13 E. 3). Der Widerspruch mit übergeordnetem Recht muss ins Auge springen und vernünftigerweise nicht verneint werden können. Zweifel an der Rechtskonformität einer Initiative allein reichen nicht aus, um auf eine klare Rechtswidrigkeit zu schliessen (Urteil BGer 1C\_208/2016 vom 8.11.2017 E. 2.2 mit Verweis auf Urteil BGer 1P.451/2006 vom 28.2.2007 E. 2.2). Nur wenn der Widerspruch einer Initiative zu übergeordnetem Recht von einem Ausmass ist, welches eine gesetzeskonforme Auslegung nicht zulässt, ist die Initiative bereits von Beginn weg für ungültig zu erklären (vgl. dazu VGE III 2016 219 vom 31.1.2017, mit welchem eine Planungsinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurf für ungültig erklärt wurde, weil eine verfassungskonforme Auslegung unmöglich war und die Initiative etwa gegen die verfassungsmässigen Rechte der Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit sowie der Rechtsgleichheit versties).

**5.1.2** Eine Initiative ist daher insbesondere dann nicht rechtswidrig und ungültig, wenn eine gesetzeskonforme Auslegung möglich ist (EGV-SZ 2006 Nr. B 7.1 E. 3.5.1 mit weiteren Ausführungen). Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit der Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen (vgl. oben E. 2.2 f.). Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint (BGE 139 I 292 E. 5.7; Huwyl/Beeler, a.a.O., S. 110).

Das Prinzip der Unverletzlichkeit des Stimmrechts verlangt, dass die Behörde, welche die Gültigkeit einer Initiative zu prüfen hat, diese in dem für die Initianten günstigsten Sinn auslegt. Kann der Initiative in diesem Rahmen ein Sinn beigegeben werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGE 139 I 292 E. 5.7; BGE 138 I 61 E. 8; BGE 138 I 131 = Pra 2012 Nr. 99 E. 3; VGE III 2016 219 vom 31.1.2017 E. 5.3 m.w.H.).

Damit die Rechtmässigkeit in diesem Sinne überprüfbar ist, muss der Text einer Initiative genügend bestimmt sein. Es muss hinreichend klar sein, worauf die Initiative gerichtet ist, so dass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen. Während bei der allgemeinen Anregung keine hohen Ansprüche an die Formulierung zu stellen sind, da gewisse Unklarheiten, ja viel-

leicht sogar Widersprüche, bei der Ausarbeitung des Gesetzes- oder Beschlusstextes im Erlassverfahren noch behoben werden können, rechtfertigt sich eine solche Zurückhaltung beim ausgearbeiteten Entwurf nicht (BGE 139 I 292 E. 5.8 mit Hinweisen). Im Falle einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung verlieren die Initianten den Anspruch, dass der ausformulierte Teil der Initiative dem Volk unverändert unterbreitet wird (vgl. Auer, in: Jaag/Rüssli/Jenni [Hrsg.], GG-Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, § 148 GRP N 15). Eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung umschreibt die zu beachtenden Gesichtspunkte und Richtlinien möglichst klar, so dass der von ihr verfolgte Zweck und die zu deren Erreichung erforderlichen Mittel offenbar werden. Sie soll den Gemeinderat in die Lage versetzen, die Vorlage ohne Verfälschung des Willens der Initianten auszuarbeiten (vgl. A. Baumann, Aargauisches Gemeinderecht, 3. A., Zürich 2005, S. 203). Dabei darf der Gegenstand des Begehrens nicht verlassen werden und es ist der Sinn der Initiative einzuhalten; innerhalb des entsprechenden Rahmens steht dem Gemeinderat jedoch eine gewisse, wenn auch auf das mit der Initiative verfolgte Anliegen beschränkte Gestaltungskompetenz zu (BGE 139 I 2 E. 5.6 m.w.H.).

**5.1.3** Diese Grundsätze gelten erst recht im Falle einer Planungsinitiative, führt deren - unveränderte oder angepasste - Annahme durch das Stimmvolk doch nicht unmittelbar in eine Nutzungsplanänderung (Änderung Zonenplan, Erschliessungsplan, Baureglement, Schutzzonenplan, Schutzreglement), sondern mündet erst in ein Nutzungsplanverfahren, wo weitere Änderungen denkbar sind (vgl. EGV-SZ 2017 B 7.3 E. 4.9). Mit der Planungsinitiative erhält die Planungsbehörde nur - aber immerhin - einen rechtsverbindlichen Auftrag, in einem zu startenden Nutzungsplanverfahren in eine bestimmte Richtung (der Initiative) tätig zu werden (Bisaz, a.a.O., Rz. 22). Dies gilt es bei der Frage, ob eine gesetzeskonforme Auslegung der Planungsinitiative möglich ist, zu berücksichtigen. Die Ungültigkeit einer Initiative wird daher nur dann angenommen werden können, wenn der eingereichte Text keine Überarbeitung in diesem Sinne und keine mit dem übergeordneten Recht vereinbare, anschliessend auszuarbeitende Nutzungsplanung mehr zulässt (vgl. etwa VGE III 2016 219 vom 31.1.2017). Dabei gilt es zu bedenken, dass das nachfolgende Nutzungsplanverfahren zahlreiche und griffige Kontrollmöglichkeiten und Kontrollpflichten (Mitsprache-, Rechtsmittel- und Genehmigungsverfahren) umfasst, welche nicht zuletzt auch dazu dienen, eine mit dem übergeordneten Recht vereinbare Vorlage zu redigieren (EGV-SZ 1994 Nr. 13 E. 4b). Entsprechend muss den Initianten einer Planungsinitiative stets bewusst sein, dass die Initiative sich unter Umständen nicht ohne Einschränkungen würde umsetzen lassen (BGE 139 I 2 E. 5.7.2).

**5.1.4** Zur weiteren Verdeutlichung der Gültigkeitsprüfung einer Planungsinitiative ist auf den Fall der Planungsinitiative "Umzonung Steinfabrik-Areal" hinzuweisen (vgl. VGE 895/05 vom 26.1.2006 [EGV-SZ 2006 B 7.1]; VGE III 2009 101 vom 23.9.2009; VGE III 2009 150 und 156 vom 22.12.2009; VGE III 2010 119 und 120 vom 6.7.2011; Urteile BGer 1C\_403/2011 und 1C\_383/2011 vom 28.9.2011; VGE III 2011 181 vom 18.4.2012; BGE 139 I 2).

Ein Grossteil des Steinfabrikareals lag in der Hafenzone (Mischzone Wohn- und Gewerbebauten). Die Korporation kaufte 1994 diverse Parzellen des Areals und räumte einem Investor auf einer Parzelle ein Kaufrecht als Baurechtsnehmer ein. 2005 stimmten die Korporationsbürger-bürger der Gewährung des Kaufrechts zu. Unmittelbar zuvor wurde bei der Gemeinde eine Initiative "Umzonung Steinfabrik-Areal" eingereicht, welche in Form der allgemeinen Anregung die Umzonung der Hafenzone in eine neu zu schaffende Zone für öffentliche Parkanlagen anbegehrt (und damit nicht zuletzt den Abschluss des Kaufrechtsgeschäftes zu verhindern versuchte; VGE 895/05 vom 26.1.2006 E. 2.4). Die Initiative wurde vom Gemeinderat für gültig erklärt, wogegen die Korporation und der Investor Stimmrechtsbeschwerde einreichten (VGE 895/05).

In Überprüfung des Gültigkeitsbeschlusses hielt das Verwaltungsgericht unter Verweis auf einen früheren Fall zu einer Planungsinitiative (Einkaufscenter-Initiative; EGV-SZ 1994 Nr. 13) fest, der Umstand, dass bei Planungsinitiativen aufgrund des Nutzungsplanverfahrens zahlreiche und griffige Kontrollmöglichkeiten und Kontrollpflichten bestünden, gebiete es, der konstanten kantonalen und bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu folgen, d.h. die Initiative nur dann als ungültig zu erklären und dem Volksentscheid zu entziehen, wenn sie offensichtlich rechtswidrig sei. Im Rahmen von Zonenplanbeschwerden erfolge eine umfassende Rechtmässigkeitsüberprüfung, während dies bei der Zulässigkeitsfrage von Initiativen summarischer sei und sich auf zweifelsfrei und offensichtliche Rechtswidrigkeiten beschränke. Im Ergebnis bestätigte das Gericht die Gültigkeit der Initiative; sie wurde in der Folge vom Stimmvolk angenommen, was das Nutzungsplanungsverfahren im Sinne der Anregung der Initiative auslöste.

Zuhanden des Auflageverfahrens legte der Gemeinderat 2007 einen Teilzonenplan Steinfabrik-Areal (und Baureglementsänderung) auf, demgemäss das Areal (von einer Parzelle abgesehen) im Umfang von ca. 58'966 m<sup>2</sup> - gemäss Initiativbegehren - zur Gänze einer neu zu schaffenden Zone für öffentliche Parkanlagen zugewiesen werden sollte, wogegen Einsprachen der Initiatorin, der Korporation und des Investors eingereicht wurden. Die Einsprache der Initiatorin wurde abgewiesen, jene der Korporation und des Investors wurden teilweise gutgeheissen

und das Areal neu zu rund 2/3 der Fläche in der Hafenzone belassen und zu gut 1/3 in die neue Zone für öffentliche Parkanlagen umgezont.

Auf eine von der Initiatorin dagegen erhobene raumplanungsrechtliche Beschwerde wurde mangels Beschwerdelegitimation nicht eingetreten, wobei das Gericht ausführte, der Anstoss zu einer Planänderung finde sich zwar in der Initiative, in der Folge aber seien - wie bei anderen Nutzungsplanänderungen - das Auflageverfahren und allfällige Einspracheverfahren vor Gemeinde- bzw. Bezirksrat sowie allfällige Beschwerdeverfahren vor Regierungsrat und Verwaltungsgericht zu durchschreiten (vgl. VGE III 2009 101 vom 23.9.2009 E. 4.4).

Im raumplanungsrechtlichen Beschwerdeverfahren der Korporation und des Investors (VGE III 2009 150 und 156 vom 22.12.2009 E. 4.1) wiederum hielt das Gericht fest: "Allerdings schränkt bei der Überprüfung eines Zonenplanentwurfs, welchem eine von den Stimmberechtigten angenommene Planungsinitiative zu Grunde liegt, der zulässige Initiativinhalt das Planungsermessen der kommunalen Planungsinstanz ein. Der Gemeinderat ist gehalten, einen Sinn und Geist der Initiative entsprechenden Teilzonenplanentwurf auszuarbeiten, wobei er die zwingenden raumplanungsrechtlichen Vorgaben zu beachten und die Initiative dementsprechend bei der Umsetzung mit dem übergeordneten Recht in Übereinstimmung zu bringen hat".

Als (nach Abschluss der raumplanungsrechtlichen Rechtsmittelverfahren) der Teilzonenplan (2/3 Hafenzone; 1/3 Zone für öffentliche Parkanlagen) der Gemeindeversammlung vorgelegt wurde, erhob die Initiatorin Stimmrechtsbeschwerde u.a. mit der Begründung, der vorgelegte Teilzonenplan Steinfabrik-Areal entspreche nicht der Initiative. Diese verlange, das ganze Gebiet der Hafenzone auf dem Steinfabrik-Areal in eine Zone für öffentliche Parkanlagen umzuzonen; die Vorlage des Gemeinderates, welche nur ca. 1/3 der Hafenzone der Zone für öffentliche Parkanlagen zuteile, missachte den Willen der Stimmbürger.

In Prüfung dieser Rüge verwies das Gericht zum einen auf die bereits dargelegten Voraussetzungen der Gültigkeit einer Initiative (vgl. oben E. 5.1.1 f.), um dann im Speziellen weiter auszuführen (VGE III 2011 181 vom 18.4.2012 E. 3.5):

In diesem Sinne wurde im Rahmen der lediglich grobmaschigen Prüfung der Rechtmässigkeit der Steinfabrikareal-Initiative sinngemäss geschlossen, dass die Initiative nicht offensichtlich rechtswidrig ist, dass jedoch die Einhaltung raumplanungsrechtlicher Normen sowie weiterer übergeordneter Rechtssätze abschliessend erst im Rahmen des planungs- und baurechtlichen Einspracheverfahrens zu prüfen sein wird. Bei Nutzungsplaninitiativen gilt zudem zu beachten - was vorliegend von wesentlicher Bedeutung ist - dass eine nach Annahme der Initiative ausgearbeitete Vorlage nicht direkt der Gemeindeversammlung vorgelegt werden kann, sondern zunächst das Einsprache- und Auflageverfahren durchzuführen ist. Auch wenn der Erlass eines kommunalen Zonenplanes oder dessen Änderung

nicht vom Gemeinderat, sondern von einer Initiative ausgeht, ist der Entwurf gemäss den Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes (PBG, SRSZ 400.100) zu publizieren und öffentlich aufzulegen (§ 25 Abs. 2 PBG; Art. 33 Abs. 2 RPG). Während diesem Auflageverfahren kann jedermann Einsprache gegen den Entwurf erheben (§ 25 Abs. 3 PBG). Erst nach der rechtskräftigen Erledigung der Einsprachen (und allenfalls der anschliessenden Beschwerden) wird der Entwurf der Gemeindeversammlung vorgelegt (§ 27 Abs. 1 PBG). An der Gemeindeversammlung können keine Abänderungsanträge zum Zonenplan und den dazugehörigen Bauvorschriften mehr gestellt werden (§ 27 Abs. 2 PBG). Im Planerlassverfahren sind die Kompetenzen der Gemeindeversammlung mithin beschränkt.

Gerade die im Auflage- und Einspracheverfahren eingebrachten Einwendungen können zu einer Überarbeitung und Änderung der Planentwürfe führen; in vielen Fällen zeigen erst die Planaufgabe und die gegen den Plan vorgebrachten Einwendungen, ob die Anordnung zweckmässig ist, so dass die Planaufgabe den Planbeschluss in keiner Weise präjudiziert (Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 33 Rz 9). Ein wichtiger Gesichtspunkt im Rechtsmittelverfahren über Nutzungsplanfestsetzungen ist regelmässig, ob der Plan auf einer umfassenden Interessenabwägung beruht. Es handelt sich dabei um eine Rechtsfrage, welche die Rechtsmittelinstanz zu beurteilen hat (Aemisegger/Haag, Kommentar RPG, Art. 33 Rz 54 m.H.).

Auch mit der Annahme einer Nutzungsplaninitiative bleibt der Gemeinderat für den Erlass oder die Änderung eines kommunalen Zonenplanes zuständig (§ 29 Abs. 1 PBG). Das nachfolgende Auflage- und Rechtsmittelverfahren liegt wie bereits erwähnt nicht in der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung. Diese Zuständigkeitsordnung und auch die im Rechtsmittelverfahren vorgesehene Rechtmässigkeitsprüfung ist zwingend und wird auch bei einer Annahme einer Planungsinitiative nicht eingeschränkt in dem Sinne, dass vom kund gegebenen Willen der Initianten nicht abgewichen werden dürfte. Es gilt darüber hinaus darauf hinzuweisen, dass auch bei einer von der Gemeindeversammlung angenommenen Zonenänderung keine Gewähr dafür besteht, dass diese entsprechend der angenommenen Vorlage in Kraft tritt, denn der Beschluss der Gemeindeversammlung steht unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat, der eine Rechtmässigkeitsprüfung vorzunehmen hat (§ 28 PBG).

In der Folge zeigte das Gericht auf, dass der Gemeinderat im Rahmen der Umsetzung der vom Stimmvolk angenommenen Planungsinitiative und der Ausarbeitung der Teilrevision der Zonenplanung eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen hat, worauf im Ergebnis in Abweichung vom Initiativtext nicht die umfassende Hafenzonenzone, sondern nur 1/3 davon in die neue Zone für öffentliche Parkanlagen umgezont wurde. Das Gericht sah darin keine Verletzung des Initiativrechts (VGE III 2011 181 vom 18.4.2012 E. 4.3):

Soweit der Gemeinderat jedoch eine weitergehende Umzonung als unverhältnismässig und auch als raumplanungsrechtlich unzulässig qualifiziert mit dem Hinweis darauf, dass eine über 6 ha grosse Parkanlage für die Gemeinde überdimensioniert sei und auch von den entsprechenden finanziellen Folgen für die Gemeinde her nicht tragbar wäre, ist dies nicht zu beanstanden. Der Gemeinderat unterbreitet mit der streitigen Vorlage einen dem Sinn und Geist der Initiative entspre-

chenden Teilzonenplanentwurf, wobei zu Recht in Berücksichtigung des übergeordneten Rechts nicht die gesamte Hafenzzone, sondern lediglich knapp ein Drittel dieser Fläche der Zone für öffentliche Parkanlagen zugewiesen wurde. Die Zuweisung von mehr als einem Drittel der bestehenden Hafenzzone in eine Zone für öffentliche Parkanlage wurde vom Gemeinderat im Rahmen der raumplanungsrechtlich vorzunehmenden Interessenabwägung bei einer Umzonung und in Beachtung der Eigentumsgarantie zu Recht verworfen.

Dieser Entscheid wurde vom Bundesgericht bestätigt (BGE 139 I 2). Das Bundesgericht erwog, die Umsetzung einer Planungsinitiative sei vergleichbar mit der Umsetzung einer als allgemeine Anregung angenommenen unformulierten Verfassungs- oder Gesetzesinitiative. Die Behörden hätten eine Regelung auszuarbeiten und zu verabschieden, die den in der Initiative zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen entspreche. Dabei dürfe der Gegenstand des Begehrens nicht verlassen werden und der Sinn der Initiative sei einzuhalten; innerhalb dieses Rahmens stehe dem Umsetzungsorgan eine gewisse, wenn auch auf das mit der Initiative verfolgte Anliegen beschränkte, Gestaltungskompetenz zu. Bei der Umsetzung der Initiative sei insbesondere auf grösstmögliche Vereinbarkeit des Umsetzungsaktes mit dem höherrangigen Recht zu achten. Bei einer Planungsinitiative sei eine Vorlage eines Planerlasses oder von Plananpassungen auszuarbeiten, die dem mit der Initiative angestrebten planerischen Ergebnis entsprechen und grundsätzlich mit dem höherrangigen Recht vereinbar scheinen würden (E. 5.6). Dies sei nach VGE 895/05 auch den Initianten bekannt gewesen, so namentlich, dass Initiativen nur bei offensichtlicher Rechtswidrigkeit als ungültig zu erklären seien und insbesondere die Frage einer allfälligen Beeinträchtigung der Eigentumsgarantie erst im planungs- und baurechtlichen Einsprache- und Beschwerdeverfahren zu prüfen sei. Die fragliche Initiative habe demnach schon von Anfang an unter dem Vorbehalt gestanden, dass bei ihrer Umsetzung inhaltliche Abstriche wegen des betroffenen Grundeigentums nicht ausgeschlossen oder im Gegenteil sogar wahrscheinlich werden könnten (E. 5.7.2). Und weiter:

5.7.5 Rechtfertigt sich demnach eine gewisse Reduktion der umzuzonenden Fläche, so ist damit über das Ausmass dieser Beschränkung noch nichts ausgesagt. Immerhin erweist sich die fragliche Reduktion auf einen Drittel des Gebiets als erheblich, und es liesse sich fragen, ob eine solche um beispielsweise die Hälfte nicht auch genügen würde. Es liegt jedoch auf der Hand, dass den Gemeindebehörden insoweit gerade mit Blick auf die Gewährung der politischen Rechte ein gewisser Ermessensspielraum zukommen muss. Aus dem Initiativ- und Stimmrecht lässt sich nicht eine genaue Prozentgrösse ableiten, bei welcher der Volkswille bei der Planungsinitiative noch gerade eingehalten wäre. Vielmehr muss es um Grössenordnungen gehen. Die räumliche Beschränkung auf einen Drittel mag in diesem Sinne eher minimalistisch erscheinen und sich am unteren Rand dessen bewegen, was mit dem Ansinnen der Initiative vereinbar ist. Geradezu unzulässig ist die Vorlage aber noch nicht, wenn berücksichtigt wird, dass die geplante Umzo-

nung erheblich in die Eigentumsrechte der weiteren Verfahrensbeteiligten eingreift und bedeutende Kostenfolgen für die Gemeinde auslösen könnte.

5.7.6 Zwar kann an der Gemeindeversammlung selbst kein inhaltlicher Abänderungsantrag gestellt werden (...). Wenn der Gemeinderat in seiner Botschaft am Ende aber ausführt, bei einer Ablehnung seiner Vorlage bleibe der aktuelle rechtskräftige Zonenplan aus dem Jahre 1994 unverändert in Kraft, so trifft dies lediglich formell uneingeschränkt zu. Die Umsetzung der Planungsinitiative wäre noch nicht zwingend definitiv gescheitert, denn die Ablehnung liesse sich auch so verstehen, dass der Vorschlag des Gemeinderates zu wenig weit ginge und dem Volkswillen nicht gerecht würde. Die zuständigen Gemeindebehörden dürften somit nicht einfach davon ausgehen, der ablehnende Entscheid sei als endgültiges Rückkommen auf die Planungsinitiative und als Verzicht auf deren Anliegen zu verstehen. Eine solche Folgerung müsste konkret und nachvollziehbar begründet werden können. Andernfalls wäre eine neue Vorlage auszuarbeiten, die der Planungsinitiative nach der zu ermittelnden Auffassung des Stimmvolkes besser entsprechen würde.

Im Ergebnis stellte das Bundesgericht fest, die vorgelegte Teilrevision (wonach 1/3 der Hafenzone in die Zone für öffentliche Parkanlagen umgezont werden soll) widerspreche nicht in massgeblicher Weise dem mit der Initiative angestrebten planerischen Ergebnis (Umzonung der gesamten Hafenzone), weshalb sie den Volkswillen nicht missachte.

**5.1.5** Zusammenfassend kann hinsichtlich des Gültigkeitserfordernisses der Vereinbarkeit einer Planungsinitiative mit übergeordnetem Recht festgehalten werden, dass

- die Prüfung der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht nur grobmaschig erfolgt;
- auch eine gesetzeskonforme Auslegung der Initiative ausgeschlossen sein muss;
- die Einhaltung raumplanungsrechtlicher Normen und weiterer übergeordneter Rechtssätze abschliessend erst im nachgelagerten Planungsverfahren erfolgt;
- die Behörde mit der Annahme der Planungsinitiative einen rechtsverbindlichen Auftrag erhält, eine Nutzungsplanung in Richtung der Initiative auszuarbeiten;
- der Behörde dabei ein Gestaltungsspielraum zukommt, wobei sie den Gegenstand des Begehrens und den Sinn der Initiative zu beachten hat;
- die Behörde im nachgelagerten Planungsverfahren die zwingenden raumplanungsrechtlichen Vorgaben zu beachten und die Initiative mit dem übergeordneten Recht in Übereinstimmung zu bringen hat;
- mit den raumplanungsrechtlichen Mitsprache-, Einsprache- und Rechtsmittelverfahren sowie dem Genehmigungsverfahren weitere Kontrollmöglichkeiten

und Kontrollpflichten namentlich zur Einhaltung des übergeordneten Rechts bestehen;

- namentlich auch schon Einwendungen im Mitspracheverfahren zur Überarbeitung und Änderung der Planentwürfe - auch abweichend von der Planungsinitiative - führen können;
- die Rechtmässigkeitsprüfung der Planung im Rahmen des Planungsverfahrens dabei insgesamt zwingend ist und auch durch die Annahme einer Planungsinitiative nicht eingeschränkt wird;
- die Initianten dadurch letztlich keinen Anspruch auf eine wortgetreue Umsetzung der Initiative haben, sondern im Gegenteil sich bewusst sein müssen, dass sie u.U. aufgrund des raumplanungsrechtlichen Verfahrens angepasst umgesetzt wird;
- aus all diesen Gründen eine Planungsinitiative nur dann ungültig ist, wenn ein Widerspruch zum übergeordneten Recht offensichtlich ist und ins Auge springt, vernünftigerweise nicht verneint werden kann; und
- schliesslich im Falle von Zweifeln an der Rechtmässigkeit die Initiative den Stimmberechtigten zu unterbreiten ist (in dubio pro populo).

**5.2** Gemäss Beschwerdeführer ist die Denkmalpflege Sache des Kantons. Das DSG regle die Rechte und Pflichten der Eigentümer geschützter Gebäude. Sie seien nicht verpflichtet, diese zu erhalten, nachdem der Kantonsrat diese Pflicht aus der Gesetzesvorlage gestrichen habe. Die Initianten würden genau diese Pflicht zum Erhalt des Kurhauses verlangen, was somit kantonalem Recht widerspreche.

**5.2.1** Das DSG bezweckt die Erhaltung, den Schutz, die Pflege und Erforschung der Ortsbilder, der geschichtlichen Stätten, der Kulturdenkmäler und der archäologischen Funde (§ 1 Abs. 1 DSG). Das Gesetz beauftragt den Kanton, die Bezirke und die Gemeinden, im Rahmen ihrer Zuständigkeit Schutzmassnahmen zu ergreifen (§ 2 DSG). Als Schutzobjekte der Denkmalpflege definiert § 3 Abs. 2 DSG einerseits Ortsbilder (lit. a) sowie andererseits Gebäudegruppen und Einzelbauten unter Einbezug ihrer Ausstattung und der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung (lit. b). Für die zweite Gruppe führt der Kanton ein Inventar der geschützten Bauten und Objekte (KSI), wobei es Sache des Regierungsrates ist, Objekte nach Anhörung des Eigentümers und der Standortgemeinde ins KSI aufzunehmen oder zu entlassen (§ 4 i.V.m. § 5 DSG; vgl. auch VGE III 2024 55 vom 13.11.2024 E. 2.3.1). Dem Eigentümer und der Standortgemeinde kommt Antragsrecht bezüglich der Entlassung aus dem KSI zu (§ 5 Abs. 3 DSG), der Ge-

meinde als Baubewilligungsbehörde auch das Antragsrecht betreffend Aufnahme ins KSI (§ 16 lit. c DSG). Schutzobjekte dürften ohne vorgängige Bewilligung des Regierungsrates nicht beseitigt werden (§ 6 Abs. 1 DSG). Der Schutz der Ortsbilder (als zweite Gruppe der Schutzobjekte der Denkmalpflege; § 3 Abs. 2 lit. a DSG) wiederum wird sichergestellt nicht durch Aufnahme in das KSI, sondern durch den kantonalen Richtplan, kantonale und kommunale Nutzungspläne sowie eidgenössische und kantonale Inventare (§ 9 Abs. 1 DSG). Die Gemeinden haben in ihren kommunalen Nutzungsplanungen Vorschriften zum Schutz des Ortsbildes gemäss PBG zu erlassen (§ 9 Abs. 2 DSG). Es wird von den Gemeinden die Ausscheidung von Schutzzonen verlangt (§ 17 Abs. 1 PBG) für historische Stätten, Natur- und Kulturdenkmäler, Ortsbilder, besonders schöne Landschaften, Fluss- und Seeufer sowie für Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen (§ 20 Abs. 1 PBG) und der Schutz ist im Baureglement näher zu umschreiben (§ 21 PBG).

Der Schutz, die Pflege und Erforschung der Ortsbilder, der geschichtlichen Stätten und der Kulturdenkmäler ist somit letztlich eine Aufgabe, welche sowohl den Kanton als auch die Gemeinden trifft. Beide haben in ihrem Zuständigkeitsbereich für die Erhaltung und den Schutz von wertvollen Ortsbildern, geschichtlichen Stätten und Kulturgütern Massnahmen zu treffen (RRB Nr. 708/2017 vom 19.9.2017, Gesetz über die Denkmalpflege und Archäologie, Bericht und Vorlage an den Kantonsrat, S. 7). Die eigentümerverbindliche Unterschutzzstellung von Kulturdenkmälern erfolgt dabei durch die Aufnahme als Schutzobjekt ins kantonale Schutzinventar, wofür gemäss DSG der Regierungsrat zuständig ist. Allein der Regierungsrat entscheidet über die Aufnahme in bzw. die Entlassung aus dem kantonalen Schutzinventar. Die Gemeinden sind demgegenüber zuständig für den Ortsbildschutz sowie die Aufsicht über die Einhaltung von Schutzmassnahmen bei geschützten Einzelobjekten und schützenswerten Ortsbildern. Sie haben eine Planungspflicht im Bereich der Ortsbilder und geschützten Landschaften durch Ausscheiden von Schutzzonen und Erlass der entsprechenden Vorschriften (RRB Nr. 708/2017 vom 19.9.2017, Gesetz über die Denkmalpflege und Archäologie, Bericht und Vorlage an den Kantonsrat, S. 15).

Bei dieser Aufgabenteilung bestehen zweifelsfrei auch überschneidende Kompetenzen. So definiert etwa das DSG als Schutzobjekte der Denkmalpflege Gebäudegruppen und Einzelbauten unter Einbezug ihrer Ausstattung und der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung (§ 3 Abs. 2 lit. b DSG). Der Umgebungsschutz wurde im Entwurf zum DSG noch ausdrücklich geregelt (§ 9 Entwurf DSG), was die beratende Kommission strich. Mit der Streichung zeigte sich der Regierungsrat einverstanden, wozu er ausführte, der Umgebungsschutz könne auch durch entsprechende Zonen festgelegt werden. § 20 PBG regle Schutzzonen und § 56

PBG verlange eine nicht störende Eingliederung in die Umgebung. Der Umgebungsschutz ergebe sich damit bereits aus dem PBG und den kommunalen Bauordnungen hinreichend. In erster Linie würden die Gemeinden die Verantwortung tragen, dass die Schutzobjekte in ihrer Wirkung nicht durch Nachbargrundstücke beeinträchtigt würden (RRB Nr. 911/2018 vom 11.12.2018; Totalrevision KNHG, Stellungnahme zum Ergebnis der Kommissionsberatung, Ziff. 2.4).

Damit steht fest, dass den Gemeinden zwar keine Entscheidungskompetenz im Bereich des kantonalen Schutzinventars zukommt (Aufnahme, Entlassung, Einstufung sowie Schutzzielzuordnung von Schutzobjekten nach § 3 Abs. 2 lit. b DSG), sie aber berechtigt und auch verpflichtet sind, im Rahmen der Nutzungsplanung Massnahmen zum Schutz der Schutzobjekte, insbesondere für den Umgebungsschutz, zu ergreifen. Namentlich durch die Ausscheidung von Schutzzonen etwa für historische Stätten, Natur- und Kulturdenkmäler sowie Ortsbilder und den Erlass der dazugehörigen Schutzbestimmungen (als eigenständige Schutzreglemente oder im Baureglement) haben die Gemeinden einen wesentlichen Beitrag zum Erhalt und der Wirkung von Schutzobjekten zu leisten.

**5.2.2** Ob mit dieser Kompetenzordnung im Bereich des Denkmalschutzes den Gemeinden eine Autonomie verbleibt, im Rahmen der Schutzzonenplanung nach PBG neben dem Umgebungsschutz weitergehende Schutzbestimmungen für konkrete Objekte und Anlagen gemäss § 3 Abs. 2 lit. b DSG - unabhängig davon, ob sie im KSI aufgenommen sind oder nicht - zu erlassen (vgl. bezüglich Gemeindeautonomie VGE III 2024 66 vom 28.3.2025 E. 3.4; VGE III 2022 99 vom 26.9.2022 E. 1.4) und wo ggf. diesbezüglich die Grenze des noch Zulässigen liegt, muss im Rahmen der vorliegenden Beurteilung der Gültigkeit der Pluralinitiative nicht beurteilt werden. Wie nachfolgend aufzuzeigen ist, ist eine gesetzeskonforme Auslegung und anschliessende raumplanerische Umsetzung der Initiative so oder anders möglich.

**5.2.3** Vorliegend wird mit der Initiative die Ausscheidung einer die Spezialzone Feusisgarten überlagernden Schutzzone angebeht. Weiter verlangt die Initiative im Sinne einer allgemeinen Anregung, dass die Substanz des Feusisgartens in der Form des Neubaus aus dem Jahr 1913 zu erhalten ist, der Schutz auch die äussere Erscheinung und die Einbettung in die Landschaft, insbesondere die unverbaute Ansicht von Norden her umfasst.

**5.2.4** Das Restaurant Feusisgarten, ehem. Kurhaus, wurde vom Regierungsrat mit RRB Nr. 27/2025 vom 14. Januar 2025 ins KSI aufgenommen (ausgenommen vom Schutzzumfang sind die an den Kernbau angefügten Nebenbauten, sowie die Veranda Nord in ihrer neuzeitlichen Erscheinung), wobei es von seiner

Bedeutung her in die Kategorie regional eingestuft (§ 7 DSV) und der Schutzzumfang auf das Schutzziel III: Pflicht zur Erhaltung des Charakters (§ 5 lit. c DSV) festgelegt wurde. Damit stellt das ehem. Kurhaus zweifellos ein Schutzobjekt gemäss § 3 Abs. 2 lit. b DSG dar und ist im kantonalen Schutzinventar aufgenommen. Dieser Beschluss liegt in der abschliessenden Kompetenz des Regierungsrates und kann nicht Gegenstand einer kommunalen Initiative bilden. Andererseits führt die kantonale Inventarisierung des ehem. Kurhauses als Schutzobjekt geradezu zum kommunalen Auftrag, Massnahmen zum Schutz und Erhalt dieses Schutzobjektes zu ergreifen. Diesem Schutz vermag insbesondere die Ausscheidung einer Schutzzone zu dienen, was nach dem Gesagten eine kommunale Kompetenz in der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung darstellt.

Indem die Initiative in Form der allgemeinen Anregung und als Planungsinitiative den Erhalt der Substanz des Feusisgartens in Form des Neubaus aus dem Jahr 1913 verlangt, vermag dies den Eintrag im KSI als kantonale Kompetenz nicht zu beeinflussen. Das heisst, mit der Initiative kann nicht erreicht werden, dass das ehem. Kurhaus ein Schutzobjekt im Sinne von § 3 Abs. 2 lit. b DSG darstellt (oder trotz Inventarisierung kein Schutzobjekt ist). Dies wird mit vorliegender Initiative auch nicht angebeht. Soweit die Beschwerdeführer sodann geltend machen, die Pflicht zum Erhalt eines Schutzobjektes sei aus dem DSG gestrichen worden, weshalb die Initiative übergeordnetem Recht widerspreche, so ist auch dies unbegründet. Bereits der Zweckartikel § 1 DSG zielt auf den Erhalt der Kulturdenkmäler ab. Zudem dürfen Schutzobjekte ohne vorgängige Bewilligung des Regierungsrates nicht beseitigt werden (§ 6 Abs. 1 DSG), was dem Erhalt der Schutzobjekte geradezu dient. Aus dem Entwurf gestrichen wurde lediglich die Pflicht des Eigentümers, das Schutzobjekt so zu unterhalten, dass sein Bestand dauerhaft gesichert ist (§ 6 Abs. 1 2. Teilsatz Entwurf-DSG). Eine Unterhaltspflicht verlangt aber auch die Initiative nicht; vielmehr kann der von der Initiative (in Form einer allgemeinen Anregung) verlangte Erhalt der Substanz des Feusisgartens in der Form des Neubaus von 1913, als Beseitigungsverbot im Sinne der Wirkung der Inventarisierung des ehemaligen Kurhauses (Verbot der Beseitigung, § 6 Abs. 1 DSG) sowie im Rahmen des Schutzziels III (Pflicht zur Erhaltung des Charakters) ausgelegt werden. Unproblematisch ist die Initiative auch insoweit, als der Schutz auch die äussere Erscheinung und die Einbettung in die Landschaft, insbesondere die unverbaute Ansicht von Norden her umfassen soll. Die äussere Erscheinung wird vom kantonal definierten Schutzziel III mitumfasst. Dass es eine kommunale Aufgabe ist, die Umgebung eines Schutzobjektes und dessen Einbettung mittels Schutzzonen zu schützen, wurde zuvor aufgezeigt, weshalb auch darin keine Verletzung von übergeordnetem Recht gesehen werden kann.

**5.2.5** Insgesamt lässt damit der Initiativtext, der ausdrücklich in Form einer allgemeinen Anregung eingereicht wurde, eine Auslegung zu, die (im nachgelagerten Nutzungsplanungsverfahren) zu einer Regelung der Schutzzone Feusisgarten inkl. zugehörigen Schutzbestimmungen führt, welche die Zuständigkeitsordnung im Bereich Denkmalpflege beachtet. So lassen sich sehr wohl Schutzbestimmungen für die Schutzzone Feusisgarten erarbeiten, die (selbst wenn die Denkmalpflege im Bereich der Schutzobjekte nach § 3 Abs. 2 lit. b DSG eine die Gemeindeautonomie ausschliessende kantonale Kompetenz wäre, vgl. oben E. 5.2.1 f.) in Beachtung des kantonal definierten Schutzziels III, Pflicht zur Erhaltung des Charakters des Kernbaus, das Initiativziel des Erhalts der Substanz in Form des Neubaus von 1913, der äusseren Erscheinung und Einbettung in die Landschaft umsetzen. Wenn aber eine mit dem übergeordneten Recht vereinbare Auslegung einer Initiative möglich ist, ist sie nicht für ungültig zu erklären. Bleibt zu ergänzen, dass sich die Initianten ohnehin bewusst sein müssen, dass sich ihre Planungsinitiative in Form der allgemeinen Anregung unter Umständen aufgrund des anschliessenden raumplanungsrechtlichen Verfahrens nicht ohne Einschränkungen umsetzen lassen wird (BGE 139 I 2 E. 5.7.2).

**5.3** Weiter rügen die Beschwerdeführer, dass die Initiative die Überbaubarkeit einer Parzelle massiv einschränken würde und somit gegen das Raumplanungsziel einer haushälterischen Nutzung des Bodens verstossen würde.

**5.3.1** Gemäss Initiativbegehren soll das gesamte oberirdische Gebäudevolumen von neuen Bauten in der Schutzzone Feusisgarten auf maximal 150 % des Volumens des bestehenden historischen Gebäudes beschränkt sein und Neubauten müssten ober- und unterirdisch einen Mindestabstand von 10 Metern zum historischen Gebäude einhalten (vgl. Ingress Bst. A).

**5.3.2** Wie bereits ausgeführt, ist es Aufgabe der Gemeinden, etwa mittels Ausscheidung von Schutz-zonen die Umgebung von Schutzobjekten zu schützen. Dieses Ziel verfolgt die Initiative durch die Schaffung einer Schutzzone Feusisgarten. Durch Ausscheidung von Schutz-zonen sollen Natur- und Kulturgüter von besonderer ökologischer oder landschaftlicher Bedeutung geschützt werden. Schutz-zonen im Sinne von Art. 17 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) vom 22. Juni 1979 stellen grundsätzlich Nichtbaugebiete dar, wobei aber Bauten und Anlagen in der Zonenumschreibung zugelassen werden können (vgl. Urteil BGer 1C\_185/2022 vom 14.2.2024 E. 3.2.1). Der mit der Schutzzone gemäss Art. 17 RPG einhergehende Bruch mit dem Ziel der haushälterischen Nutzung des Bodens (vgl. Art. 1 RPG) ist damit bereits im RPG selbst angelegt, weshalb in der Initiative, welche nur eine Be-

schränkung der Bebauung und kein Verbot vorsieht, kein Verstoss gegen das Raumplanungsrecht des Bundes gesehen werden kann. Im Übrigen bleibt auch diesbezüglich zu ergänzen, dass bei Annahme der Initiative der Gemeinderat im Rahmen des anschliessenden Nutzungsplanungsverfahrens trotz erklärter Absicht der Initiative eine umfassende Interessenabwägung wird vornehmen müssen, was durchaus auch zu Abweichungen von den in der Initiative formulierten Eckwerten führen kann (vgl. Umsetzung Initiative Umzonung Steinfabrik-Areal).

**5.4** Sodann monieren die Beschwerdeführer, indem die Initiative die Konkretisierung der Erschliessung und den Nachweis ihrer technischen und rechtlichen Machbarkeit bereits im Gestaltungsplan fordere, widerspreche sie § 25 PBV und damit höherrangigem Recht.

**5.4.1** Gemäss § 24a PBV (alt § 25 PBV) hat ein Gesuchsteller die Realisierbarkeit des Gestaltungsplanes nachzuweisen, was durch ein Richtprojekt erfolgen kann. Im Gestaltungsplan werden Rahmenbedingungen festgelegt, die im anschliessenden Baubewilligungsverfahren verbindlich sind (BGE 131 II 103 E. 2.4.1). Gestaltungspläne dürfen sich dabei nicht über sämtliche Einzelheiten aussprechen, sondern müssen den Bauherren noch einen angemessenen Spielraum beim Projektieren der Bauten belassen, andernfalls das zweistufige Verfahren (Gestaltungsplanverfahren einerseits und Baubewilligungsverfahren andererseits) seines Sinnes entleert würde. Andererseits hat der Gestaltungsplan aber gegenüber dem Zonenplan einen höheren Konkretisierungsgrad aufzuweisen. Ziel des Verfahrens ist es, einen Sondernutzungsplan zu erlassen resp. zu genehmigen und nicht ein Bauprojekt (VGE III 2023 121 vom 27.3.2024 E. 1.4 mit weiteren Hinweisen). Zum Nachweis der Realisierbarkeit eines Gestaltungsplanes gehört zweifellos auch die Frage der Erschliessung. Erfolgt der Nachweis etwa über ein Richtprojekt, so umfasst dieses in der Regel auch die Anschlussstellen an das externe Strassennetz mit Darstellung der Sichtweiten sowie die internen Erschliessungsanlagen, Fuss- und Radwegen mit Anschlussstellen an das übergeordnete Netz (ARE, Planungshilfe Gestaltungsplan, 25.11.2019, Ziff. 4.3). Ein Gestaltungsplan ist nach ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts genehmigungsfähig, wenn Erschliessungsvarianten tatsächlich wie rechtlich realisierbar sind, ohne dass aber bereits im Detail feststeht, wie dieses Ziel schliesslich erreicht wird (VGE III 2023 121 vom 27.3.2024 E. 1.4 mit weiteren Hinweisen). Kommunal verlangt sodann Art. 54 Abs. 1 lit. c des Baureglements Feusisberg von einem Gestaltungsplan ausdrücklich, dass Angaben über die Erschliessung mit Fusswegen und Strassen sowie über die Abstellflächen für Motorfahrzeuge gemacht werden, was keinen Widerspruch zur vorgenannten Rechtsprechung oder der Planungshilfe des ARE (der als Orientierungshilfe ohnehin kein verbind-

licher Charakter zukommt; vgl. VGE III 2021 211 vom 23.5.2022 E. 5.5.3) darstellt.

**5.4.2** Wiederum gilt, dass die vorliegende Planungsinitiative mit dem kantonalen Planungs- und Baurecht vereinbar ist, wenn eine gesetzeskonforme Auslegung möglich ist. Dies trifft auch in Bezug auf das die Erschliessungsfrage betreffende Initiativbegehren (in Form der allgemeinen Anregung) zu. Mit der Initiative wird verlangt, dass für die Schutzzone Feusisgarten die Erschliessung im Gestaltungsplan konkretisiert und ihre technische und rechtliche Machbarkeit nachgewiesen wird, wobei dem Fuss- und Langsamverkehr besonders Rechnung zu tragen ist. Dem Sinn und Zweck dieses Begehrens wird zweifellos entsprochen, wenn unter "Konkretisierung" nicht ein Detaillierungsgrad entsprechend eines Bauprojektes verstanden wird, sondern im Plan und den Sonderbauvorschriften sowie ggf. einem Richtprojekt der Nachweis der tatsächlichen und rechtlichen Realisierbarkeit gemäss Rechtsprechung erbracht wird und der Gestaltungsplan gemäss Art. 54 Baureglement Angaben über die Erschliessung mit Fusswegen und Strassen enthält.

**5.5** Gemäss Beschwerdeführer verletzt die Initiative die verfassungsmässige Eigentumsгарantie (Art. 26 BV), was zu entsprechenden Schadenersatzansprüchen (materielle Enteignung) der Grundeigentümer führen würde. Auch sei für den Erhalt des Kurhauses eine Beschränkung des Volumens der Neubauten auf 150 % des Kurhauses ebenso wenig erforderlich wie die Forderung, dass Neubauten einen Abstand von 10m über- und unterirdisch zum Kurhaus einhalten müssten. Darüber hinaus seien die baulichen Begrenzungen ungeeignet, den Erhalt des Kurhauses zu sichern, da dieses sich nur sanieren und erhalten/unterhalten lasse, wenn auf der Liegenschaft eine Überbauung realisiert werden könne, welche die Sanierung und den Unterhalt des Kurhauses querfinanziere. Die geforderten Baubeschränkungen seien in Berücksichtigung des Ziels völlig unverhältnismässig.

**5.5.1** Die Eigentumsгарantie gewährleistet das Eigentum innerhalb der Schranken, die ihm im öffentlichen Interesse durch die Rechtsordnung gezogen sind. Sie schützt nur die rechtmässige Ausübung des Privateigentums (BGE 111 Ib 232 E. 6c; BGE 106 Ia 264 E. 2a). Die Baufreiheit besteht damit nur innerhalb der Vorschriften, die der Gesetzgeber über die Nutzung des Grundeigentums erlassen hat (Urteile BGer 1C\_99/2017 vom 20.6.2017 E. 4; 1C\_77/2010 vom 11.10.2010 E. 8.1; 1A.289/2004 vom 7.6.2005 E. 2.2.1; 1A.110/2001 vom 4.10.2001 E. 8.1 = ZBI 2002 S. 615; 1P.512/2001 vom 5.3.2002 E. 2.3; 1C\_330/2012 vom 22.4.2013 E. 6).

**5.5.2** Sowohl die Unterschützstellung eines privaten Gebäudes als auch Beschränkungen des Nutzungsrechts etwa durch Zuteilung einer Liegenschaft zu einer Schutzzone mit Beschränkungen der Baufreiheit stellen einen Eingriff in die Eigentumsgarantie dar. Beschränkungen dieses Nutzungsrechts müssen als Grundrechtseingriffe die Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllen (VGE III 2016 219 vom 31.1.2017 E. 6.3.3), d.h. auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen (Abs. 1), durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt (Abs. 2) und verhältnismässig sein (Abs. 3).

**5.5.3** Eine materielle Enteignung im Sinne von Art. 26 Abs. 2 BV und Art. 5 Abs. 2 RPG liegt vor, wenn der Eigentümerschaft der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch einer Sache untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders schwer wiegt, weil der betroffenen Person eine wesentliche aus dem Eigentum fließende Befugnis entzogen wird (Urteil BGer 1C\_275/2022 vom 27.11.2024 E. 3; VGE III 2016 219 vom 31.1.2017 E. 7.2.1). Nach ständiger Rechtsprechung gelten selbst massive Nutzungsbeschränkungen regelmässig nicht als besonders schwerer und daher entschädigungspflichtiger Eingriff, falls auf den fraglichen Liegenschaften noch eine wirtschaftlich sinnvolle und gute Nutzung möglich bleibt (BGE 123 II 481 E. 6d mit Hinweisen; Urteil BGer 1C\_653/2017 vom 12.3.2019 E. 3.2; VGE III 2024 121 vom 16.12.2024 E. 4.3.1). Ein schwerer Eingriff in die Eigentumsgarantie wurde bezüglich einer Unterschützstellung bejaht, die den Umbau eines Gebäudes wesentlich beschränkte, weil insbesondere Volumen und Fassaden aufrechterhalten werden mussten (Urteil BGer 1C\_212/2014 vom 18.11.2014 E. 4.2), ebenso bei einer Unterschützstellung nicht nur des Äusseren des Gebäudes, sondern auch der inneren Raumaufteilungen und verschiedener Ausstattungselemente, was die Umbaumöglichkeit wesentlich beschränkt (vgl. Urteil BGer 1C\_368/2019 vom 9.6.2020 E. 9.3; VGE III 2024 55 vom 13.11.2024 E. 2.1). Geht der Eingriff weniger weit, so wird gleichwohl eine materielle Enteignung angenommen, falls einzelne Personen so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erscheint und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde, also ein sogenanntes Sondereopfer darstellt (Urteil BGer 1C\_275/2022 vom 27.11.2024 E. 3).

**5.5.4** Soweit gemäss Beschwerdeführer die Initiative zu einem Schadenersatzanspruch aus materieller Enteignung führt, weswegen sie ungültig sei, gilt es festzuhalten, dass für die vorliegend strittige Frage der Zulässigkeit einer Initiative ein allfälliger Entschädigungsanspruch nicht zu berücksichtigen ist; selbst wenn eine im nachfolgenden Nutzungsplanverfahren zu beschliessende Schutz-

zone einen Entschädigungsanspruch wegen materieller Enteignung begründen würde, wäre die Initiative deswegen nicht ungültig. Wohl hat eine Initiative auch die verfassungsmässigen Rechte wie die Grundrechte, namentlich auch die Eigentumsgarantie, zu beachten. Aber nur weil sie ggf. Entschädigungsansprüche auslöst, widerspricht sie noch nicht übergeordnetem Recht (EGV-SZ 1994 Nr. 13 E. 10; vgl. auch BGE 139 I 2 E. 5.7.4). Hingegen kann es durchaus angezeigt sein, wenn die Gemeinde die Stimmberechtigten im Zusammenhang mit der Abstimmung über die Initiative hinsichtlich eine mögliche, durch die Initiative (resp. deren Umsetzung) ausgelöste Entschädigungspflicht informiert (vgl. EGV-SZ 1994 Nr. 13 E. 10).

**5.5.5** Nur wenn der Grundrechtseingriff aufgrund einer Initiative von einem Ausmass ist, welches die Voraussetzungen für einen Grundrechtseingriff nicht mehr erfüllt, ist die Initiative bereits von Beginn weg für ungültig zu erklären (vgl. dazu VGE III 2016 219 vom 31.01.2017). Diesbezüglich gilt es vorliegend zu beachten, dass eine Pluralinitiative in Form einer allgemeinen Anregung eingereicht wurde und es sich um eine Planungsinitiative handelt. Beides ist im Rahmen der Gültigkeitsprüfung von Relevanz (vgl. dazu oben E. 5.1). Nach der Annahme der Initiative hat der Gemeinderat einen Schutzzonenplan auszuarbeiten. Bei dieser Arbeit darf er den Gegenstand des Begehrens nicht verlassen und er muss den Sinn der Initiative einhalten, gleichzeitig aber auch die zwingenden raumplanungsrechtlichen Vorgaben beachten und die Initiative mit dem übergeordneten Recht in Übereinstimmung bringen. Allein dies kann zu Abweichungen von den in der nicht ausformulierten Planungsinitiative genannten Eckwerten führen. Hinzu kommen ggf. Anpassungen aufgrund von Einwendungen im Mitwirkungsverfahren sowie Rechtsmittelentscheiden. Mithin müssen die Initianten gewahr sein, dass die angebehrte Schutzzone besteht und dabei auch der Sinn des Schutzes des Feusisgartens beachtet, aber namentlich in Bezug auf die Überbauungsquote und die Abstandsvorschriften vom Initiativtext abweicht (vgl. Initiative Umzonung Steinfabrik-Areal). Nur wenn schon bei (grobmaschiger) Gültigkeitsprüfung der Initiative zweifelsfrei feststeht, dass in Beachtung des Gegenstands und Sinns des Begehrens eine mit übergeordnetem Recht vereinbare Schutzzonenplanung geradezu ausgeschlossen ist, wäre die Initiative ungültig zu erklären. Vorliegend aber ist die Ausscheidung und Ausgestaltung einer Schutzzone Feusisgarten (Gegenstand der Initiative), die im öffentlichen Interesse liegt, für den Schutz des Kurhauses erforderlich und geeignet ist sowie auch der geforderten Interessenabwägung standhält und schliesslich auch den Sinn der Initiative beachtet, nicht ausgeschlossen. Die Rüge, die Initiative verletze die Eigentumsgarantie, ist daher unbegründet.

6. Schliesslich rügen die Beschwerdeführer, die Initiative weise einen wirtschaftlich unmöglichen Inhalt auf, sie sei undurchführbar. Sie verlange den Substanzerhalt und wolle gleichzeitig das Neubauvolumen auf 150 % des historischen Gebäudes beschränken. Das Kurhaus lasse sich aber nur sanieren und erhalten, wenn auf der Liegenschaft eine Überbauung realisiert werden könne, welche die Sanierung und den Unterhalt des Kurhauses querfinanziere. Mit der Initiative sei dies völlig ausgeschlossen.

Die Rüge ist unbegründet. Die wirtschaftliche Sinnhaftigkeit einer Initiative ist keine Gültigkeitsvoraussetzung. Sollte eine aus der Initiative resultierende Nutzungseinschränkung einer materiellen Enteignung gleichkommen, kann dies ggf. Entschädigungszahlungen auslösen, was die Gültigkeit der Initiative nicht betrifft (über deren Möglichkeit die Stimmberechtigten aber ins Bild zu setzen sind; vgl. oben E. 5.5.4). Vor allem aber wird auf die Gutheissung der Initiative eine Schutzzonenplanung folgen, in welcher der Gemeinderat eine raumplanungsrechtlich geforderte Interessenabwägung vornehmen muss, weshalb die in der allgemeinen Anregung der Planungsinitiative genannten Eckwerte der Nutzungsbeschränkung durchaus noch Veränderungen unterworfen sein können, was sich auch die Initianten bewusst sein müssen. Es kann dabei nicht gesagt werden, die Schaffung einer Schutzzone (Begehren der Initiative), welche - ggf. in Abweichung von den mit der Initiative angeregten Eckwerten - dem Erhalt des Feusisgartens und seiner Einbettung in die Landschaft im Sinne der Initiative dient, sei faktisch unmöglich zu erreichen. Damit aber liegt auch keine Unmöglichkeit vor.

7. Die Beschwerde erweist sich damit insgesamt als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist. Die Pluralinitiative in Form der allgemeinen Anregung "Schutz des Feusisgartens und seiner Einbettung in die Landschaft" bezieht sich auf einen Gegenstand in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten, wahrt den Grundsatz der Einheit der Materie, ist mit dem übergeordneten Recht vereinbar und weist keinen unmöglichen Inhalt auf, was der Gemeinderat im angefochtenen GRB Nr. 2025-1591 vom 5. Juni 2025 somit zu Recht festgestellt hatte.

8. Diesem Ausgang entsprechend werden die Verfahrenskosten (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) von Fr. 800.-- den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt (§ 72 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeführer haben einen Kostenvorschuss von Fr. 800.-- geleistet. Die Rechnung ist somit ausgeglichen. Diesem Verfahrensausgang entsprechend besteht für keine Partei Anspruch auf eine Parteientschädigung (§ 74 VRP).

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten von Fr. 800.-- werden den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt; sie haben am 27. Juni 2025 einen Kostenvorschuss dieser Höhe geleistet, womit 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 (Art. 42 und 82ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110] vom 17.6.2005).
4. Zustellung an:
  - den Rechtsvertreter der Beschwerdeführer (2/R)
  - die Beschwerdegegnerin (R; unter Beilage der Eingabe der Beschwerdeführer vom 1.10.2025)
  - die Vorinstanz (R; unter Beilage der Eingabe der Beschwerdeführer vom 1.10.2025).

Schwyz, 27. Oktober 2025

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

### **\*Anforderungen an die Beschwerdeschrift**

Die Beschwerdeschrift ist in einer Amtssprache (Deutsch, Französisch, Italienisch, Romansch 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: 10. November 2025