



Bericht zum Vernehmlassungsverfahren betreffend die Reform der kantonalen Verfassungsbestimmungen bezüglich der territorialen Organisation und der Institutionen (Reform R 21)

I EINFÜHRUNG

Der vorliegende Bericht erläutert die Vernehmlassung betreffend die Reform der Kantonsverfassung in Bezug auf die territoriale Organisation und die Institutionen.

Dieser kurz und bündig verfasste Bericht soll die Aufgabe der zur Vernehmlassung eingeladenen Organisation vereinfachen, indem die Themen der Reform zusammengefasst dargestellt werden. In diesem Sinne enthält dieser Bericht die Fragen des Konsultationsverfahrens, wobei kurz auf die Vorschläge und Argumente der Kommission R 21 hingewiesen wird.

Um eine vollständige Sichtweise der Reform der Institutionen zu haben, laden wir die konsultierten Personen und Organisationen ein, folgende Dokumente zur Kenntnis zu nehmen:

- Bericht der Kommission R 21, mit dem Titel: "R21-Bericht – Gebiet und Institutionen im 21. Jahrhundert im Wallis";
- Botschaft des Staatsrates betreffend die Zweckmässigkeit der Revision der Artikel 26, 27, 36 bis 59, 66 bis 92 der Kantonsverfassung betreffend die territoriale Organisation und die Institutionen.

Diese beiden Dokumente geben über alle nützlichen Informationen betreffend die Reform unserer Institutionen Auskunft. Sie können auf der Internetseite des Kantons (www.vs.ch/r21-vernehmlassung) eingesehen und heruntergeladen werden.

Im vorliegenden Bericht gilt jede Bezeichnung der Person, des Statuts oder der Funktion in gleicher Weise für Mann oder Frau.

II ALLGEMEINES

a) Kommission R 21

Im Anschluss an mehrere parlamentarische Interventionen beschloss der Staatsrat, eingehende Überlegungen über die Zukunft der Institutionen zu tätigen. Am 1. Juni 2011 setzte der Staatsrat eine ausserparlamentarische Kommission – „die Kommission R 21“ – ein, welche beauftragt wurde, Vorschläge betreffend die territoriale Organisation und die Institutionen des Kantons auszuarbeiten. Die Kommission wurde eingeladen, eine umfangreiche und globale Überprüfung vorzunehmen und auf die drei institutionellen Ebenen (der Kanton, die Bezirke/Regionen und die Gemeinden) einzugehen.

Die Kommission, unter dem Präsidium von Alt-Staatsrat Thomas Burgener, hat ihren Bericht am 3. Oktober 2012 hinterlegt. Dieser Bericht mit dem Titel „R21 – Bericht, Gebiet und Institutionen im

21. Jahrhundert im Wallis“ (nachfolgend: Bericht R 21) beinhaltet den Kontext der Reform, die Arbeit der Kommission, die Vision und Grundsätze sowie die Vorschläge der Kommission.

Der Bericht R21 zeigt „die vorgeschlagenen Änderungen auf einen Blick“ auf (vgl. Bericht S. 88). Die grundlegenden Vorschläge der Kommission sind die folgenden:

„Gemeinden

Einwohner- und Burgergemeinden

- *Verpflichtung, in Sachen Delegation, Kompetenzenübertragung und Beteiligung an privatrechtlichen juristischen Personen und anderen Gebilden zu legiferieren (Art. 70bis)*
- *Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit (Art. 71)*
- *Verankerung des Fusionsprinzips in der Verfassung (Art. 71ter)*
- *Möglichkeit einer Fusion von Einwohner- und Burgergemeinde (Art. 71ter)*
- *Ausweitung der Fälle obligatorischer Fusionen (Art. 71ter)*
- *Fakultatives Referendum gegen die Entscheide der Bürgerversammlung (Urversammlung und Burgerversammlung) [Art. 73bis]*
- *Verallgemeinerung des Initiativrechts (Art. 74)*
- *Verlängerte Amtsdauer von 4 auf 5 Jahre (Art. 85)*

Einwohnergemeinde

- *Einführung der Präsidentenkonferenz der Wahlkreise (Art. 71bis)*
- *Vermutung für den Generalrat in Gemeinden mit mehr als 5'000 Einwohnern (Art. 73)*
- *Verpflichtung zum Erbringen eines minimalen Leistungsstandards (Art. 77)*
- *Reduktion des zahlenmässigen Rahmens der Anzahl Mitglieder des Gemeinderates (5 bis 9 statt 3 bis 15) [Art. 78]*
- *Gemeinderat wird nicht mehr die Funktion des Burgerrates ausüben können (Art. 79)*

Burgergemeinde

- *Verpflichtung zur Wahl eines gesonderten Burgerrates (Art. 81)*
- *Reduktion des zahlenmässigen Rahmens der Anzahl Mitglieder des Burgerrates (3 bis 7 statt 3 bis 9) [Art. 81]*

Bezirk / Region

- *Abschaffung des Bezirks als räumliche Einheit (Art. 26)*
- *Abschaffung des Präfektenamtes (Aufhebung von Art. 59)*
- *Abschaffung des Bezirksrates (Aufhebung der Art. 66, 67 und 68)*

Kanton

Grosser Rat

- *Klare Differenzierung zwischen Abgeordneten und Suppleanten (Art. 37)*
- *Verringerung der Anzahl Suppleanten von 130 auf 65 (Art. 37)*
- *Aufteilung und Wahl der Abgeordneten und Suppleanten nach Wahlkreisen und Unterwahlkreisen (Art. 37 und 84)*
- *Revidierte Befugnisse betreffend Konkordate und Wahl der Justizbehörden (Art. 38 und 39)*
- *Verankerung des Grundsatzes der Entschädigung der Fraktionen und Abgeordneten in der Verfassung (Art. 46)*
- *Datum der Grossratswahlen (Oktober statt März) und Amtsdauer (5 statt 4 Jahre) [Art. 84 und 85]*

Staatsrat

- *Erhöhung der Anzahl Staatsräte von fünf auf sieben (Art. 52)*
- *Einführung eines wahlkreisgebundenen Kriteriums: mindestens je ein Staatsrat aus dem Oberwallis, Mittelwallis und Unterwallis (Art. 52)*
- *Datum der Staatsratswahlen (Oktober statt März) und Amtsdauer (5 Jahre) [Art. 84bis und 85]*
- *Verlängerung der Frist zwischen dem ersten und dem zweiten Wahlgang (3 statt 2 Wochen) [Art. 84bis]*
- *Amtsantritt: 1. Januar statt 1. Mai (Art. 84bis)*

Ständerat

- *Verlängerung der Frist zwischen dem ersten und dem zweiten Wahlgang (3 statt 2 Wochen) [Art. 85bis]*

All diese Vorschläge sind im Bericht der Kommission R 21 im Detail umschrieben, auf welchen wir hier für nähere Angaben verweisen.

b) Eine wichtige und ehrgeizige Reform

Die Reform der Institutionen – oder „Reform 21“ oder „R 21“ – ist Teil der schrittweisen Totalrevision der Kantonsverfassung.

Es handelt sich um eine bedeutende Reform der Kantonsverfassung. Zum einen, weil die Hälfte der Bestimmungen unserer Charta davon betroffen sind. Zum anderen, da sie ganz allgemein die Institutionen betrifft, namentlich die Legislative und Exekutive, auf Ebene des Kantons, der Bezirke und der Gemeinden, sowie die Wahlen.

Der Staatsrat will eine umfassende, offene und globale Überlegung zu unseren Institutionen anfangs des 21. Jahrhunderts führen. Er möchte einen ehrgeizigen Entwurf vorstellen, welcher einerseits die Institutionen modernisieren und die Demokratie stärken will und andererseits dazu beitragen will, die Gemeinden zu stärken, um so ihre Leistungsfähigkeit und Effizienz zu verbessern.

Im Dezember 2010 wurde beim Staatsrat eine Volksinitiative „Jede Stimme zählt“ eingereicht. Diese Initiative verlangt die Änderung der Kantonsverfassung betreffend den Wahlmodus der Mitglieder des Grossen Rates (Art. 84). Der Grosse Rat hat in der Septembersession 2013 diese Initiative abgelehnt, hat aber die Kommission für Institutionen und Familienfragen mit der Ausarbeitung eines Gegenvorschlags beauftragt. Das Dossier ist nun in den Händen besagter Kommission.

Der Staatsrat schlägt die Ablehnung der Initiative „Jede Stimme zählt“ vor. Er befürchtet, dass die Nähe zwischen dieser Initiative und der Reform R 21 die Bürger verwirrt und dass sie für die Ausgeglichenheit der Debatten nicht förderlich sein wird. Die Regierung wollte die Arbeiten zu R 21 nicht für die Behandlung der Initiative und des Gegenvorschlags sistieren. Der Staatsrat hat einen engen Zeitplan angesetzt, welchen er einzuhalten beabsichtigt.

R 21 zu sistieren, bis der Grosse Rat über den Gegenvorschlag befunden hat oder das Volk über die Initiative „Jede Stimme zählt“ und den allfälligen Gegenvorschlag abgestimmt hat, wäre nicht klug. Der Staatsrat will mit dieser wichtigen Reform über unsere Institutionen vorankommen.

III DER FRAGEBOGEN

Der Fragebogen zur Vernehmlassung befasst sich mit den wichtigsten Fragen zur Reform der Institutionen. Diese Fragen sind gestützt auf die Vorschläge der Kommission R 21 aufgebaut. Es versteht sich von selbst, dass nicht auf alle Vorschläge (vgl. Liste weiter oben, S. 2) in Frageform eingegangen werden kann. Das Departement hält es in der Tat nicht für angebracht, einen langen oder zu technischen Fragebogen zu unterbreiten. Der Fragebogen zielt nicht darauf ab, die konsultierten Organisationen zu entmutigen. Vielmehr sollen diese ermutigt werden, sich für dieses Dossier zu interessieren und die Gelegenheit der Vernehmlassung wahrzunehmen um ihre Meinungen, Vorschläge und Ideen betreffend der Reform unserer Institutionen kund zu tun.

Jeder Teil dieses Fragebogens enthält daher eine offene Frage, um Bemerkungen, Kommentare und Vorschläge vorzubringen. Auf diese Weise kann ein Vorschlag der Kommission R 21 oder ein Thema, welches nicht Gegenstand einer Frage ist, behandelt werden.

Der Fragebogen ist in vier Teile gegliedert:

- Der Kanton
- Die Gemeinden
- Allgemeine Bestimmungen
- Bemerkungen und Vorschläge

WICHTIG :

Falls Sie an der Vernehmlassung teilnehmen wollen, dürfen Sie KEINESFALLS den vorliegenden Bericht ausfüllen!

Sie müssen zwingend den beiliegenden Fragebogen im Anhang – online oder auf Papier – beantworten.

IV DER KANTON

Staatsrat

Derzeit besteht der Staatsrat aus fünf Mitgliedern (welche nach dem Majorzsystem für eine Amtsperiode von vier Jahren gewählt werden).

Die Kommission R 21 schlägt aus nachfolgenden Gründen vor, die Anzahl der Staatsräte von **fünf auf sieben** zu erhöhen (vgl. Bericht R 21, S. 47).

Mit einer solchen Änderung ergäbe sich die Möglichkeit, einem Staatsrat die Aufgabe zuzuteilen, die Interessen des Kantons in den eidgenössischen und interkantonalen Dossiers, die das Wallis betreffen, zu vertreten und zu verteidigen; er wäre in gewisser Weise „der Staatsrat für äussere Angelegenheiten“. Überdies würde sich dadurch jeder Staatsrat stärker in die verschiedenen interkantonalen Konferenzen und die den Kanton betreffenden eidgenössischen Dossiers einbringen können. Schliesslich würde ein Staatsrat mit sieben Mitgliedern zu einer gerechteren Vertretung der politischen und regionalen Kräfte führen, was für das Oberwallis zwei sichere Regierungssitze bzw. eine bevölkerungsmässig gerechtfertigte Lösung bedeuten würde (vgl. Bericht R 21, S. 47).

In der Botschaft betreffend die Zweckmässigkeit der Revision der Artikel der Kantonsverfassung betreffend die territoriale Organisation und die Institutionen (nachfolgend: die Botschaft), führt der Staatsrat aus:

„Der Vorschlag, die Staatsräte von 5 auf 7 zu erhöhen, verdient Beachtung. Damit er Sinn macht, muss diese Änderung mit einem neuen Regierungsmodell einhergehen: man kann bspw. das Präsidium verstärken (um die wichtigen Dossiers oder jene, welche eine Koordination oder Zusammenarbeit benötigen, zu führen), eine stärkere Präsenz in Bern gewährleisten, usw. Unabhängig von der Anzahl Staatsräte scheint das Majorzsystem mit zwei Wahlgängen ein geeignetes Wahlsystem zu sein, um die Mitglieder der Exekutive zu wählen, d.h. den Fokus mehr auf die Persönlichkeit und nicht auf die Parteizugehörigkeit zu richten.“ (vgl. Botschaft, S. 10)

1. Sind Sie für die Erhöhung der Anzahl Staatsräte von 5 auf 7?

* * * * *

Derzeit wird der Staatsrat nach dem **Majorzsystem** gewählt. Alle Kantone, bis auf zwei Ausnahmen (Tessin und Zug), wählen ihre Regierung nach dem Majorzsystem.

Die Kommission R 21 hat das Wahlsystem für die Wahl der Regierung überprüft und sich für den Status Quo ausgesprochen. Das Walliser Volk hat die Einführung des Proporzsystems für die Wahl des Staatsrates mehrmals abgelehnt. Die Kommission R 21 hebt hervor, dass diese wiederholten Ablehnungen den Willen der Bürger zeigen „die Personen ernennen wollen, welche die Regierung bilden, und nicht Parteivertreter, die in die Regierung berufen werden“ (vgl. Bericht R 21, p. 80).

Mit anderen Worten wählen die Bürger bei der Wahl des Staatsrates lieber die Persönlichkeit eines Kandidaten, anstatt seine politische Zugehörigkeit. Sie entscheiden sich für die Person, die sie regieren wird und nicht jene, die sie vertreten wird. Letztlich ist das Majorzsystem sinnvoll für die Wahl der Mitglieder der Regierung, d.h. von Persönlichkeiten die mehr sind als blosse Vertreter einer Partei.

2. Sind Sie dafür, dass die Mitglieder des Staatsrates nach dem Majorzsystem gewählt werden?

* * * * *

Gemäss dem aktuellen Art. 52 Abs. 2 KV müssen die drei Regionen (Oberwallis, Mittelwallis, Unterwallis) im Staatsrat vertreten sein. Die Kommission R 21 schlägt vor, die Vertretung der drei Regionen, insbesondere aus sprachlichen und wirtschaftlichen Gründen, beizubehalten:

„Das Oberwallis ist deutschsprachig, das Mittel- und das Unterwallis sind französischsprachig. Der Sprachunterschied an sich mag kein ausschlaggebender Grund sein. Das Fehlen eines Vertreters in einem Organ wie in der Exekutive hingegen kann rasch zu einem trennenden Faktor werden oder ein Gefühl von Ungerechtigkeit aufkommen lassen. Das Wallis der sieben Zenden ist nicht nur eine Erinnerung aus Geschichtsbüchern, es ist Bestandteil des kollektiven Unterbewusstseins. Schliesslich verfolgt auch die Wirtschaft der verschiedenen Regionen nicht immer dieselben Stossrichtungen – sei es aus strukturellen oder aus konjunkturellen Gründen. Um diesen Tatsachen Beachtung zu schenken ist es wichtig, die regionale Vertretung weiterhin zu gewährleisten.“ (vgl. Bericht R 21, S. 48).

3. Sind Sie dafür, dass in der Verfassung festgehalten wird, dass mindestens ein Staatsrat aus dem Oberwallis, dem Mittelwallis und dem Unterwallis stammt?

* * * * *

Derzeit darf pro Bezirk nicht mehr als ein Staatsrat gewählt werden (Art. 52 Abs. 3 KV). Falls zwei oder mehrere Einwohner desselben Bezirks die absolute Mehrheit erhalten hätten, wäre nur derjenige mit den meisten erhaltenen Stimmen gewählt (Art. 52 Abs. 9 KV).

Da die Kommission R 21 die Abschaffung der Bezirke vorschlägt, gilt logischerweise dasselbe für diese Regel. Die Kommission R 21 ist der Meinung, dass die Regel „ein Staatsrat pro Bezirk“ selbst bei der Beibehaltung der Bezirke abgeschafft werden muss, da diese Bestimmung die Freiheit der Wähler ungebührlich einschränkt (vgl. Bericht R 21, S. 48).

Es sei erwähnt, dass die Bestimmung der Bundesverfassung, wonach der Bundesrat nicht mehrere Mitglieder desselben Kantons haben darf, aufgehoben wurde (Art. 175 BV).

4. Sind Sie für die Abschaffung der Regel, wonach pro Bezirk nicht mehr als ein Staatsrat gewählt werden kann?

* * * * *

Grosser Rat

Der Grosse Rat hat derzeit 130 Grossräte und 130 Grossratssuppleanten, welche für eine Amtszeit von vier Jahren gewählt werden.

Die Kommission R 21 ist der Ansicht, dass das Gesamttotal der Grossräte und Suppleanten (260) zu hoch ist und reduziert werden muss. Sie schlägt vor, die Suppleanten beizubehalten, aber ihren Status neu zu definieren.

Zwei Vorschläge wurden von der Kommission R 21 überprüft (100 Grossräte und 50 Suppleanten; 130 Grossräte und 65 Suppleanten; vgl. Bericht R 21, S. 36).

Was die Grossräte anbelangt, spricht sich die Kommission R 21 für die Beibehaltung des Status Quo aus (130 Grossräte). Diese Anzahl ermöglicht eine Vertretung aller Regionen im Parlament, was sich positiv auf die Einheit und Kohäsion des Kantons auswirkt.

Die Kommission R 21 schlägt die Reduktion der Suppleanten auf 65 vor. Sie hebt hervor, dass der Suppleant den verhinderten Grossrat im Plenum oder in der Kommission vertreten soll, so dass die Wahl von 65 Suppleanten genügend erscheint.

Zudem führt die Kommission R 21 aus, dass „die Suppleanten nicht denselben Status wie die Abgeordneten [haben], (...) diese im Bedarfsfall vertreten [sollen]“. In diesem Sinn schlägt sie vor, den Status der Abgeordneten und Suppleanten besser zu unterscheiden. Der Status hat sich zu unterscheiden, zumal die Grossräte und Suppleanten nicht dieselben Rechte und Pflichten haben. So würde beispielsweise ein Suppleant nicht mehr in eine thematische oder ad hoc Kommission gewählt werden können (er könnte den verhinderten Grossrat in der Kommission vertreten); ein Suppleant würde in der Oberaufsichtskommission keinen Einsitz nehmen können, auch nicht als Vertreter.

Letztlich will der Vorschlag der Kommission R 21 das Mandat der Grossräte verstärken, welche von den Wählern einer Region oder Stadt gewählt werden um sie zu vertreten. Diese müssen die Verantwortung selber übernehmen, ohne diese nach Lust und Laune einem Suppleanten zu übertragen. Dieser Wille zeigt sich auch mit dem Vorschlag der Kommission R 21, das Prinzip der Entschädigung der Fraktionen und Abgeordneten in die Verfassung aufzunehmen.

5. Sind Sie für die Reduktion der Anzahl Grossräte?

Falls Sie diese Frage mit „Ja“ beantwortet haben: wie viele Grossräte sollte der Grosse Rat haben?

- 100 Grossräte
- 80 Grossräte
- Weitere (zu präzisieren)

6. Sind Sie für die Abschaffung der Grossrats-Suppleanten?

Falls Sie diese Frage mit „Nein“ beantwortet haben: sind Sie für die Reduktion der Anzahl Grossrats-Suppleanten?

Falls Sie mit „Ja“ zur Reduktion der Anzahl Suppleanten geantwortet haben: wie viele Suppleanten sollte der Grosse Rat haben?

- 65 Suppleanten
- Weitere (zu präzisieren)

7. Sind Sie für eine klare Unterscheidung des Status von Grossräten und Suppleanten?

* * * * *

Derzeit erfolgt die Wahl der Abgeordneten und Suppleanten bezirks- und halbbezirksweise nach dem Proportional-Wahlverfahren. Die 130 Sitze werden auf die Wahlkreise (Bezirke und Halbbezirke) aufgrund der Zahl ihrer schweizerischen Wohnbevölkerung verteilt (Art. 84 KV).

Die Festlegung der Wahlkreise für die Wahl der Mitglieder des Grossen Rates ist ein heikles Thema, welches die Kommission R 21 lange beschäftigt hat (vgl. Bericht R 21, S. 73-79). Da es sich um eine komplexe, technische und politische Frage handelt, empfehlen wir den Bericht der Kommission R 21 zu konsultieren.

Einige kritisieren das aktuelle Wahlsystem, da die Wahlkreise sehr unterschiedlich sind (der Bezirk Goms wählt 2 Grossräte, jener von Siders 17). Um im Bezirk Goms als Grossrat gewählt zu werden, benötigt die Liste 33,33 % der Stimmen, der Prozentsatz beträgt im Bezirk Siders 5,55 % (unter Vorbehalt des gesetzlichen Quorums von 8 %). Die Kommission R 21 findet daher: „Politisch gesehen ist es nämlich nicht korrekt, den in einem kleinen Wahlkreis bekundeten Wahlwillen durch ein hohes natürliches Quorum schlichtweg im Keime zu ersticken, ohne dass die Möglichkeit bestände, diesen Wahlwillen in einem grösseren Wahlkreis geltend zu machen“ (vgl. Bericht R 21, S. 75); sie ist der Meinung, dass „das aktuelle System aus demokratischer Sicht nicht mehr vertretbar ist“ (vgl. Bericht R 21, S. 75).

Da die Kommission R 21 überdies vorschlägt die Bezirke als territoriale oder administrative Einheit abzuschaffen (vgl. unten, S. 9, und Frage Nr. 9), ist es angemessen neue Wahlkreise zu schaffen. Die Kommission hat mehrere Varianten oder Möglichkeiten überprüft (vgl. Bericht R 21, S. 73 ff.):

- Die Idee, sechs Wahlkreise rund um die Städte (Brig, Visp, Siders, Sitten, Martigny und Monthey) zu bilden, wurde verworfen, da den Rand- und Bergregionen zu wenig Beachtung geschenkt wird.
- Das System des Doppelproporz (Pukelsheim-Modell)
- *„Die Wahlkreise (die den aktuellen Bezirken entsprechen) werden innerhalb einer Wahlregion zusammengefasst (z.B. Oberwallis, Mittelwallis, Unterwallis). Jedem Wahlkreis wird seiner Bevölkerungszahl entsprechend eine gewisse Anzahl Vertreter zugewiesen. In einer ersten Phase werden die Sitze nach Listen auf Ebene der Wahlregion verteilt. Damit kann jede in einer Wahlregion abgegebene Stimme berücksichtigt und eine Auswirkung auf das Resultat auf Ebene der Region erzielt werden. In einer zweiten Phase werden die von den Listen erlangten Sitze zwischen den Wahlkreisen der jeweiligen Region aufgeteilt. Gewählt sind die Kandidaten, die a) auf den Listen stehen, welche die Sitze erlangen, und b) die meisten Stimmen innerhalb ihres Wahlkreises (entspricht dem aktuellen Bezirk) auf sich vereinen. Dieses System wird unter anderem in den Kantonen Zürich, Aargau und Schaffhausen angewandt. Es wird als Doppelproporz (nach Pukelsheim) bezeichnet.“* (vgl. Bericht R 21, S. 76).
- *„Die Schaffung von Wahlkreisen, die eventuell zwei oder mehrere Unterwahlkreise umfassen, kommt dem System des Doppelproporz sehr nahe. Die Aufteilung der Abgeordneten nach Listen erfolgt nämlich auf Ebene des Wahlkreises, zu dem die Unterwahlkreise gehören. Welche Personen in einem Unterwahlkreis gewählt werden, wird einzig von dessen Wählern bestimmt. Auch in dieser Situation wird jedem Wahlkreis seiner Bevölkerungszahl entsprechend eine gewisse Anzahl Vertreter zugeteilt. Das Konzept ist aber in dem Sinne anders, als dass verschiedene aktuelle Bezirke innerhalb eines einzigen Wahlkreises zusammengefasst werden und die Kommission R21 der Ansicht ist, dass es im Kanton 6 Wahlkreise (mit Unterwahlkreisen, ausser im Wahlkreis Siders) geben soll. Die Initiative „Jede Stimme zählt“ sieht umgekehrt drei Wahlregionen vor, die ihrerseits die Bezirke der jeweiligen Regionen (Ober-, Mittel-, Unterwallis) zusammenfassen.*
 - *Beispiel: Der Wahlkreis Brig umfasst die Unterwahlkreise Goms, Östlich Raron und Brig. Die Sitzzuteilung wird von den Wählern dieser drei ehemaligen Bezirke bestimmt; welche Personen hingegen gewählt werden, wird von den Wählern jedes dieser ehemaligen Bezirke selbst bestimmt.*
 - *Dieses System lässt die Möglichkeit offen, Wahlkreise einzuführen ohne gleichzeitig auch Unterwahlkreise zu bilden [...]“* (vgl. Bericht R 21, p. 76)

Schliesslich hat die Kommission R 21 folgende zwei Vorschläge debattiert:

- „-- *Einführung der Doppelproporz, d.h. Schaffung von drei Wahlregionen*
 - *Wahlregion Oberwallis, welche die Wahlkreise Goms, Östlich Raron, Brig, Visp, Westlich Raron und Leuk umfasst;*
 - *Wahlregion Mittelwallis, welche die Wahlkreise Siders, Sitten, Hérens und Conthey umfasst;*
 - *Wahlregion Unterwallis, welche die Wahlkreise Martigny, Entremont, St. Maurice und Monthey umfasst.*

- Schaffung von sechs Wahlkreisen mit Unterwahlkreisen, d.h. auf der Grundlage des Entscheids bezüglich der Anzahl Abgeordneten pro Bezirk für die Legislaturperiode 2013-2017
1. Wahlkreis Brig (16 Abgeordnete), mit Unterwahlkreisen bestehend aus den Gemeinden der ehemaligen Bezirke Goms (2), Östlich Raron (2) und Brig (12);
 2. Wahlkreis Visp (22 Abgeordnete), mit Unterwahlkreisen bestehend aus den Gemeinden der ehemaligen Bezirke Visp (12), Westlich Raron (4) und Leuk (6);
 3. Wahlkreis Siders (17 Abgeordnete), ohne Unterwahlkreise;
 4. Wahlkreis Sitten (32 Abgeordnete), mit Unterwahlkreisen bestehend aus den Gemeinden der ehemaligen Bezirke Sitten (17), Hérens (5) und Conthey (10);
 5. Wahlkreis Martigny (22 Abgeordnete), mit Unterwahlkreisen bestehend aus den Gemeinden der ehemaligen Bezirke Martigny (16) und Entremont (6);
 6. Wahlkreis Monthey (21 Abgeordnete), mit Unterwahlkreisen bestehend aus den Gemeinden der ehemaligen Bezirke St. Maurice (5) und Monthey (16).“ (vgl. Bericht R 21, S. 77)

Die Kommission bevorzugt die Schaffung von sechs Wahlkreisen (anstatt drei), um den örtlichen Eigenheiten mehr Rechnung tragen zu können. „Überdies will sie gewissen Gebieten die Möglichkeit einräumen, sich nicht in Unterwahlkreise aufspalten zu müssen“ (vgl. Bericht R 21, S. 77).

Schliesslich schlägt die Kommission R 21 vor, sechs Wahlkreise zu schaffen, wobei jeder (ausser Siders) in Unterwahlkreise aufgeteilt werden kann (vgl. unten; Bericht R 21, p. 77).

In seiner Botschaft erwähnt der Staatsrat folgendes:

„Die Regierung ist bereit Überlegungen betreffend die Wahlkreise für die Wahl der Mitglieder des Grossen Rates zu machen. Sie erachtet es als wichtig, dass das gewählte Wahlsystem einfach und verständlich ist; es ist nicht sicher, dass ein System, welches eine Verteilung auf zwei Ebenen vorsieht (Kreise und Unterwahlkreise; Regionen und Bezirke) dem Kriterium der Einfachheit genügt.“ (vgl. Botschaft, S. 9)

8. Sind Sie für eine Neudefinierung der Wahlkreise für die Wahl der Mitglieder des Grossen Rates?

Falls Sie diese Frage mit „Ja“ beantwortet haben: welche Lösung befürworten Sie?

- **3 Wahlkreise (Oberwallis, Mittelwallis, Unterwallis)**
- **6 Wahlkreise (Brig, Visp, Siders, Sitten, Martinach und Monthey)**
- **Pukelsheim-Modell (doppelter Proporz), mit 3 Wahlkreisen und Unterwahlkreisen**
- **Pukelsheim-Modell (doppelter Proporz), mit 6 Wahlkreisen und Unterwahlkreisen**
- **Weitere (zu präzisieren)**

* * * * *

Zwischenstruktur und Präfekte

Gemäss Art. 26 KV ist der Kanton in Bezirke eingeteilt (Abs. 1); die Bezirke sind aus Gemeinden gebildet (Abs. 2). Der Bezirk ist eine Zwischenstufe zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Der Kanton besteht aus 13 Bezirken (der Bezirk Raron besteht aus zwei Halb-Bezirken, wobei jeder eigene Organe und Befugnisse hat; vgl. Art. 84 Abs. 2 KV). Wie bereits erwähnt, bildet der Bezirk der Wahlkreis für die Wahl der Mitglieder des Grossen Rates (Art. 84 KV). Jeder Bezirk hat einen Präfekten (Regierungsstatthalter) und Vizepräfekten, welche die Regierung vertreten (Art. 59 KV), und einen Bezirksrat (Art. 66 bis 68 KV).

Die Kommission R 21 schlägt die Abschaffung der Bezirke vor. Sie führt aus, dass sich diese Struktur aus geschichtlichen Gründen rechtfertigte, in einer Zeit, „in der die physische Mobilität beschränkt und beschwerlich war, Reise und Weg viel Zeit in Anspruch nahmen“. „Die Übermittlung und Verbreitung der Nachrichten waren an die allgemeine Beweglichkeit gebunden und hingen an der Geschwindigkeit des Menschen, des Pferdes und der Postkutsche. Solche Verhältnisse rechtfertigten es bei weitem, dass es die Regierung (Staatsrat) für notwendig hielt, das Territorium durch eine Art Kontrollnetz zu durchkämmen und einen Vertreter der Autorität am Orte des Geschehens d.h. in jedem Bezirk zu haben und zu wissen“ (vgl. Bericht R 21, S. 28).

Die Kommission R 21 hebt hervor, dass die Befugnisse des Bezirks und des Präfekten im Laufe der Zeit „mit der Stärkung der Zentralverwaltung, der allgemeinen wirtschaftlichen und technischen Entwicklung und nicht zuletzt mit der Einführung der Informatik und der neuen Kommunikationstechnologien zum grossen Teil an Bedeutung verloren“ haben (vgl. Bericht R 21, S. 29).

Sie merkt an, dass „die Entwicklung der Wirtschaft, die regionale Wirtschaftspolitik, die Gebietsplanung und die Mobilität (...) immer mehr über die Bezirksgrenzen hinaus[gehen]. Dasselbe gilt für das wirtschaftliche, geschäftliche, ja sogar kulturelle Leben, das sich immer stärker auf die Agglomerationen konzentriert, während einige Dörfer in der Talebene und am Berg zunehmend zu Schlafgemeinden und Ferienorten werden“(cf. Bericht R 21, S. 29). So steht die Beibehaltung der Bezirke und der Bezirksorgane „nicht mehr mit der modernen Zeit im Einklang [steht], ebenso wenig mit der allgemeinen Mobilität oder der Wirtschaftsentwicklung“ (cf. Bericht R 21, S. 31).

Schliesslich führt die Kommission R 21 aus: „Die zahlreichen und verschiedenartigen Formen der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden sind ein klarer Beweis dafür, dass diese Interessenverbindungen nicht mit der Bezirkszugehörigkeit, sondern vielmehr mit den konkreten Bedürfnissen der Gemeinden und ihrer Bevölkerung zusammenhängen“ (vgl. Bericht R 21, S. 30). Oder anders gesagt, stimmt die interkommunale Zusammenarbeit nicht mit den Bezirksgrenzen überein.

Der Bezirk ist nach Ansicht der Kommission R 21 keine nützliche oder notwendige Struktur mehr für das institutionelle, politische, wirtschaftliche und soziale Leben der Gemeinden. Daher ist sie für die Abschaffung der Bezirke und wünscht auch nicht, dass der Bezirk durch eine andere Zwischenstruktur zwischen dem Kanton und den Gemeinden ersetzt wird.

Diesbezüglich äusserte der Staatsrat folgende Bemerkungen:

„In Berücksichtigung der gewünschten Verstärkung der Gemeinden rechtfertigt es sich nicht eine Zwischenstruktur zwischen dem Kanton und den Gemeinden in die Verfassung aufzunehmen. Im Übrigen ist es schwer sich vorzustellen, welche Aufgaben einem solchen Organismus (heisst dieser nun Region oder Bezirk) zu übertragen sind. Es wird aber immer noch möglich sein, in einem Spezialgesetz eine Zwischenstruktur in dem einen oder anderen Gebiet vorzusehen (vgl. das Gesetz über die politischen Rechte)“ (vgl. Botschaft, S. 11).

„[...] es erscheint beispielsweise unnötig, in der Verfassung ein Zwischenorgan zwischen dem Kanton und den Gemeinden, mit eigenen Aufgaben (z.B. die Region) zu schaffen, wenn man beabsichtigt die kommunalen Institutionen zu verstärken und zu dynamisieren.“ (vgl. Botschaft, S. 8).

9. Sind Sie dafür, dass die Verfassung zwischen Kanton und Gemeinden eine Zwischenstruktur vorsieht?

Falls Sie diese Frage mit „Ja“ beantwortet haben:

- **Wie soll die (geographische) Aufteilung dieser Zwischenstruktur aussehen?**
- **Was für Kompetenzen soll diese Zwischenstruktur erhalten?**
- **Was für Organe soll diese Zwischenstruktur haben?**

* * * * *

Gegenwärtig hat der Staatsrat in jedem Bezirk einen Vertreter unter der Bezeichnung Präfekt und Vizepräfekt (Art. 59 Abs. 1 KV).

Die Kommission R 21 beantragt die Abschaffung des Bezirkes als territoriale Einheit (vgl. hier ob, S. 9). Als logische Konsequenz ist sie auch für die Abschaffung der Präfekte und Vizepräfekte sowie des Bezirksrates, einer obsolet gewordene Institution, welcher kaum noch Befugnisse zukommen.

Die Kommission R 21 anerkennt, dass „insbesondere im französischsprachigen Wallis, (...) die Präfekten aktiv [sind] und (...) auf interkommunaler und regionaler beziehungsweise auf grenzüberschreitender Ebene selbst die Initiative [ergreifen]. Indem sie die Arbeit von Mediatoren ausüben, sind sie in einem gewissen Mass die Verbindungsstelle zwischen den Interessen der Gemeinden und jenen des Staates“ (vgl. Bericht R 21, S. 29). Nach Ansicht der Kommission rechtfertigt sich heute – im Gegensatz zu früher – die Präsenz eines Vertreters des Staatsrates in jedem Bezirk nicht mehr.

Die Kommission R 21 bestreitet nicht, dass insbesondere kleine Gemeinden für die Regelung der Beziehungen zu anderen Gemeinden oder dem Kanton auf einen Mediator, einen Koordinator oder eine Mittelsperson angewiesen sein könnten. In diesem Sinne wird vorgeschlagen, eine Konferenz der Gemeindepräsidenten des Wahlkreises für die Wahl des Grossen Rates einzusetzen (vgl. Frage Nr. 15).

Betreffend die Funktion des Präfekten führt der Staatsrat folgendes aus:

„Die Abschaffung des Bezirksrates scheint offensichtlich. Die Beibehaltung oder Abschaffung der Funktion des Präfekten ist eine sehr politische Frage, wobei man befürchten muss, dass an diese Frage mit einigen Vorurteilen herangegangen wird. Der Staatsrat will das Engagement der Präfekten bei den Gemeinden und deren Verbänden hervorheben. Heutzutage ist der Präfekt in einigen Bezirken ein effizienter Koordinator und ein erfahrener Berater, welcher den Behörden zur Verfügung steht. Es ist bedauernd, dass das Gesetz dem nicht gefolgt ist und die derzeit vom Präfekten ausgeführten Aufgaben zur Kenntnis genommen hat.“ (vgl. Botschaft, S. 10)

10. Sind Sie für die Aufrechterhaltung der Funktion des Präfekten?

* * * * *

Die konsultierten Organisationen haben die Möglichkeit, Bemerkungen und Vorschläge zu den kantonalen Institutionen anzubringen.

11. Haben Sie andere Bemerkungen oder Vorschläge betreffend die kantonalen Instanzen (Staatsrat, Grosser Rat, Präfekten, etc.)?

* * * * *

V DIE GEMEINDEN

Gemeinderat

Jede Gemeinde wählt derzeit einen Gemeinderat von drei bis fünfzehn Mitgliedern (Art. 78 Abs. 2 KV).

Die Anzahl der Gemeinderäte wurde von der Kommission R 21 überprüft. Sie ist für eine Mitgliederzahl der Gemeindeexekutive zwischen **fünf und neun**.

Bei einem Rat aus drei Mitgliedern besteht die Gefahr, dass dieser im Falle von Absenzen, Krankheit oder Ausstand (mangels Quorum) nicht tagen kann, was eine Erhöhung der Anzahl Mitglieder auf mindestens fünf rechtfertigt. Diese Zahl scheint korrekt und akzeptabel zu sein. Eine zu hohe Anzahl Ratsmitglieder hingegen kann die Beschlussfassung erschweren. Die Kommission R 21 spricht sich daher für einen Gemeinderat mit maximal neun Mitgliedern aus. Derzeit haben sechs Gemeinden des Oberwallis eine Exekutive mit drei Mitgliedern; sechs Gemeinden des Mittel- und Unterwallis zählen mehr als neun Gemeinderäte (vgl. Bericht R 21, S. 68).

Der Staatsrat unterstützt diesen Vorschlag:

„Die Reduktion der maximalen Anzahl Gemeinderatsmitglieder (von 15 auf 9) sowie die Verlängerung der Amtsdauer auf 5 Jahre tragen der Sorge einer gewissen Professionalisierung der Gewählten und der Verstärkung der Gemeinden Rechnung. Der Staatsrat schliesst sich diesen Vorschlägen an.“ (vgl. Botschaft, S. 10)

12. Sind Sie dafür, dass der Gemeinderat zwischen 5 und 9 Mitglieder zählt?

* * * * *

Generalrat

In Gemeinden mit über 700 Einwohnern kann die Gemeindeversammlung derzeit einen Generalrat wählen (Art. 73 Abs. 1 KV). Dabei handelt es sich um eine Möglichkeit und nicht eine Verpflichtung. 11 Gemeinden – alle aus dem Mittel- und Unterwallis – haben einen Generalrat.

Die Kommission R 21 will es den Gemeinden überlassen, ob ein Generalrat eingesetzt werden soll. Sie schlägt verschiedene Modalitäten vor, wobei sie die Grösse der Gemeinden berücksichtigt. Es handelt sich um Folgendes:

Gemeinden mit mehr als 5'000 Einwohner

Für diese Gemeinden gilt die Vermutung, dass sie einen Generalrat haben; jedoch können sie per Urnengang den Generalrat durch die Urversammlung ersetzen.

Gemeinden zwischen 1'000 und 5'000 Einwohner

Für diese Gemeinden gilt die Vermutung, dass sie eine Urversammlung haben; jedoch können sie durch Urnenabstimmung die Urversammlung durch einen Generalrat ersetzen.

Gemeinden mit weniger als 1'000 Einwohner

Diese Gemeinden haben eine Urversammlung.

Die Kommission R 21 sieht beim Inkrafttreten der Reform vor, dass jede betroffene Gemeinde eine Urnenabstimmung über die Ersetzung des Generalrates durch die Urversammlung (in den Gemeinden mit mehr als 5'000 Einwohnern) sowie über die Ersetzung der Urversammlung durch den Generalrat (in den Gemeinden zwischen 1'000 und 5'000 Einwohnern) durchführen muss.

Mit diesem flexiblen Vorschlag kann die unterschiedliche Wahrnehmung des Generalrates auf beiden Seiten der Raspille erklärt werden.

In seiner Botschaft hat sich der Staatsrat diese Frage gestellt:

„Der Staatsrat befürwortet den Vorschlag, Gemeinden ab einer gewissen Grösse zur Einführung eines Generalrates zu verpflichten. Es ist zuzugeben, dass die Organisation einer Urversammlung, um Ausgaben in Millionenhöhe zu genehmigen, in einer Gemeinde mit 5'000 oder auch 3'000 Einwohnern wenig Sinn macht, insbesondere da diese Versammlungen oft sehr schlecht besucht sind. Ein Generalrat, welcher namentlich eine Geschäftsprüfungskommission hat, muss die Gemeinde verstärken und sie zu einer noch qualitativeren Arbeit zwingen; der Generalrat kann als Mittel

verstanden werden, welcher die Urversammlung professionalisiert, wobei jedoch klarzustellen ist, dass der Generalrat kein „Gemeinderat Nr. 2“ ist, welcher die Geschäftsführung des Gemeinderates zu überprüfen hat.“ (vgl. Botschaft, S. 10)

13. Sind Sie dafür, die Gemeinden mit vielen Einwohnern zur Einführung eines Generalrates zu verpflichten?

Falls Sie diese Frage mit „Ja“ beantwortet haben, sollte Ihrer Meinung nach die Verpflichtung Gemeinden betreffen, die:

- mehr als 3'000 Einwohner haben
- mehr als 5'000 Einwohner haben
- Weitere (zu präzisieren)

* * * * *

Gemeindefusionen und interkommunale Zusammenarbeit

Die Kantonsverfassung kennt derzeit keine Bestimmung betreffend Gemeindefusionen (Art. 26 Abs. 3 KV begnügt sich damit, dass der Grosse Rat die Zahl und Umgrenzungen der Gemeinden ändern kann). Die Fusion von Gemeinden ist im Gesetz über die Gemeinden geregelt (Art. 129 bis 143 GemG).

Unser Kanton zählt heute 135 Gemeinden (134 Gemeinden ab dem 1. Januar 2014), im Gegensatz zu 163 Gemeinden im 1999. Diese deutliche Verringerung der Anzahl Gemeinden in fünfzehn Jahren (- 28 Gemeinden, d.h. -17%) zeigt die Aktualität dieses Themas.

Die Wichtigkeit dieser Thematik ist der Kommission R 21 nicht entgangen. Diese ist der Meinung, dass „Fusionen aufgrund der immer zahlreicheren und spezifischeren Aufgaben der Gemeinden und der zunehmenden Mobilität nützlich, vorteilhaft und notwendig sind“ (vgl. Bericht R 21, S. 59).

Gemäss der Kommission R 21 muss die Verfassung vorsehen, dass der Kanton die Fusion von Gemeinden bewilligen, fördern und ermutigen, wenn nicht sogar in bestimmten Fällen erzwingen kann. Eine verfassungsmässige Bestimmung muss den Willen des Kantons zeigen, eine voluntaristische Politik im Bereich der Gemeindefusionen führen zu wollen.

In diesem Sinne schlägt die Kommission R 21 vor, einen allgemeinen Fusions-Richtplan aufzustellen. Dieser Plan muss die Ziele und Bedingungen für die Fusion festlegen, sowie den Gemeinden eine Frist zur einvernehmlichen Fusion vorgeben. Falls diese Frist unbenutzt verstreicht, muss der Staat intervenieren und falls es die kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen gebieten, eine Fusion erzwingen. Es handelt sich um ein Vorgehen in zwei Etappen: die Initiative ist den Gemeinden überlassen, der Kanton interveniert nur wenn Letztgenannte untätig bleiben (vgl. Bericht R 21, S. 59). Die Kommission R 21 hat ein ehrgeiziges Ziel betreffend Gemeindefusionen: „Bis 2035 wird es im Wallis nur noch 40 bis 60 Gemeinden geben, nämlich 20 (+/- 5) im deutschsprachigen Wallis und 30 (+/- 5) im französischsprachigen Wallis“ (vgl. Bericht R 21, S. 60).

Schliesslich hält die Kommission R 21 fest, es verstehe sich von selbst, dass die betroffenen Gemeinden und ihre Organe immer zur Gemeindefusion konsultiert werden.

In der Botschaft wurde die Frage der Gemeindefusionen bereits kurz aufgeworfen:

„In Bezug auf Gemeindefusionen spricht sich der Staatsrat für eine aktivere und gezieltere Politik des Kantons aus. Soll man die Fälle, in welchen der Kanton zur Zwangsfusion schreiten kann, überprüfen und erweitern? Ist es utopisch zur Erreichung von ehrgeizigen Zielen grosse finanzielle Mittel einzusetzen? Diese Fragen sollten gestellt werden. Kann eine Gemeinde mit weniger als 500 Einwohnern die gesetzlichen Aufgaben meistern und ihren Einwohnern qualitätsvolle Dienstleistungen

bieten? Wie hoch ist der finanzielle Spielraum einer solchen Gemeinde, nachdem sie die gesetzlichen Auslagen getätigt hat? Die Gemeinde verstärken bedeutet auch, im Interesse der Einwohner, welche das Recht haben, qualitativ hochwertige Dienstleistungen zu verlangen, die Gemeindeautonomie verstärken“ (vgl. Botschaft, S. 10).

14. Sind Sie für eine entschlosseneren Politik des Kantons betreffend Gemeindefusionen?

Falls Sie diese Frage mit „Ja“ beantwortet haben, welche Massnahme(n) empfehlen Sie, um die Gemeindefusionen in unserem Kanton zu fördern oder zu beschleunigen?

Sind Sie insbesondere für folgende Massnahmen? (es ist möglich mehrere Felder anzukreuzen):

- **Finanzielle Hilfe für fusionierende Gemeinden erhöhen.**
- **Ein kantonales Projekt bezüglich Gemeindefusionen schaffen, welches über einen grossen finanziellen Rahmen, sowie über eine festgelegte Frist und ein beziffertes ehrgeiziges Ziel verfügt (z.B. 60 Gemeinden im 2035).**
- **Vorsehen, dass eine Gemeinde zur Fusion verpflichtet wird, wenn sie bestimmte objektive Kriterien nicht erfüllt (z.B. weniger als 500 Einwohner, schlechte finanzielle Situation, Schwierigkeiten bei Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben etc.).**
- **Vorsehen, dass eine Gemeinde zur Fusion verpflichtet wird, wenn sie die minimalen Standartleistungen nicht mehr erbringen kann.**
- **Weitere (zu präzisieren)**

* * * * *

Wie bereits erwähnt ist die Kommission R 21 für die Abschaffung der Bezirke, der Funktion der Präfekte und Vizepräfekte sowie des Bezirkrates. Sie sieht nicht vor, dass eine andere Stufe oder ein anderes Zwischenorgan zwischen dem Kanton und den Gemeinden eingeführt wird (vgl. oben, S. 9).

Die Kommission R 21 befürchtet, dass das Fehlen einer Zwischenstruktur zu einer „Bipolarisierung der Gebietskörperschaften, d.h. auf einer Seite die Gemeinden, auf der anderen der Staat“ führen könnte, ohne zu wissen ob dies zu einer Machtkonzentration des Staates oder zu einer Stärkung der Gemeinden führen würde (vgl. Bericht R 21, S 57).

Um eine Machtkonzentration des Kantons zu verhindern, erachtet es die Kommission R 21 als wichtig, ein interkommunales Organ – sprich die Gemeindepräsidentenkonferenz – einzuführen. Diese Konferenz würde aus allen Gemeindepräsidenten pro Wahlkreis (für die Wahl des Grossen Rates) bestehen. Gemäss der Kommission R 21:

„Es liegt an den Gemeinden, diese Konferenz zu einem effizienten Instrument zu gestalten. Es ist ihnen freigestellt, ein Sekretariat oder eine Delegation mit Handlungsbefugnis oder – im Auftrag der Gemeinden – Entscheidungsbefugnis zu schaffen“ (vgl. Bericht R 21, S. 57-58).

Die finanzielle Verantwortung dieser Konferenz liegt bei den Gemeinden, wobei der Kanton jedoch einen Beitrag leistet. Schliesslich ist die Arbeitsweise, die Aufgaben und die Zuständigkeiten der Konferenz in einem Gesetz zu regeln (z. B. den Fusions-Richtplan erlassen; vgl. Bericht R 21, S. 58).

Diese Konferenz darf nicht mit der Gemeindepräsidentenkonferenz, welche im Gemeindegesetz (Art. 110 GemG) vorgesehen ist, verwechselt werden. Die Terminologie von dieser könnte überprüft werden.

Der Staatsrat hat in seiner Botschaft allgemeine Bemerkung zu dieser Konferenz vorgebracht:

„Die Institution der Wahlkreis-Präsidentenkonferenz ist eine interessante Idee. Diese Konferenz könnte beispielsweise für die interkommunale Koordination und Zusammenarbeit, der Beziehung oder Verbindung zwischen dem Kanton und den Gemeinden usw. zuständig sein. Es wäre in einem solchen Fall aber darauf zu achten, dass jegliche Verwechslung mit der Konferenz, die durch das Gemeindegesetz (Art. 132 GemG) eingeführt wird, verhindert wird und die Aufgaben jedes Organs klar definiert werden. Es kann auch die Frage gestellt werden, ob die Präsidentenkonferenz in der Kantonsverfassung verankert werden muss. Diese Fragen verdienen eine Überprüfung“ (vgl. Botschaft, S. 10-11).

15. Sind Sie für die Einführung einer Gemeindepräsidentenkonferenz des Wahlkreises?

* * * * *

Politische Rechte

Gemäss Art. 73 Abs. 2 KV steht den Bürgern das fakultative Referendum gegen Beschlüsse des Generalrates zu. Das fakultative Referendum betrifft derzeit lediglich diejenigen Gemeinden mit einem Generalrat. Das Gesetz bestimmt die Ausübung dieses Rechts (Art. 69 und 70 GemG).

Die Kommission R 21 stellt fest, dass die Teilnehmerzahl der Urversammlungen „meist bescheiden“ ist. Dies ist mit dem Risiko verbunden, dass Lobbygruppen versuchen, die Versammlung für ihre Zwecke zu missbrauchen. Anstatt ein Präsenz-Quorum an der Urversammlung vorzusehen, schlägt sie vor, das fakultative Referendum gegen Entscheide der Urversammlung einzuführen. Gegen einen Entscheid der Urversammlung können die Einwohner via Referendum die Wiederholung dieses Entscheides an der Urne – welcher ausschlaggebend sein wird – verlangen. Die Kommission R 21 führt aus:

„Hierbei handelt es sich um eine besondere Art des Referendums, da dieselben Stimmberechtigten zweimal über das gleiche Geschäft abstimmen können – das erste Mal im Rahmen der Urversammlung, an der alle teilgenommen haben oder hätten teilnehmen können, und das zweite Mal im Rahmen eines Urnengangs. Es mag unter dem rechtlichen Gesichtspunkt ungewöhnlich erscheinen, dieselben Stimmberechtigten gleich zweimal über ein und dieselbe Frage abstimmen zu lassen. Doch genau das ist der Preis, den es zu bezahlen gilt, wenn die Unabhängigkeit der Urversammlung beibehalten werden soll und jedem Bürger die Freiheit zuerkannt wird, ob er an dieser teilnehmen will oder nicht“ (vgl. Bericht R 21, S. 63).

16. Sind Sie für die Einführung des fakultativen Referendums gegen Beschlüsse der Urversammlung?

* * * * *

Gemäss Art. 74 Abs. 1 KV haben die Gemeinden die *Möglichkeit* das Initiativrecht einzuführen. Das Gemeindegesetz regelt im Detail die Einführung dieses Rechts (Art. 59 ff. GemG), wobei die Mehrheit der Stimmenden die Einführung des Initiativrecht bei der Abstimmung beschliesst. Bis heute haben ungefähr 70 Gemeinden das Initiativrecht eingeführt.

Die Kommission R 21 schlägt die Verallgemeinerung des Gemeindeinitiativrechts vor, „da die Initiative in der Schweizer Tradition ein allgemein anerkanntes politisches Instrument ist“ (vgl. Bericht R 21, S. 64).

17. Sind Sie für die Verallgemeinerung des Gemeindeinitiativrechts?

* * * * *

Burgerschaften

Die Bürgergemeinde ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechtes und hat die ihr von der Gesetzgebung übertragenen Aufgaben im öffentlichen Interesse zu erfüllen (Art. 80 KV). Das Gemeindegesetz und das Gesetz über die Burgerschaften regeln die Organisation, die Aufgaben und Befugnisse der Burgerschaften.

Die Burgerschaft hat eine Burgerversammlung (Art. 81 KV). Die Verfassung verpflichtet eine Burgerschaft hingegen nicht, einen Burgerrat, d.h. sein eigenes Exekutivorgan (Art. 82 a contrario KV) zu haben. In den Gemeinden ohne Burgerrat, übernimmt der Gemeinderat diese Funktion (Art. 79 Abs. 2 KV). Von den 147 Burgerschaften des Kantons haben bloss 49 – ein Drittel der Bürgergemeinden – ihren eigenen Burgerrat, welcher von den Burgern gewählt wird.

Die Überlegungen der Kommission R 21 gehen von zwei Feststellungen aus:

Einerseits haben die Burgerschaften „eine sehr alte und bewährte Tradition“; es handelt sich um eine lebhafteste Institution, welche manchmal stark bei den Burgern verankert ist. Die Burgerschaften müssen beibehalten werden, „da mit ihnen auch eine alte und als bürger-/personennah empfundene Kultur bestehen bleibt und durch sie die Erhaltung der Natur in Form der Wälder, Weinberge, Maiensässe, Alpen und verschiedener landwirtschaftlicher Bereiche gewährleistet wird“ (vgl. Bericht R 21, S. 69).

Andererseits gibt es auch einige Bürgergemeinden mit einer prekären finanziellen Lage und/oder Bürgergemeinden, die sich auf die Verwaltung und Geschäftsführung der Einwohnergemeinden stützen (vgl. Bericht R 21, S. 69).

Soll die Bürgergemeinschaft beibehalten werden, ist es somit notwendig „die Situation der mit Schulden belasteten Bürgergemeinschaften zu sanieren und die Grundsätze ihrer Verwaltung zu klären.“ Zahlreiche Bürgergemeinden können bestehen, da sie sich auf die Einwohnergemeinde stützen, welche die Geschäfte der Bürgergemeinschaft führt, bzw. sich an der Finanzierung beteiligt (vgl. Bericht R 21, S. 29).

In diesem Sinn will die Kommission R 21 den Bürgergemeinden ihre Verantwortung bewusst machen.

Die Bürgergemeinschaft muss sich um ihre eigenen Geschäfte kümmern können. Sie muss selbstständig funktionieren, ohne logistische oder finanzielle Hilfe der Einwohnergemeinde. Sie muss künftig ihre Behörden (den Burgerrat, den Präsidenten und den Vizepräsidenten) wählen und für sich finanziell selbst aufkommen. Ist eine Bürgergemeinschaft dazu nicht in der Lage, muss eine Lösung gefunden werden. Für einen solchen Fall schlägt die Kommission R 21 vor, dass die Bürgergemeinschaft entweder mit der betreffenden Einwohnergemeinde oder mit einer anderen Bürgergemeinschaft fusioniert (vgl. Bericht R 21, S. 70).

Die Kommission R 21 stellt die Bürgergemeinschaft ihrer Verantwortung gegenüber. Ist sie in der Lage ihren Burgerrat zu wählen und ihre eigenen Geschäfte zu führen, soll sie weiterbestehen. Schafft sie es nicht sich selbst zu verwalten oder finanziell für sich aufzukommen, ist zu einer freiwilligen oder (Zwangs-)Fusion zu schreiten. Die Bürgergemeinschaft wird als Körperschaft des öffentlichen Rechtes beibehalten; künftig muss sie sich aber um ihre Verwaltung und Geschäftsführung kümmern, ohne diese der Einwohnergemeinde übertragen zu können. Schafft sie dies nicht, wird sie mit der Einwohnergemeinde (oder einer anderen Bürgergemeinschaft) fusionieren müssen (oder in diese integriert). Als logische Folge daraus wird die Einwohnergemeinde gänzlich von der Geschäftsführung der Bürgergemeinschaft befreit.

Der Staatsrat hat betreffend die Burgerschaften einige allgemeine Bemerkungen angebracht:

„Die vorliegende Reform soll auch die Burgergemeinden erfassen. Der Staatsrat wünscht sich den Vorschlag einer Lösung, welche die Besonderheit jeder Burgerschaft berücksichtigt. Es steht ausser Frage, diese Institution, welche manchmal sehr lebendig und stark beim Volk verankert ist, abzuschaffen. Hingegen muss man der Realität ins Auge schauen: Heute haben lediglich 49 Burgerschaften (von 147) einen getrennten Burgerrat; zahlreiche Burgerschaften befinden sich in einer schweren finanziellen Lage. Für diese Burgerschaften müssen realistische Lösungen gefunden werden (Fusion mit der entsprechenden Einwohnergemeinde, Absorption, usw.), da es nicht gesund sein kann, wenn die Einwohnergemeinden – oft auf freiwilliger Basis – das chronische Defizit der Burgergemeinden ausgleichen.“ (vgl. Botschaft, S. 11)

18. Sind Sie dafür, die Burgerschaften zu verpflichten, einen eigenen Burgerrat zu haben?

19. Sind Sie dafür, der Burgergemeinde die Möglichkeit zu bieten, mit der entsprechenden Einwohnergemeinde zu fusionieren?

Falls Sie diese Frage mit „Nein“ beantwortet haben, welche Massnahme(n) schlagen Sie vor, um den Fortbestand der Burgergemeinden zu gewährleisten, insbesondere von denjenigen mit finanziellen Schwierigkeiten?

Sind Sie insbesondere für folgende Massnahmen? (es ist möglich mehrere Felder anzukreuzen):

- **Gesetzlich verankern, dass die Einwohnergemeinde verpflichtet ist die Burgergemeinde zu finanzieren oder subventionieren.**
- **Gesetzlich verankern, dass die Einwohnergemeinde verpflichtet ist das Defizit der Burgergemeinde ganz oder teilweise zu decken.**
- **Der Burgergemeinde die Möglichkeit geben, eine Steuer von den Burgern zu erheben.**
- **Weitere (zu präzisieren)**

* * * * *

Die konsultierten Organisationen haben die Möglichkeit, Bemerkungen und Vorschläge zu den kommunalen Institutionen anzubringen.

20. Haben Sie andere Bemerkungen oder Vorschläge betreffend die kommunalen Instanzen (Gemeindefusion, Burgergemeinde, etc.)?

* * * * *

VI ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Dauer der Mandate

Die kantonalen und kommunalen Mandate dauern derzeit **vier Jahre** (Art. 85 Abs. 1 KV). Alle Behörden, sowohl die Kantonalen (Grosser Rat, Staatsrat, Ständerat) als auch die Kommunalen (Gemeinderat, Präsident und Vizepräsident, Richter und Vizerichter) sowie die Burgerbehörden (Burgerrat, Präsident und Vizepräsident) werden für vier Jahre gewählt.

Dem Beispiel anderer Kantone (Waadt, Freiburg, Jura) folgend, schlägt die Kommission R 21 vor, die Dauer der kantonalen und kommunalen Mandate auf **fünf Jahre** zu erhöhen. Die Argumente der Kommission R 21 sind die Folgenden:

„Die Verlängerung der Amtsdauer auf fünf Jahre bietet den Mitgliedern der verschiedenen Räte den Vorteil, dass sie ihre Aufgabe während zwei Perioden, d.h. zehn Jahre lang ausüben können. Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass zahlreiche Volksvertreter ihr Amt nach zwei Perioden niederlegen, d.h. nach bloss acht Jahren, da sie sich nicht für eine weitere Periode verpflichten wollen, was sie auf eine Amtsdauer von zwölf Jahren bringen würde. Eine Verlängerung der Amtsdauer an sich wird das Problem mit Sicherheit nicht lösen, könnte im Rahmen anderer Massnahmen (bessere Unterstützung seitens der Verwaltung und des technischen Dienstes in den grossen Gemeinden, bessere Entschädigung usw.) aber dazu beitragen. Zudem wird eine fünfjährige Periode den Volksvertretern ermöglichen, während einer längeren Zeit ernsthaft und effizient zu arbeiten, da das erste Amtsjahr wohl dem Einarbeiten ins Amt gewidmet ist.“ (vgl. Bericht R 21, S. 81-82)

Mit anderen Worten wird mit der Festlegung der Dauer der kantonalen und kommunalen Amtsperiode auf fünf Jahre die Wirksamkeit des öffentlichen Handelns verstärkt und die Projektführung vereinfacht, indem den gewählten Behörden ein Jahr mehr Zeit gegeben wird.

Die Ausnahme sei erwähnt: Der Vorschlag betrifft die beiden Ständeräte nicht, welche weiterhin für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden. Diese Ausnahme erklärt sich dadurch, da die Wahlen für den Nationalrat und den Ständerat am gleichen Tag stattfinden. Da die Mitglieder des Nationalrates für vier Jahre gewählt werden (Art. 149 Abs. 2 BV), scheint es opportun zu sein, die Wahl der Vertreter des Kantons in den Bundeskammern gleichzeitig stattfinden zu lassen. Überdies sehen alle Kantone vor, dass ihre beiden Ständeräte für eine Amtsperiode von vier Jahren gewählt werden.

Die Kommission R 21 ist sich der Schwierigkeit bewusst, dass es alle 20 Jahre zu einer Kollision der eidgenössischen Wahlen mit den kantonalen und kommunalen Wahlen kommt (vgl. nachher: es ist vorgesehen die kantonalen Wahlen auf den Herbst zu verschieben).

Der Staatsrat kann sich dem Vorschlag der Erhöhung der kantonalen und kommunalen Mandatsdauer auf 5 Jahre anschliessen. Ein solcher Vorschlag zielt darauf ab, das Mandat in einen grösseren Zeitrahmen zu setzen (die Zeit der Wahlen ist wenig förderlich für wichtige oder neue Geschäfte umzusetzen; vgl. Botschaft, S. 9-10).

21. Sind Sie für die Erhöhung der Mandatsdauer der kantonalen und kommunalen Behörden auf 5 Jahre?

* * * * *

Datum der kantonalen Wahlen

Die kantonalen Wahlen finden derzeit am ersten Märzsonntag, im Jahr nach den (im Oktober stattfindenden) Gemeindevahlen statt. Anders gesagt liegen zwischen den kommunalen und kantonalen Wahlen weniger als fünf Monate.

Die Kommission R 21 ist der Ansicht, dass diese kurze Frist für die Parteien nicht zweckmässig ist, da die Kandidaten angegangen werden müssen, die Kampagne vorbereitet werden muss, usw.

Es ist opportun, den Parteien ein bisschen mehr Zeit zu gewähren. In diesem Sinn schlägt die Kommission R 21 vor, dass die kantonalen Wahlen im Herbst (grundsätzlich am zweiten Sonntag des Monats Oktober) stattfinden. Die kantonalen Wahlen würden somit im Herbst des Jahres nach den Gemeindevahlen stattfinden.

22. Sind Sie dafür, dass die kantonalen Wahlen im Herbst durchgeführt werden?

* * * * *

VII BEMERKUNGEN UNG VORSCHLÄGE

Die konsultierten Organisationen haben die Möglichkeit – allgemeine oder spezifische – Bemerkungen und Vorschläge zu der Reform der Institutionen anzubringen.

23. Ganz allgemein, haben Sie andere Bemerkungen oder Vorschläge betreffend die Reform unserer Institutionen?

* * * * *

VIII SCHLUSSFOLGERUNG

Zur Erinnerung: Ihre Beobachtungen und Bemerkungen betreffend die Reform unserer Institutionen, sowie der beiliegend – ausgefüllte und unterzeichnete – Fragebogen ist bis **zum 15. Februar 2014** bei der Dienststelle für innere und kommunale Angelegenheiten, Avenue de la Gare 39, 1950 Sitten (oder per E-Mail an folgende Adresse: maurice.chevrier@admin.vs.ch) zurückzusenden.

Sie haben ebenfalls die Möglichkeit den Fragebogen online, auf der Internetseite www.vs.ch/r21-vernehmlassung, auszufüllen.

Die Dienststelle für innere und kommunale Angelegenheiten steht Ihnen für weitere Auskünfte zur Verfügung.

Bereits im Voraus bedanken wir uns bei Ihnen für Ihre geschätzte Zusammenarbeit, welche es dem Staatsrat ermöglichen wird, die Achsen der Reform unserer Institutionen definitiv festzulegen.

Sitten, Oktober 2013

Beilage:

-- Fragebogen zur Vernehmlassung betreffend die Reform der Institutionen (R 21).