



Sitzung vom: 13. Juni 2022
Beschluss Nr.: 519

Interpellation betreffend Auswirkungen Referendum Objektkredit Sanierung und Erweiterung der Psychiatrie Sarnen; Beantwortung.

Der Regierungsrat beantwortet

die Interpellation „Auswirkungen – Referendum Objektkredit Sanierung und Erweiterung der Psychiatrie Sarnen“ (54.22.07), welche Kantonsrat Daniel Windisch, Giswil und 29 Mitunterzeichnende am 18. Mai 2022 eingereicht hat, wie folgt:

1. Vorbemerkungen

Der Kantonsrat hat am 24. März 2022 den Baukredit (Objektkredit) für die Sanierung und Erweiterung der Psychiatrie Sarnen in Höhe von 20,5 Millionen Franken erteilt. Weil gegen den Kantonsratsbeschluss ein Referendum zustande gekommen ist, wird das Stimmvolk am 25. September 2022 darüber abstimmen.

Das Referendumskomitee will mit der Ablehnung des Baukredits Sanierung und Erweiterung der Psychiatrie Sarnen bewirken, dass der Kanton für die Luzerner Psychiatrie (*lups*) einen Neubau plant anstelle der „überteuerten Sanierung“ des erst 2018 unter Denkmalschutz von regionaler Bedeutung gestellten Altbaus.

Seit 2017 stellt die *lups* die institutionelle psychiatrische Versorgung in den Kantonen Luzern, Obwalden und Nidwalden sicher. Im Psychiatriegebäude neben dem Kantonsspital können Patientinnen und Patienten ambulant und stationär betreut werden. Das Kantonsspital und die *lups* arbeiten eng zusammen.

Das Psychiatriegebäude wurde letztmals 1972 umfassend renoviert und ist dringend sanierungsbedürftig. Der Psychiatriebetrieb in diesem Gebäude wird zunehmend schwieriger. Der Kanton hat sich 2016 gegenüber der *lups* vertraglich verpflichtet, das Psychiatriegebäude zeitnah zu sanieren. Die *lups* kann die Zusammenarbeitsvereinbarung kündigen, wenn der Kanton keine geeignete Infrastruktur zur Verfügung stellt. Die Sanierung des Psychiatriegebäudes ist auch Bestandteil der kantonalen Immobilienstrategie, welche vom Kantonsrat am 18. März 2021 zur Kenntnis genommen wurde.

Das Projekt Sanierung und Erweiterung der Psychiatrie Sarnen liegt baureif vor und kann bis Mitte 2025 realisiert werden. Es erfüllt die Anforderungen an einen modernen Psychiatriebetrieb sehr gut. Die getätigten Investitionen können innerhalb von 30 Jahren refinanziert werden.

2018 hat der Kantonsrat das Psychiatriegebäude unter kantonalen Denkmalschutz gestellt, seit 1981 steht es zudem unter Bundesschutz (Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der

Schweiz von nationaler Bedeutung [ISOS]). Da sich die Verhältnisse seit der kantonalen Unterschutzstellung nicht verändert haben, wäre eine Entlassung aus dem kantonalen Denkmalschutz sehr ungewiss. Ein Neubau müsste zudem die strengen Bundesvorgaben des ISOS einhalten und wäre somit kaum realisierbar. Die zu durchlaufenden Verfahren würden viele Jahre in Anspruch nehmen. Auch kostenmässig wäre ein Neubau mit Rückbau des bestehenden Gebäudes nicht günstiger.

2. Fragebeantwortung

2.1 Wie beeinflusst das Referendum den vorliegenden Zeitplan und die Standortsicherheit der Psychiatrie Sarnen? Hätte ein Wegfall der Psychiatrie Sarnen Auswirkungen auf den Spitalstandort Obwalden?

Das Projekt Sanierung und Erweiterung der Psychiatrie Sarnen ist bereit zur Baueingabe. Bei einem JA zum vom Kantonsrat beschlossenen Baukredit kann es bis Mitte 2025 realisiert werden. Ohne Referendum gegen den Baukredit wäre ein Bezug des sanierten und erweiterten Psychiatriegebäudes durch die *lups* bereits per Mitte 2024 möglich gewesen.

Bei einem NEIN zum vom Kantonsrat beschlossenen Baukredit wären für ein Neubauprojekt am selben Standort verschiedene aufwendige, jahrelange Verfahren mit erheblichen Risiken und äusserst ungewissen Erfolgchancen zu durchlaufen. Falls überhaupt (vgl. dazu im Detail Fragebeantwortung 2.2: Risiken und Erfolgchancen), könnte ein Neubau wohl frühestens 2031 realisiert werden.

Das baureife Projekt Sanierung und Erweiterung der Psychiatrie Sarnen trägt den engen zeitlichen Vorgaben Rechnung, die sich aus den vertraglichen Verpflichtungen des Kantons gegenüber der *lups* und den Anforderungen des Psychiatriebetriebes ergeben. Ein Neubau wäre demgegenüber – falls überhaupt – nur mit viel grösserem zeitlichem Aufwand zu realisieren. Für die *lups* wäre damit das Angebot am Psychiatriestandort Sarnen in der heutigen Form in Frage gestellt, da weder das sanierungsbedürftige Psychiatriegebäude noch die in der Truppenunterkunft Freiteil eingerichtete Übergangslösung einen zeitgemässen Psychiatriebetrieb über längere Zeit zulassen. Dies hat der Spitalrat *lups* gegenüber dem Regierungsrat nach Eingang des Referendums erklärt.

Zwischen der *lups* und dem Kantonsspital Obwalden besteht eine enge Zusammenarbeit. Patientinnen und Patienten des Kantonsspitals werden von der *lups* psychiatrisch versorgt, das Kantonsspital sorgt für die medizinische Betreuung der Psychiatriepatienten. Darüber hinaus bezieht die *lups* jährlich Waren und Dienstleistungen (z.B. Mahlzeiten, Wäsche, Reinigung, technischer Dienst und Unterhalt) in der Höhe von rund Fr. 800 000.– vom Kantonsspital Obwalden. Mit dem Wegfall des psychiatrischen Angebots der *lups* in Sarnen gingen wesentliche Synergien am Spitalstandort Sarnen verloren.

Eine rasche Sanierung und Erweiterung des Psychiatriegebäudes ist aus Sicht des Regierungsrats von grosser Wichtigkeit. Dabei geht es – wie dargelegt – nicht nur um die Sicherstellung der institutionellen psychiatrischen Versorgung von Erwachsenen, Jugendlichen und Kindern durch die *lups* vor Ort. Es besteht auch ein enger Zusammenhang mit der medizinischen Versorgung der Bevölkerung im Akutbereich am Standort Sarnen.

2.2 Wie beurteilt der Regierungsrat die Verfahrensrisiken und die Erfolgchancen bei einer allfälligen Entlassung aus dem kantonalen Denkmalschutz? Welche Unsicherheiten und Risiken ergeben sich bei einem Neubauprojekt aufgrund des Bundesschutz durch ISOS?

Für ein Neubauprojekt wären folgende Verfahren zu durchlaufen:

a. Entlassung aus dem kantonalen Denkmalschutz

Ausgangslage

Am 25. Mai 2018 stellte der Kantonsrat das Psychiatriegebäude mit der Genehmigung des Nachtrags zum kantonalen Schutzplan der Kulturobjekte von regionaler und nationaler Bedeutung der Einwohnergemeinde Sarnen (Ortsteil Sarnen Dorf) aufgrund seines hohen denkmalpflegerischen Wertes mit 52 Stimmen ohne Gegenstimme als regional bedeutendes Bau- und Kulturdenkmal unter Schutz. Das markante Gebäude am Ortseingang von Sarnen wurde 1856 als erstes Kantonsspital erbaut und gilt als wichtiger Zeitzeuge der Sozialgeschichte des Kantons. Es bildet zusammen mit den markanten Bauten des ehemaligen Kollegiums Sarnen (Altes Gymnasium, Konvikt, Altes Kollegium und Professorenheim mit Kollegiumskirche St. Martin) ein wertvolles Ensemble von historischen, der Bildung und Gesundheit gewidmeten öffentlichen Bauten, die alle unter Denkmalschutz stehen. Die Unterschutzstellung hat zur Folge, dass das Psychiatriegebäude nicht abgebrochen und durch einen Neubau ersetzt werden darf. Bevor mit der Planung eines Neubaus gestartet werden könnte, müsste das Gebäude aus dem kantonalen Denkmalschutz entlassen werden (zum Bundesschutz [ISOS] vgl. nachfolgend b.).

Zu durchlaufendes Verfahren

Die Entlassung des Psychiatriegebäudes aus dem kantonalen Denkmalschutz müsste im gleichen Verfahren wie die Unterschutzstellung durch den Kantonsrat erfolgen. Das Verfahren (Anpassung kantonalen Schutzplan) ist in Art. 8 der Denkmalschutzverordnung [DSV; GDB 451.21] i.V.m. Art. 4 Bauverordnung [BauV; GDB 710.11] geregelt. Es beinhaltet die Erarbeitung des angepassten kantonalen Schutzplans, eine Anhörung der Gemeinde und interessierten Amtsstellen, eine öffentliche Auflage mit Rechtsmittelmöglichkeiten bis vor Bundesgericht, den Erlass des angepassten Schutzplans Sarnen Dorf durch den Regierungsrat und dessen Genehmigung durch den Kantonsrat. Neben betroffenen Nachbarn und der Gemeinde sind auch Verbände, etwa der Innerschweizer Heimatschutz, einsprache- und beschwerdeberechtigt.

Risiken/Erfolgschancen

Da sich die denkmalpflegerischen Verhältnisse seit der Unterschutzstellung durch den Kantonsrat im Jahr 2018, d.h. vor vier Jahren, nicht geändert haben, ist es höchst ungewiss, ob eine Entlassung aus dem kantonalen Schutz möglich und einer zu erwartenden gerichtlichen Beurteilung standhalten würde. Auf jeden Fall würde ein solches Verfahren mehrere Jahre beanspruchen.

Der Versuch einer Entlassung aus dem Denkmalschutz würde auch der Glaubwürdigkeit und Vorbildfunktion des Kantons schaden, wenn dieser für sich herausnimmt, eigene sanierungsbedürftige und sanierungsfähige Schutzobjekte wieder aus dem Schutz zu entlassen, während er dies Privaten verwehrt.

Ein solches Vorgehen würde ferner die Kantonsverfassung (KV; GDB 101.0) verletzen, welche in Art. 31 Abs. 1 und 2 vorschreibt: „Kanton und Gemeinden haben das erhaltenswerte Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schützen. Sie fördern die Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes, des Kulturgüterschutzes und der Denkmalpflege.“ Hinzu kommt in diesem Zusammenhang, dass das Gebäude seit 1981 auch unter Bundesschutz (ISOS) steht (vgl. dazu nachfolgend b.).

b. Planung Neubau im ISOS

Ausgangslage

Sollte eine Entlassung aus dem kantonalen Denkmalschutz gelingen (vgl. dazu vorangehend a.), könnte wohl mit der Planung des Neubaus gestartet werden. Nachdem das Gebäude

aber auch unter dem Bundesschutz ISOS steht, wären dabei sehr einschränkende Rahmenbedingungen zu beachten:

Der Bundesrat nahm das Psychiatriegebäude bereits 1981 als ISOS-Einzelelement A ins Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) auf. Einzelelemente sind „für das Erscheinungsbild der Bebauung von besonderer Bedeutung“. Als Erhaltungsziel für das Einzelelement Nr. 0.0.60 („Spital 1856“) gilt: „integrales Erhalten der Substanz“. Der generelle Erhaltungshinweis lautet: „unter Schutz stellen“. Die Kantone sind gemäss Art. 11 der Verordnung zum ISOS (VISOS; SR 451.12) verpflichtet, das ISOS im Rahmen ihrer Nutzungspläne umzusetzen, was der Kantonsrat mit der Unterschutzstellung des Psychiatriegebäudes unter den kantonalen Denkmalschutz im Jahr 2018 getan hat.

Das Psychiatriegebäude liegt zudem in der Grundwasserschutzzone S3. Aufgrund der damit verbundenen, im Bundesrecht geregelten gewässerschutzrechtlichen Fragen ist die Begutachtung eines geplanten Abbruchs und eines allfälligen Neubaus durch die Fachkommissionen des Bundes (Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission [ENHK] und der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege ([EDK]) zwingend durchzuführen, da eine Bundesaufgabe vorliegt (vgl. Art. 7 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz [NHG; SR 451.00]).

Verfahren

Auch ein Neubau muss sämtliche Planungsphasen inkl. Wettbewerbsverfahren durchlaufen. Hinzu kommt der zwingende Beizug der ENHK und EDK sowie des kantonalen Denkmalpflegers. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Planung viele Jahre in Anspruch nehmen würde.

Risiken/Erfolgschancen

Gemäss den Vorgaben des Bundes für das ISOS darf das Psychiatriegebäude nur abgebrochen und ersetzt werden, wenn dessen Erhalt unverhältnismässig ist und das Neubauprojekt die strengen Anforderungen der ENHK und der EDK erfüllt. Der Kanton hat mit dem vorliegenden Projekt Sanierung und Erweiterung der Psychiatrie Sarnen den Beweis erbracht, dass eine Erhaltung mit der Bereitstellung eines modernen Psychiatriebetriebs vereinbar ist.

Zur Schwierigkeit der Realisierung von Neubauten im Bereich des ISOS wird auch auf die abgebrochenen Projekte „Neubau Obwaldner Kantonalbank im Dorfzentrum“ (Urteil des Bundesgerichts 1C_118/2016 vom 21. März 2017) und „Überbauung Hofmatt“ Sarnen, beide im ISOS, verwiesen.

c. Baubewilligungsverfahren

Ausgangslage

Nach Vorliegen der Planung eines Neubaus Psychiatriegebäude könnte das Baugesuch bei der Einwohnergemeinde eingereicht werden.

Verfahren

Es ist das ordentliche Baubewilligungsverfahren zu durchlaufen (Art. 23 ff. Verordnung zum Baugesetz [BauV; GDB 710.11]). Dieses beinhaltet eine öffentliche Auflage mit Einsprache- und Beschwerdemöglichkeit bis vor Bundesgericht.

Risiken/Erfolgschancen

Die Kommissionen des Bundes sind im Baubewilligungsverfahren zwingend zu einer Stellungnahme einzuladen, da mit dem Neubau im Gewässerschutzbereich eine Bundesaufgabe in Kombination mit einem Bundesinventar vorliegt. Anders verhält es sich beim Projekt Sanierung und Erweiterung der Psychiatrie Sarnen, hier mussten die Bundesstellen nicht einbezogen werden, weil die geplante Sanierung und Erweiterung im Gegensatz zu einem Neubau

keine erhebliche Beeinträchtigung bewirkt (Art. 7 Abs. 2 NHG). Weiter gilt es zu beachten, dass zusätzlich zu den betroffenen Nachbarn und der Gemeinde auch Verbände wie der Innerschweizer Heimatschutz sowie das Bundesamt für Kultur (BAK, Art. 12g Abs. 1 NHG), einsprache- und beschwerdeberechtigt sind. Erfahrungsgemäss machen diese Instanzen von den ihnen offenstehenden Rechtsmitteln Gebrauch, wenn die Gutachten der eidgenössischen Kommissionen nicht vollumfänglich berücksichtigt werden. Je nachdem, ob Einsprachen oder Beschwerden zu behandeln sind, dauert das Verfahren weitere sechs Monate bis fünf Jahre.

Das Psychiatriegebäude steht unter doppeltem Schutz. Der Regierungsrat wie die beigezogenen Juristen schätzen aufgrund der oben dargelegten Sach- und Rechtslage die Verfahrensrisiken für eine Entlassung aus dem kantonalen Denkmalschutz und für den Ersatz des vom Bund als Einzelobjekt im ISOS aufgenommenen Psychiatriegebäudes durch einen Neubau als äusserst hoch und die Erfolgchancen als sehr gering ein.

Weil das Psychiatriegebäude bereits seit 1981 als Einzelobjekt im ISOS aufgenommen ist, wurde der *lups* auch in der vom Kantonsrat am 8. September 2016 genehmigten Zusammenarbeitsvereinbarung über die institutionelle psychiatrische Versorgung in Sarnen (GDB 833.15) eine Sanierung und nicht ein Neubau zugesichert.

Nebst den geringen Erfolgsaussichten eines Neubauprojekts erachtet der Regierungsrat die Verzögerung als grosses Risiko. Um die institutionelle psychiatrische Versorgung durch die *lups* vor Ort sicherstellen zu können und sich als verlässlicher Vertragspartner gegenüber Luzern und Nidwalden zu erweisen, benötigt der Kanton zeitnah ein Psychiatriegebäude, das den Anforderungen an einen modernen Psychiatriebetrieb genügt. Aus Sicht der *lups* bilden weder ein Weiterbetrieb im heutigen Psychiatriegebäude noch die vorgesehene Übergangslösung in der Truppenunterkunft Freiteil eine befriedigende Lösung über einen längeren Zeitraum. Die *lups* müsste im Fall eines Volks-Neins das Angebot am Spitalstandort Sarnen überprüfen und anpassen.

2.3 Wäre ein Neubau für die Luzerner Psychiatrie (*lups*) tatsächlich eine bessere Lösung? Das Projekt Sanierung und Erweiterung der Psychiatrie Sarnen wurde in enger Zusammenarbeit mit der Nutzerin entwickelt und erfüllt die baulichen und betrieblichen Anforderungen der *lups* an einen modernen Psychiatriebetrieb sehr gut. Zudem kann es zeitnah realisiert werden, was für die Aufrechterhaltung des psychiatrischen Angebots der *lups* am Standort Sarnen notwendig ist. Der Spitalrat *lups* bekräftigte diese Haltung gegenüber dem Regierungsrat nach erfolgtem Eingang des Referendums.

Die Kosten eines Neubaus werden in ähnlicher Grössenordnung abgeschätzt wie die Kosten des vorliegenden Projektes Sanierung und Erweiterung der Psychiatrie Sarnen. Die bisher in die Planung der Sanierung und Erweiterung investierten Kosten von ca. 1,6 Millionen Franken wären bei einem Neubau verloren. Zusätzlich würden Kosten aufgrund der Teuerung, des Verfahrens und durch entgangene Mieterträge in der Höhe von mehreren Millionen Franken entstehen.

Die Energiebilanz und die CO₂- Bilanz fallen bei der Sanierung und Erweiterung deutlich besser aus als bei einem Neubau. Ein bedeutender Teil der Gebäudesubstanz kann weiter genutzt werden. Die benötigte Energie für Entsorgung, Herstellung und Transport von Baumaterialien (graue Energie) wird minimiert.

Das Psychiatriegebäude ist an den Wärmeverbund Sarnen angeschlossen und wird mit Wärme aus einheimischem Holz versorgt. Auf das Anbringen einer Photovoltaikanlage wurde beim vor-

liegenden Projekt aufgrund der kleinteiligen Dachgestaltung verzichtet, obwohl dies aus denkmalpflegerischer Sicht möglich wäre. Eine Photovoltaikanlage liesse sich sinnvoller auf dem dafür ausgelegten Flachdach des neuen Bettentrakts Kantonsspital realisieren.

Es wäre im Weiteren zu prüfen, ob es mit einem Neubau überhaupt möglich wäre, die Raumangebote für einen modernen Psychiatriebetrieb im vereinbarten Umfang abzudecken. Das Psychiatriegebäude steht in einem Unterabstand zum alten Bettentrakt des Kantonsspitals. Bei einem Abbruch und Neubau besteht die Gefahr, dass die Bestandesgarantie betreffend Unterabstand dahinfällt, sofern damit aus Sicht der Baubewilligungsbehörde ungünstige Verhältnisse entstehen bzw. wenn überwiegende öffentliche Interessen der Beibehaltung des Unterabstandes entgegenstehen (vgl. Art. 54 Abs. 2 Baugesetz [BauG; GDB 710.1]). Bei der Konzeption eines Neubaus müsste zudem auch den gemäss Bau- und Zonenreglement Sarnen unter Schutz stehenden Bäumen (Naturobjekt Nr. 5.25, zwei Mammutbäume und eine Blutbuche) im Park Rechnung getragen werden. Eine höhere Ausnutzung der Parzelle durch einen Neubau wäre damit kaum möglich.

Hinsichtlich Weiterentwicklung des Spitalareals ergeben sich mit dem vorliegenden Projekt Sanierung und Erweiterung der Psychiatrie Sarnen keine zusätzlichen Einschränkungen im Vergleich zu einem Neubau.

2.4 Wie hoch schätzt der Regierungsrat die potenziellen Gesamtkosten, welche bei einer Ablehnung des Referendums, aufgrund der Verzögerung, entstehen?

Bei einer Ablehnung des Referendums, d.h. bei einem JA zum Baukredit, ergibt sich gegenüber dem Zeitplan ohne Referendum eine Verzögerung von einem Jahr (vgl. dazu auch Fragebeantwortung 2.1). Die zusätzlichen Kosten, die sich daraus für das zur Baueingabe bereitliegende Projekt ergeben, betreffen Verwaltungsaufwand aus der Verlängerung der Baubewilligung für die beiden provisorischen Pavillons vor dem Psychiatriegebäude sowie aus zusätzlichem Kommunikationsaufwand an die Fachplaner und Unternehmungen sowie die *lups* und die Belegschaft am Standort Sarnen. Aufgrund des um ein Jahr verzögerten Baubeginns sind zusätzliche Teuerungskosten zu erwarten, deren Umfang schwierig abzuschätzen ist.

Zusätzlicher Aufwand entsteht für die *lups*, die ihren vorbereiteten Umzug ins Provisorium neu planen muss, einschliesslich Anordnung eines erneuten Ferienstopps für die Belegschaft im Frühling/Sommer 2023. Dies hat der Spitalrat *lups* dem Regierungsrat nach Eingang des Referendums mitgeteilt.

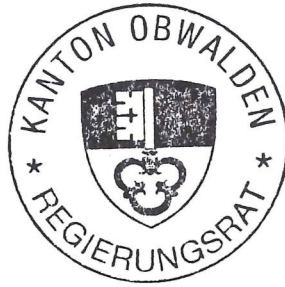
Protokollauszug an:

- Mitglieder des Kantonsrats sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (samt Interpellationstext)
- Bau- und Raumentwicklungsdepartement
- Hoch- und Tiefbauamt
- Staatskanzlei

Im Namen des Regierungsrats



Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin



Versand: 14. Juni 2022