

Botschaft

betreffend die Zweckmässigkeit der Revision der Artikel 26, 27, 36 bis 59, 66 bis 92 der Kantonsverfassung betreffend die territoriale Organisation und die Institutionen

Der Staatsrat des Kantons Wallis

an den

Grossen Rat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Grossräte

Wir beehren uns, Ihnen die vorliegende Botschaft zur Prüfung der Zweckmässigkeit einer Revision der Verfassungsartikel betreffend die Institutionen (Art. 26, 27, 36 bis 59, 66 bis 92 KV) zu Ihrer Beurteilung zu unterbreiten.

Nach Art. 104 Abs. 2 der Kantonsverfassung muss die Abänderung der Verfassung oder die Annahme einer neuen Verfassungsbestimmung Gegenstand einer Lesung über die Zweckmässigkeit bilden, die mit dieser Botschaft eingeleitet wird, gefolgt von zwei Lesungen über den Text, bevor sie der Volksabstimmung unterstellt wird (obligatorisches Referendum; Art. 30 Abs. 1 KV). Die neuen Verfassungsbestimmungen müssen anschliessend die Gewährleistung des Bundes gemäss Art. 51 Abs. 2 Bundesverfassung erhalten.

Der erste Teil (I) erinnert daran, dass die vorliegende Revision ein Teil der Totalrevision der Kantonsverfassung ist, die etappenweise erfolgt (Ziff. 1). Anschliessend wird auf die letzte Reform der Institutionen betreffend die Bezirksordnung und das Präfektenstatut eingegangen, welche nicht zu Stande kam (Ziff. 2). Auf die verschiedenen parlamentarischen Vorstösse in Sachen Institutionen (Ziff. 3) folgt die Vorstellung der Vorarbeiten, welche einer ausserparlamentarischen Kommission, der „Kommission R21“, übertragen wurden (Ziff. 4). Insbesondere wird auf das Mandat des Staatsrates, die Vorschläge der Kommission und den Kalender der geplanten Reform eingegangen. Der zweite Teil (II) prüft die Zweckmässigkeit der Reform (Ziff. 1) und legt die betroffenen Verfassungsbestimmungen dar (Ziff. 2). Anschliessend werden die verfolgten Ziele der Zweckmässigkeitslesung erläutert (Ziff. 3) und es bietet sich dem Staatsrat die Gelegenheit – um die Diskussion zu öffnen – einige Überlegungen betreffend die Reform unserer Institutionen vorzubringen. Schliesslich wird in den Schlussfolgerungen (III) auf die Wichtigkeit dieser Verfassungsrevision hingewiesen.

I. Allgemeine Erwägungen

1. Allgemeines

Die vorliegende Revision ist Teil der schrittweisen Totalrevision der Kantonsverfassung. Der Grosse Rat hat sich im Einvernehmen mit dem Staatsrat bereits mehrmals dafür ausgesprochen, die Totalrevision der Kantonsverfassung schrittweise vorzunehmen (vgl. bspw. Bulletin des séances du Grand Conseil, Session ordinaire d'octobre 1997, S. 68 ff.). Durch die Wahl dieser Option haben das Parlament und die Regierung aber nicht punktuelle Revisionen ausgeschlossen (z.B. neuer Art. 13bis; Revision des Art. 87; usw.).

Vor diesem Hintergrund kann man festhalten, dass es sich bei der vorliegenden Reform um eine wichtige Baustelle der Totalrevision der Kantonsverfassung handelt. Zum einen, weil die Hälfte der Bestimmungen unserer Charta von der vorliegenden Reform betroffen sind (die Revision betrifft 52 der 102 Artikel, welche unsere Kantonsverfassung derzeit zählt¹). Zum anderen, da sie

¹ Es wird angemerkt, dass die Art. 83, 91, 93 bis 99 KV aufgehoben wurden (die KV enthält auch die Art. 13bis und 85bis).

allgemein gesehen die Institutionen, namentlich die drei institutionellen Ebenen (Kanton, Bezirk, Gemeinde), die Legislative und Exekutive sowie die Wahlen, bei welchen es sich um wichtige und empfindliche Bereiche handelt, betrifft.

Ausserdem wird der nächste Schritt der Totalrevision den ersten Titel der Kantonsverfassung betreffen, welcher die Grundsätze des Staates und die Grundrechte regelt. Es ist vorgesehen, dass das Parlament sich noch dieses Jahr mit der Zweckmässigkeit der Revision des ersten Titels der Kantonsverfassung befasst.

Sobald diese beiden wichtigen Reformen beendet sind, werden über 80% der Kantonsverfassung kürzlich revidiert und aktualisiert sein².

2. Entstehungsgeschichte

Einleitend erscheint es opportun, die verschiedenen Etappen der Verfassungsrevision betreffend die Bezirksordnung und das Präfektenstatut in Erinnerung zu rufen (Art. 26, 26bis, 59 und 66 bis 68 KV); ein Projekt, welches vom Parlament im Herbst 2005 abgelehnt wurde. Diese Revision betraf auch die Institutionen (Präfekte, Bezirke und Regionen) sowie die territoriale Organisation des Kantons.

Im Anschluss an zahlreiche parlamentarische Interventionen hat der Staatsrat 1995 eine ausserparlamentarische Kommission eingesetzt, die den Auftrag hatte, Verfassungs- und Gesetzestexte über die Bezirksordnung und das Präfektenstatut auszuarbeiten. Gestützt auf den Zwischenbericht der Kommission verabschiedete der Staatsrat die Botschaft zur Befürwortung der Zweckmässigkeit dieser Revision der Verfassungsbestimmungen. Am 14. März 2000 akzeptierte der Grosse Rat einstimmig mit sechs Stimmenthaltungen die Zweckmässigkeit einer Änderung der Verfassungsartikel über die Bezirksordnung und das Präfektenstatut. Im Oktober 2002 verabschiedete die Kommission den Schlussbericht.

Nach einem breiten Vernehmlassungsverfahren hatte der Staatsrat am 27. April 2005 die Botschaft und den Entwurf der Verfassungsbestimmungen betreffend die Reform der Bezirksordnung und des Präfektenstatuts verabschiedet. Der Entwurf enthielt folgende wesentliche Vorschläge:

1. Verfassungsmässige Anerkennung der drei Regionen (Ober-, Mittel- und Unterwallis), welche die 8 sozioökonomischen Regionen ersetzt.
2. Beibehaltung der Bezirke, in erster Linie als Wahlkreise.
3. Beibehaltung und Aufwertung des Amtes des Präfekten, der durch den Staatsrat auf Vorschlag der Gemeindepräsidenten gewählt wird.
4. Abschaffung des Amtes des Vizepräfekten.
5. Abschaffung des Bezirksrates.
6. Institutionalisierung der Konferenz der Gemeindepräsidenten des Bezirks.

Am 13. September 2005 entschied das Parlament mit 62 gegen 54 Stimmen und 7 Enthaltungen das Geschäft (Änderung der Kantonsverfassung) an den Staatsrat zurückzuweisen. Der Grosse Rat beantragte einen zusätzlichen Bericht über die Organisation, den Status und die Kompetenzen der Regionen, der Bezirke und der Präfekten. Man könnte denken, dass der Ersatz der 8 sozioökonomischen Regionen mit den 3 verfassungsmässigen Regionen bei der Entscheidung des Parlaments ins Gewicht gefallen ist.

Anschliessend wurde die Verfassungsreform offiziell sistiert, um die neue Regionalpolitik (Neudefinierung der sozioökonomischen Regionen) abzuwarten. Der Grosse Rat hat am 12. Dezember 2008 das neue Gesetz über die Regionalpolitik angenommen. Der Kanton wird damit in 3 sozioökonomische Regionen (Ober, Mittel und Unter) unterteilt.

² Eigentlich wäre die ganze KV vor nicht mehr als 20 Jahren aktualisiert, wenn man die Revision des 3. Titels im 2006 und die Revision der 4. und 8. Titel im 1993 berücksichtigt.

Die negative Abstimmung des Parlaments vom September 2005 verlangsamte das Verfahren der kantonalen Verfassungsrevision und dämpfte den Elan des Staatsrates am Ende der Legislaturperiode 2005 - 2009.

3. Parlamentarische Vorstösse

a) Am 10. Februar 2009 hat die PLR-Fraktion durch den Grossrat Aldo Resenterra ein Postulat betreffend die territoriale Organisation des Kantons Wallis hinterlegt. Er beantragte dem Staatsrat „sich erneut mit der Reform unserer politischen Strukturen, insbesondere der Bezirke und Regionen zu befassen“ und merkte an, dass „eine globale Überlegung über unsere Institutionen sowie eine ausgedehnte Debatte über ihre Fähigkeit, sich den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu stellen, (sind) für unseren Kanton unentbehrlich geworden“ sind. Am 18. Juni 2009 hat der Grosse Rat dieses Postulat mit 57 gegen 16 Stimmen und 49 Enthaltungen angenommen.

b) Am 10. März 2010 hat die PLR-Fraktion durch die Grossräte René Constantin und Yves Mabillard (Suppl.) eine Motion betreffend die Änderung der Wahlkreise für die Grossratswahlen eingereicht.

Der Staatsrat empfahl die Annahme der Motion. In seiner Antwort präzisierte er: „Grundsätzlich teilt der Staatsrat die Ansicht der Motionäre, dass sich das Verfahren für die Grossratswahlen in den globaleren Rahmen der Reform unserer Institutionen einfügen muss. Die Regierung ist nämlich der Überzeugung, dass die Zukunft unserer Institutionen im Rahmen einer breiten und offenen Debatte, ohne Tabus oder Vorurteile, beleuchtet werden muss“. Am 17. März 2011 hat der Grossrat der Motion der PLR-Fraktion zugestimmt.

c) In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass am 6. Dezember 2010 die Volksinitiative „Jede Stimme zählt“ eingereicht wurde. Die Initiative, welche in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes hinterlegt wurde, schlägt vor, den Wahlmodus der Mitglieder des Grossen Rates zu überarbeiten.

Der Staatsrat hat seine Meinung zu dieser Initiative bereits geäussert³. Auch wenn hier nicht wiederholt werden soll, was bereits gesagt wurde, will die Regierung dennoch daran erinnern, dass die Initiative in die globale Betrachtungsweise hinsichtlich unserer Institutionen eingreifen könnte. Diese Nähe könnte die Bürger verwirren und nicht wirklich förderlich für die Debatten sein. Indem die Debatte auf das Wahlsystem des Parlaments fokussiert wird, läuft man Gefahr die Positionen zu verhärten, die wichtigen Fragen zu kaschieren und die Diskussion letztlich nur auf diese Frage zu reduzieren.

Der Staatsrat erinnert daran, dass er eine umfassende, offene und globale Überlegung zu unseren Institutionen anfangs des 21. Jahrhunderts führen will. In diesem Sinn engagiert sich die Regierung für einen ehrgeizigen Revisionsentwurf, 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.

4. Vorarbeiten – die ausserparlamentarische Kommission

a) Mandat der Kommission

Im Rahmen der integrierten Mehrjahresplanung 2010-2013 verpflichtete sich der Staatsrat grundlegende Überlegungen über die Zukunft der Institutionen anzustellen, insbesondere in Bezug auf die Bezirksordnung und das Präfektenstatut. Dieses vorrangige Ziel wurde in der integrierten Mehrjahresplanung 2011-2014 wiederholt.

Am 1. Juni 2011 hat der Staatsrat eine ausserparlamentarische Kommission eingesetzt, welche beauftragt wurde einen Bericht sowie Vorschläge betreffend die territoriale

³ Botschaft des Staatsrates vom 10. April 2013 betreffend die kantonale Volksinitiative „Jede Stimme zählt“.

Organisation und die Institutionen des Kantons auszuarbeiten. Er hat dieser Kommission („Kommission R 21“) eine Frist bis Ende September 2012 angesetzt, um ihre Vorschläge einzureichen.

Der Staatsrat beauftragte die Kommission, eine umfangreiche und globale Überprüfung unserer Institutionen vorzunehmen und auf die drei institutionellen Ebenen, sprich Kanton, Bezirk und Gemeinde einzugehen. Insbesondere – ohne jedoch abschliessend zu sein – wurden folgende Themen und Fragen aufgeworfen:

Soll es auf Gemeindeebene eine Definition der perfekten Gemeinde (Anzahl Einwohner) geben und soll eine gezielte Politik mittels Gemeindefusionen betrieben werden, um dieses Ideal zu erreichen? Sollen in Bezug auf Fusionen die Förderungsmassnahmen überdacht und in bestimmten Fällen Zwangsfusionen vorgesehen werden? Wie soll das demokratische Manko bei kommunalen Kompetenzdelegationen und –übertragungen auf Gemeindeverbände oder privatrechtliche juristische Personen reduziert werden? Soll die Kompetenz der Gemeindeorgane geändert werden? Soll man den Gemeinden, die mehr als x Einwohner zählen, die Einführung des Generalrats vorschreiben?

Macht die oft finanzschwache Bürgergemeinde noch Sinn? Soll die Möglichkeit vorgesehen werden, dass die Einwohnergemeinde mit der Bürgergemeinde fusioniert bzw. diese absorbiert? Wie ist das Verhältnis zwischen der Einwohner- und Bürgergemeinde? Soll man die Bürgergemeinden zwingen einen Burgerrat zu haben?

Soll auf Ebene der Region eine Stufe zwischen Kanton und Gemeinde – die Region – eingeführt werden bzw. bestehen bleiben? Bejahendenfalls sind die Organe, Aufgaben und Kompetenzen zu definieren. Ist der Bezirk als Verwaltungskreis oder bloss als Wahlkreis aufrecht zu erhalten? Diesfalls werden die Organe und seine Kompetenzen definiert. Sind die Präfekte und Vizepräfekte zu erhalten? Falls ja, wie sehen ihr Wahlmodus und ihre Aufgaben aus? Falls nein, wem sind ihre aktuellen Kompetenzen zu übertragen? Ist der Bezirksrat aufrecht zu erhalten?

Soll auf kantonaler Ebene der Wahlmodus, die Organisation, der Betrieb sowie die Kompetenzen des Grossen Rats und des Staatsrats überdacht werden? Wie soll der Wahlkreis für die Wahl der Mitglieder des Parlaments geschnitten sein? Soll die Zahl der Grossräte überdacht werden, die Suppleanten erhalten bleiben? Soll die Zahl der Staatsräte und die Regeln der Repräsentativität Letztgenannter geändert werden?

Schliesslich wurden vom Staatsrat die Wahldaten sowie die Dauer der Mandate sowohl auf kantonalem wie auch kommunalen Niveau aufgeworfen.

Die Tatsache, dass man sich mit all diesen Themen befasst hat und 37 konkrete Fragen gestellt hat, zeigt den Willen des Staatsrates, sich in diese Diskussion – ohne Vorurteile und Tabus – einzuarbeiten.

b) Zusammensetzung der Kommission

Um ein geografisches und politisches Gleichgewicht sowie eine weibliche Vertretung zu gewährleisten, setzte sich die Kommission aus folgenden 20 Mitgliedern zusammen:

- Herr BURGNER Thomas, alt Staatsrat, alt Nationalrat und alt Grossrat, Präsident der Kommission,
- Frau PERRUCHOUD-MASSY Marie-Françoise, alt Grossrätin und alt Fraktionspräsidentin und alt Gemeinderätin von Chalais, Vizepräsidentin der Kommission,
- Frau PACCOLAT Monique, alt Grossratspräsidentin und alt Nationalrätin, Berichterstatterin der Kommission,
- Herr BETRISEY Albert, alt Grossratspräsident,
- Herr COPT Jean-François, alt Grossratspräsident, alt Gemeinderat von Orsières,
- Herr GRAND Adalbert, Präsident des Verbands der Walliser Bürgergemeinden und Burgerrat von Leuk,

- Herr JOSSEN Hans-Josef, Vizepräsident der Gemeinde Naters,
- Herr LATTION Antoine, Präsident der Vereinigung der Walliser Präfekten und Vizepräfekten, Präfekt des Bezirks Monthey, alt Grossrat, alt Gemeindepräsident von Collombey-Muraz,
- Herr LORETAN Gilbert, Grossrat und alt Grossratspräsident und Gemeindepräsident von Varen,
- Herr MANGISCH Marcel, Grossrat und alt Grossratspräsident,
- Frau MARET Marianne, Präsidentin des Verbands Walliser Gemeinden, Grossrätin und Gemeindepräsidentin von Troistorrens,
- Herr MARIETAN Georges, alt Grossratspräsident und alt Gemeindepräsident von Champéry,
- Herr MONNET Bernard, Präfekt des Bezirks Martigny, alt Burgerpräsident und alt Generalratspräsident von Martigny,
- Frau MONNET-TERRETAZ Marcelle, Vizepräsidentin des Grossen Rates und Gemeinderätin von Riddes,
- Frau NANZER Edith, alt Grossrätin und alt Gemeindepräsidentin von Naters,
- Herr PERRUCHOUD Edmond, Grossrat und alt Gemeinderat von Chalais,
- Herr RUPPEN Franz, Grossrat und Gemeinderat von Naters,
- Herr SCHNYDER Wilhelm, alt Staatsrat, alt Grossratspräsident und alt Gemeindepräsident von Steg,
- Frau SCHWERY Marie-Therese, Präfektin des Bezirks Brig und alt Grossratspräsidentin,
- Herr SIERRO Dominique, alt Grossratspräsident und alt Gemeindepräsident von Hérémece.

c) Arbeiten der Kommission

Der Bericht der Kommission mit dem Titel „R21 – Bericht, Gebiet und Institutionen im 21. Jahrhundert im Wallis“ (nachfolgend: der Bericht) beinhaltet den Kontext der Reform, die Arbeit der Kommission, die Vision und Grundsätze sowie die Vorschläge der Kommission. Dieser Bericht wird der vorliegenden Botschaft beigelegt, so dass es nicht nützlich ist im Detail diese Elemente zu wiederholen. Zudem gibt der Bericht die von der vorliegenden Reform betroffenen Verfassungsbestimmungen in voller Länge wieder.

Die Kommission bildete eine Untergruppe (vgl. Bericht S. 16f.) pro Ebene (Kanton, Region und Gemeinde). Jede der drei Untergruppen war in ihrem Gebiet verpflichtet, der Kommission Optionen und Vorschläge zu unterbreiten. Da man bestrebt war in den Überlegungen auch die Meinung von Spezialisten und Behörden mit Erfahrung in diesem Gebiet einfließen zu lassen, haben die Kommission und die Untergruppen zahlreiche Anhörungen vorgenommen (vgl. Bericht, S. 18 ff.). Prof. Andreas Ladner hat ein Rechtsgutachten zur Zukunft der Walliser Burgerschaften erstellt.

Wie die Kommission anmerkt, ist „die sprachliche Ausgestaltung der derzeitigen Kantonsverfassung [ist] Ausdruck der jeweiligen Epochen und verdiente eigentlich eine redaktionelle Überarbeitung. Dies war aber nicht Sache der Kommission“ (vgl. Bericht, S. 21). So hat sich die Kommission damit begnügt, die aktuellen Verfassungsartikel zu korrigieren oder zu streichen; sie hatte kein Mandat neue Verfassungsbestimmungen vorzuschlagen (S. 22). Diesbezüglich merkt der Staatsrat an, dass ein vollüberarbeiteter Entwurf der Kantonsverfassung sowohl hinsichtlich der Form (Systematik) als auch in der Sache (Inhalt) bei der ersten Lesung vorgestellt wird. Es erscheint in der Tat opportun, einen klaren, prägnanten und in seiner Redaktion modernen Text vorzulegen.

Der Bericht wurde dem Staatsrat am 3. Oktober 2012 vorgelegt.

d) Vorschläge der Kommission

Im Kapitel V zeigt der Bericht „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]

e) Verfahrensablauf

Am 24. Oktober 2012 hat der Staatsrat offiziell vom Bericht der Kommission R 21 Kenntnis genommen. Auch wenn er sich zu diesem Bericht und den darin enthaltenen Vorschläge der Kommission nicht formell äussern wollte, so hat er die Qualität des Berichts begrüsst. Aus Transparenzgründen und um eine so umfassende Debatte wie nur möglich auszulösen, hat er entschieden den Bericht auf der Internetseite des Kantons zu veröffentlichen (http://www.vs.ch/Press/DS_3/CO-2012-10-25-20497/de/R21_Bericht.pdf).

Bei dieser Gelegenheit hat die Regierung ebenfalls den Kalender der Revision verabschiedet und damit bekräftigt, dass die Reform unserer Institutionen eine der Prioritäten der Legislaturperiode 2013-2017 sein wird. Sobald die Zweckmässigkeit der Reform vom Parlament angenommen worden ist (Herbst 2013) ist ein breites Vernehmlassungsverfahren der interessierten Kreisen (politische Parteien, Einwohner- und Burgergemeinden, Präefekte, Justizbehörden, Departemente, usw.) geplant. Die beiden Lesungen der Verfassungsbestimmungen werden im zweiten Semester 2014 stattfinden. Falls dieser Kalender umgesetzt werden kann, wird die diesbezügliche Abstimmung dem Volk im Frühling 2015 unterbreitet. Wird die Änderung der Kantonsverfassung durch die Einwohner angenommen, so ist die einschlägige kantonale Gesetzgebung (z.B. Gemeindegesetz, Gesetz über die politischen Rechte, usw.) anzupassen. Die Reform der Institutionen soll mit der neuen Legislaturperiode im 2017 in Kraft treten.

II. Besondere Erwägungen

1. Zweckmässigkeit der Reform

Die Zweckmässigkeit der Durchführung einer Revision der Artikel 26, 27, 36 bis 59, 66 bis 92 der Kantonsverfassung betreffend der territorialen Organisation und den Institutionen scheint gegeben zu sein. Neben den parlamentarischen Vorstössen, die eine solche Revision verlangt haben (vgl. insbesondere das Postulat der PLR-Fraktion durch Grossrat Resenterra, weiter oben, S. 2), reiht sich diese Reform in das etappenweise Verfahren der Totalrevision der Kantonsverfassung ein.

Ausserdem wird kaum angezweifelt, dass unsere Institutionen eine sorgfältige Überprüfung nicht verdient hätten. Um sich davon zu überzeugen genügt es, sich auf die Bestimmungen über den Bezirksrat zu berufen, welchen heute keine Bedeutung mehr zukommen (Art. 66 bis 68). So nimmt der Bezirksrat weder „Kenntnis von dem Berichte über die Finanzverwaltung des Staates“ (Art. 67 Abs. 2 KV), noch „wacht [er] im besonderen über dessen ökonomische Entwicklung und die Verwertung der landwirtschaftlichen Produkte desselben“ (Art. 67 Abs. 3 KV). Diese Institution ist heute veraltet, was eine Überartung der Verfassungscharta allein schon deshalb rechtfertigt.

Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, die Reform betreffend die Institutionen in umfassender Weise anzugehen und sich nicht auf einen partiellen Ansatz zu beschränken, insbesondere in Bezug auf die Beziehungen und bestehenden Interaktionen zwischen den Gewalten und den institutionellen Ebenen. 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.

Sicherlich ist eine weite und globale Vorgehensweise nicht ohne Risiko; dem Staatsrat ist dies bewusst. Er ist dennoch der Überzeugung, dass sich ein ehrgeiziges Projekt rechtfertigt. Im Übrigen zeigt das Scheitern der Reform betreffend die Bezirksordnung und das Präefektenstatut vom 2005, dass schärfer umrissene Projekte kein Erfolgsgeheimnis sind.

2. Betroffene Verfassungsbestimmungen

Es erscheint nützlich die Titel, Kapitel und Artikel der Kantonsverfassung, welche durch die vorliegende Reform betroffen sind, aufzuzeigen. Nach der Systematik der Verfassung zielt die Revision auf folgende Gegenstände und Bestimmungen ab:

- 2. Titel: Einteilung des Kantons (Art. 26 und 27)
- 5. Titel: Öffentliche Gewalt (Art. 36 bis 59)
 - 1. Kapitel: Gesetzgebende Gewalt (Art. 37 bis 51)
 - A. Befugnisse (Art. 37 bis 42)
 - B. Organisation (Art. 43 bis 49)
 - C. Rechte der Abgeordneten (Art. 50 und 51)

- 2. Kapitel: Vollziehende Gewalt (Art. 52 bis 59)
 - A. Wahl (Art. 52)
 - B. Organisation und Befugnisse (Art. 53 bis 59)
- 6. Titel: Bezirks- und Gemeindeverwaltung (Art. 66 bis 82)
 - 1. Kapitel: Bezirksrat (Art. 66 bis 68)
 - 2. Kapitel: Gemeindeordnung (Art. 69 bis 82)
 - A. Allgemeine Bestimmungen (Art. 69 bis 76)
 - B. Einwohnergemeinden (Art. 77 bis 79)
 - C. Burgergemeinden (Art. 80 bis 82)
 - D. Die Kirchgemeinden (Art. 83)⁴
- 7. Titel: Wahlmodus, Bedingungen der Wahlfähigkeit, Dauer der öffentlichen Ämter (Art. 84 bis 92)⁵

3. Verfolgte Ziele

Gemäss Art. 95 Abs. 2 des Reglements des Grossen Rates soll die Beratung über die Zweckmässigkeit dazu dienen, Ziel und Natur der Revision festzulegen sowie die wesentlichen Grundsätze darzulegen. Grundsätzlich soll die Lesung der Zweckmässigkeit nicht bereits für Beratungen über konkrete und präzise Anträge oder über den Verfassungstext dienen. In der Tat steht dem Parlament nur das Recht zu, sich über die Zweckmässigkeit der Reform, d.h. über die Grundzüge der Reform, zu äussern. Der Staatsrat wünscht sich dennoch, dass der Grosse Rat die Gelegenheit der Zweckmässigkeitslesung nützt, um ihm seine Meinung, seine Ideen und seine allfällige Kritik zur Reform über unsere Institutionen sowie zu den Hauptvorschlägen der Kommission R21 mitzuteilen.

Indem das Parlament seine Meinung, seine Argumente und seine Vorschläge äussert, wäre es dadurch in der Lage, bereits am Anfang des Gesetzgebungsprozesses aktiv an der Reform mitzuwirken. Ein solches Vorgehen scheint umso wünschenswerter zu sein, als der Bericht R21 – welcher dieser Botschaft beiliegt – die Vorschläge der Kommission enthält. So würde es die Zweckmässigkeitslesung ermöglichen Prinzipien und Tendenzen freizulegen, d.h. das Vernehmlassungsverfahren zu lenken (indem den konsultierten Organen Varianten vorgeschlagen werden). Der Staatsrat könnte die geäusserten Meinungen und Argumente beim Entwurf der Reform der neuen Verfassungsbestimmungen berücksichtigen.

Es versteht sich von selbst, dass der Staatsrat dem Grossen Rat nicht beantragt, sich dazu endgültig zu äussern. Jede Frage kann natürlich, anlässlich der Beratungen der Verfassungsbestimmungen (erste und zweite Lesung) überprüft oder erneut diskutiert werden.

Dies gesagt wünscht sich auch der Staatsrat nicht, sich definitiv über die Reform unserer Institutionen und die Vorschläge der Kommission zu äussern, wobei er aber einverstanden ist, dennoch einige Überlegungen und Kommentare abzugeben. Er tut dies auf ganz allgemeine Weise, wobei er seiner Meinung nach zwei wichtigen Axen der Reform folgt: Einerseits die Modernisierung der Institution und andererseits die Verstärkung der Gemeinden.

Einleitend ist daran zu erinnern, dass die Kantonsverfassung die wichtigsten Regeln unseres politischen Systems enthält; sie legt insbesondere die Zusammensetzung, die Zuständigkeiten und den Betrieb der grundlegendsten Organe des Staates sowie die Beziehungen unter ihnen usw. fest. Auch wenn unsere Verfassung die wichtigsten Regeln und die allgemeinen Prinzipien zu enthalten hat, so sollte sie nicht ins kleinste Detail gehen. Dies ist der kantonalen Ausführungsgesetzgebung zu überlassen. Der Staatsrat achtet deshalb darauf dem Grossen Rat einen präzisen und prägnanten Entwurf der Verfassungsbestimmungen zu unterbreiten, der sich auf das Wesentliche bezieht und damit Schwerfälligkeiten verhindert.

⁴ Der Art. 83 KV wurde anlässlich der Änderung vom 10. Juni 1990 aufgehoben.

⁵ Die Art. 93 bis 99 KV wurden anlässlich der Änderung vom 24. Oktober 1993 aufgehoben.

In Bezug auf die Anpassung der Institutionen können namentlich folgende Überlegungen angestellt werden:

- Die Regierung ist bereit Überlegungen betreffend die Wahlkreise für die Wahl der Mitglieder des Grossen Rates zu machen. Er 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.
- Der Staatsrat kann sich dem Vorschlag der Erhöhung der kantonalen 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).
- 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.
- 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.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die Reform zur Verstärkung der Gemeinden führen soll.

- 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?⁶ 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.
- 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.

⁶ Gemäss dem Bericht der Kommission R 21 (S. 60) sollte der Kanton bis 2035 noch 40 bis 60 Gemeinden zählen, nämlich 20 +/- 5 Gemeinden im deutschsprachigen Wallis und 30 +/- 5 im französischsprachigen Wallis.

- 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.
- 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.
- 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).
- 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.

Diese Überlegungen zeigen, dass sich dem Parlament und der Regierung eine schwierige und heikle, aber dennoch spannende Aufgabe stellt. Es geht darum pragmatische und realisierbare Lösungen aufzuskizzieren. Der Staatsrat ist überzeugt, dass das Parlament seine Offenheit und Kreativität beweisen und die Erwartungen der Bevölkerung erfüllen wird.

III. Schlussfolgerungen

Gestützt auf die vorausgehenden Überlegungen – bestärkt durch die kürzlich gefällten Entscheide des Parlaments und die Schlussfolgerungen der ausserparlamentarischen Kommission – hofft der Staatsrat sehr, dass sich die Hohe Versammlung seinem Standpunkt anschliessen kann und die Zweckmässigkeit beschliesst, die Reform der Kantonsverfassung bezüglich der territorialen Organisation und den Institutionen vorzunehmen. Im Übrigen ist diese Reform Teil der Totalrevision der Kantonsverfassung, welche etappenweise erfolgt.

Wie bereits erwähnt, wünscht sich die Regierung, dass das Parlament die Zweckmässigkeitsdebatte dazu nützt, um seine Meinung und Vorschläge zur Reform betreffend unsere Institutionen zu äussern. Der Grosse Rat wäre diesfalls in der Lage, bereits zu Beginn des Gesetzesprozesses an der Reform mitzuwirken, insbesondere in dem er seine Überlegungen zu den im Vernehmlassungsverfahren gestellten Fragen kommuniziert. Ein solches Vorgehen würde die Aufgabe des Staatsrates – die Ausarbeitung der neuen Verfassungstexte – erleichtern (die strittigen Fragen würden mit mehr Sorgfalt und Aufmerksamkeit behandelt, als jene die Gegenstand eines breiten Konsenses waren).

Wir benützen diese Gelegenheit, um Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren Grossräte, unserer Hochschätzung zu versichern und Sie samt uns dem Machtschutz Gottes zu empfehlen.

Sitten, den 5. Juni 2013

Der Präsident des Staatsrates : **Maurice Tornay**
Der Staatskanzler : **Philipp Spörri**