

KOMMISSION 8

Kantonale Behörden II Staatsrat, Verwaltung und Präfekten

Zweite Lesung

Bericht zuhanden des Büros des Verfassungsrates

6. Mai 2022

Inhaltsverzeichnis

I. VORLAGE DER KOMMISSION	3
A. Zusammensetzung der Kommission	3
B. Organisation und Arbeitsweise	3
C. Wichtigste Änderungen gegenüber dem vom Plenum des Verfassungsrates im Herbst 2021 verabschiedeten Vorentwurf der ersten Lesung	3
II. REDIGIERTE ARTIKEL MIT KOMMENTAR	4
Allgemeine Bestimmungen	4
Kompetenzen	5
Übergangsbestimmungen	8
III. ANHÄNGE	10
a. Anhörungen	10
b. Bibliographie	10

I. VORLAGE DER KOMMISSION

A. Zusammensetzung der Kommission

François Quennoz (UDC & Union des citoyens, Präsident), Adeline Crettenand (Valeurs Libérales-Radicales, Vizepräsidentin), Alina Darbellay (Les Verts et citoyens, Berichterstatterin), Géraldine Pouget Zufferey (Le Centre), Frédéric Pitteloud (Le Centre), Lukas Kalbermatten (CVPO), Olivier Derivaz (Parti Socialiste et Gauche Citoyenne), Marc-Antoine Genolet (UDC & Union des citoyens), Thomas Matter (CSPO), Claudia Alpiger (Zukunft Wallis), Claude Nançoz (Valeurs Libérales-Radicales), Jean Zermatten (Appel Citoyen), Jean-François Lovey (Appel Citoyen).

B. Organisation und Arbeitsweise

Die Kommission hat sich zwischen dem 8. Februar und dem 5. Mai 2022 viermal getroffen, dreimal in Sitten und das letzte Mal in Blatten im Lötschental.

Das Sekretariat der Kommission wurde von Frau Christine Bitz, wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Generalsekretariat des Verfassungsrates, kompetent wahrgenommen. Zudem konnte die Kommission auf die Unterstützung von Florian Robyr, Generalsekretär des Verfassungsrates, und Stéphanie Nanchen, Juristin, zählen. Allen dreien gilt der Dank der Mitglieder der Kommission 8.

C. Wichtigste Änderungen gegenüber dem vom Plenum des Verfassungsrates im Herbst 2021 verabschiedeten Vorentwurf der ersten Lesung

In ihren Beratungen bestätigte die Kommission 8 die wichtigsten Entscheidungen, die das Plenum des Verfassungsrates bei der ersten Lesung im Herbst 2021 getroffen hatte. Die Kommission war zudem bemüht, den Text so weit wie möglich zu verschlanken. Zahlreiche redaktionelle Änderungen wurden vorgenommen, um die Klarheit zu verbessern und um insbesondere die Empfehlungen der Experten Ammann und Mahon sowie einige Vorschläge aus der ersten Lesung zu übernehmen. Um eine Systematik zu gewährleisten, wurden einige als überflüssig erachtete Verweise auf das Gesetz gestrichen.

Die wichtigste Änderung, die von der Kommission für die zweite Lesung vorgenommen wurde, war die Einführung von Übergangsbestimmungen. Diese legen das Inkrafttreten des neuen Wahl- und Organisationssystems des Staatsrates auf die Wahl nach dem Inkrafttreten der neuen Verfassung fest. Sie legen auch die wichtigsten Regeln fest, die mit diesem neuen Wahlsystem und der Sitzgarantie für die drei ehemaligen «Verfassungsregionen» verbunden sind. Die Kommission wollte diese Elemente präzisieren, da es unrealistisch erscheint, dass der Grosse Rat in der relativ kurzen Zeit zwischen dem Inkrafttreten der neuen Verfassung und den kantonalen Wahlen 2025 solche gesetzlichen Bestimmungen ausarbeiten kann.

II. REDIGIERTE ARTIKEL MIT KOMMENTAR

Allgemeine Bestimmungen

Art. 80 Funktion

¹ Der Staatsrat ist die oberste vollziehende Behörde. Er führt die Kantonspolitik.

² Er vertritt den Kanton.

Die Kommission hat den Artikel ausgeweitet, indem sie Absatz 2 des Artikels 89 verschoben hat. Die Vertretung des Kantons, sowohl innerhalb als auch ausserhalb des Kantons, ist eindeutig eine Funktion, welche in der Einleitung hervorzuheben ist.

Art. 81 Zusammensetzung und Organisation

¹ Der Staatsrat besteht aus sieben Mitgliedern.

² Er fasst und vertritt seine Beschlüsse als Kollegialbehörde und organisiert sich selbständig.

Dem Willen des Plenums in der ersten Lesung folgend bestätigte die Kommission mit 9 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen den Entscheid, einem siebenköpfigen Staatsrat den Vorzug zu geben. Auf Anfrage der Kommission übermittelte der Staatsrat eine Schätzung der zusätzlichen Kosten, die sich aus dieser Änderung ergeben würden. Diese belaufen sich auf rund 4'350'000 Franken (s. Anhang 1). Die Kommission hält diesen Betrag für überhöht und äussert seine Vorbehalte.

Der Einfachheit halber hat die Kommission den ehemaligen Absatz 3 gestrichen und ihn in Absatz 2 integriert.

Art. 82 Wahl

¹ Die Mitglieder des Staatsrates werden vom Volk gleichzeitig mit den Mitgliedern des Grossen Rates gewählt.

² Die Wahl erfolgt nach dem Proporzverfahren.

³ Ein Mitglied des Staatsrates wird aus den Stimmberechtigten der Regionen Brig und Visp, eines aus jenen der Regionen Siders und Sitten und eines aus jenen der Regionen Martinach und Monthey gewählt.

In Bezug auf Absatz 2 hat die Kommission mit 9 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen beschlossen, dem Plenum in seiner Entscheidung zu folgen, den Staatsrat nach dem Proporzsystem zu wählen.

Bezüglich der in Absatz 3 erwähnten Garantien für die Vertretung der Regionen entschied sich die Kommission mit 11 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung für die vom Plenum in der ersten Lesung gewählte Variante auf einen garantierten Sitz für das Oberwallis, das Mittelwallis und das Unterwallis. Die Kommission hat zudem mehrere Varianten diskutiert, darunter eine negative Garantie von maximal 3 Sitzen pro «Paar» von Regionen (abgelehnt mit 6 zu 4 Stimmen bei 3 Enthaltungen), sowie eine Sitzgarantie nur für die Regionen Brig und Visp (abgelehnt mit 11 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen) und eine Garantie von 2 Sitzen für die Regionen Brig und Visp und maximal 3 Sitzen für die anderen Regionen. Nach reiflicher Überlegung kam die Mehrheit der Mitglieder überein, ein Minimum an Auflagen zu machen, um eine möglichst offene Proporzwahl zu gewährleisten und daher an der vom Plenum in erster Lesung unterstützten Variante festzuhalten.

Die Kommission hat ausserdem beschlossen, Absatz 4 aus der ersten Lesung («Das Gesetz regelt die Einzelheiten.») zu streichen, da sie den Verweis auf das Gesetz für überflüssig und selbstverständlich hält.

Art. 83 Präsidium und Vizepräsidium

¹ Die Präsidentin oder der Präsident sowie die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident des Staatsrates werden alljährlich vom Regierungskollegium ernannt. Diese Ämter können innerhalb derselben Legislaturperiode nicht erneut ausgeübt werden.

² Die Präsidentin oder der Präsident des Staatsrates sorgt für die Kohärenz des Regierungshandelns.

In Bezug auf Absatz 1 hat die Kommission eine Bemerkung des Staatsrats zur Kenntnis genommen, wonach die Formulierung «im folgenden Jahr» im Vorentwurf der ersten Lesung für ein bisheriges Mitglied des Staatsrats die Möglichkeit ausschliesst, im letzten Jahr der Legislaturperiode und, im Falle einer Wiederwahl und in Abhängigkeit von der neuen Zusammensetzung des Staatsrats, im ersten Jahr der folgenden Legislaturperiode das Präsidium zu übernehmen. Da die Möglichkeit, dass dieses Szenario eintritt, nicht auszuschliessen ist, beschloss die Kommission, «im folgenden Jahr» durch «innerhalb derselben Legislaturperiode» zu ersetzen.

Kompetenzen

Art. 84 Regierungsprogramm

¹ Innerhalb einer gesetzlich festgelegten Frist präsentiert der Staatsrat dem Grossen Rat ein Regierungsprogramm, das die Ziele sowie die Mittel zur Zielerreichung umschreibt und den Zeitplan festlegt.

² Der Staatsrat kann das Programm abändern. Er unterbreitet die Änderungen dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme.

³ Anfang Jahr erstattet der Staatsrat dem Grossen Rat Bericht über den Stand der Umsetzung des Regierungsprogramms.

Die Kommission hat den aus der ersten Lesung stammenden Absatz 2 («Alle Mitglieder des Staatsrates sind an den Inhalt dieses Programms gebunden.») gestrichen, da die Tatsache, dass die Mitglieder des Staatsrats an den Inhalt des gemeinsam erarbeiteten Programms gebunden sind, insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Kollegialitätsprinzips, das in Artikel 81 Absatz 2 enthalten ist, offensichtlich erscheint.

In Bezug auf Absatz 2 und in Anlehnung an den Abänderungsantrag der Fraktion PS-GC in der ersten Lesung hat die Kommission beschlossen, den Ausdruck «im Laufe der Legislatur» im ersten Satz zu streichen, da sich das Regierungsprogramm mit zwei Legislaturperioden überschneiden kann. Dies ändert nichts an der Tatsache, dass der Staatsrat das Programm jederzeit abändern kann.

Art. 85 Leitung der Verwaltung

¹ Der Staatsrat leitet die Kantonsverwaltung und organisiert sie in Departemente gleicher Wichtigkeit.

² Jedes Mitglied des Staatsrates leitet ein Departement.

Aus Gründen der Klarheit und Prägnanz hat die Kommission Absatz 3 («Der Staatsrat sorgt dafür, dass die Verwaltung effizient und bürgernah ist.») gestrichen. Einerseits erschien ihr der Begriff «bürgernah» nicht klar und ohne normative Bedeutung, andererseits sind die Grundsätze der Effizienz und der Dezentralisierung bereits in den Artikeln 134 und 137 des Vorentwurfs enthalten.

Art. 86 Rechtsetzungskompetenzen

¹ Der Staatsrat bereitet die Verfassungs- und Gesetzgebungsentwürfe zuhanden des Grossen Rates vor.

² Er setzt Recht in Verordnungsform, soweit er durch Gesetz dazu ermächtigt ist, und erlässt Ausführungsbestimmungen zum Bundesrecht, wenn dieses ausdrücklich seine Zuständigkeit festlegt.

³ Er erlässt in Reglementsform die zur Anwendung kantonaler Gesetze notwendigen Bestimmungen.

Die Kommission hat sich mit den Bemerkungen der Experten Ammann und Mahon über die mögliche terminologische Unklarheit zwischen Verordnungen (die in der Walliser Rechtsordnung auf Ersatznormen verweisen) und Reglementen (die auf Ausführungsnormen verweisen) befasst. Da sie jedoch der Ansicht war, dass die Walliser Praxis präzise und gut etabliert ist, gab sie dem Status quo den Vorzug, entschied sich jedoch für die Formulierung von Artikel 91 Absatz 1 GORBG: «Der Staatsrat erlässt nur dann Ausführungsbestimmungen zum Bundesrecht, wenn dieses ausdrücklich seine Zuständigkeit festlegt».

Art. 87 Kompetenz als Beschwerdeinstanz

Der Staatsrat entscheidet als Beschwerdeinstanz im Verwaltungsverfahren in den gesetzlich festgelegten Fällen.

Keine Änderung gegenüber der Bestimmung aus der ersten Lesung.

Art. 88 Finanzkompetenzen

¹ Der Staatsrat unterbreitet dem Grossen Rat den Voranschlag, die Jahresrechnung des Staates und den Verwaltungsbericht.

² Er beschliesst über die Ausgaben sowie den Erwerb und die Veräusserung öffentlicher Grundstücke in den vom Gesetz vorgesehenen Grenzen.

Die Kommission hat Absatz 1 durch die Erwähnung des Verwaltungsberichts ergänzt, wie dies in Artikel 54 der geltenden Kantonsverfassung der Fall ist. Es erscheint als notwendig, dass neben dem Budget und der Rechnung auch der Verwaltungsbericht dem Grossen Rat vorgelegt wird.

Art. 89 Aussenbeziehungen

¹ Der Staatsrat handelt unter Vorbehalt der Zuständigkeiten des Grossen Rates interkantonale und grenzübergreifende Vereinbarungen aus und unterzeichnet sie. Er informiert den Grossen Rat regelmässig über die laufenden Verhandlungen.

² Er nimmt Stellung zu den Vorlagen der Bundesbehörden.

³ Der Staatsrat sowie die Walliser Mitglieder der eidgenössischen Räte setzen nach den im Gesetz festgelegten Modalitäten eine ständige Kommission für den Informationsaustausch über Bundesangelegenheiten ein.

Wie oben erwähnt, wurde der ehemalige Absatz 1 in Artikel 80 (Absatz 2) verschoben.

In Absatz 3 ist die Kommission der Ansicht, dass die Bezeichnung «Konferenz für Bundesangelegenheiten» nicht in der Verfassung stehen sollte, weshalb dies gestrichen wurde.

Art. 90 Aufsicht über die Gemeinden und die Bürgergemeinden

- ¹ Der Staatsrat übt die Aufsicht über die Gemeinden und die Bürgergemeinden aus.
- ² Er kann Mitglieder des Gemeinderates und des Burgerrates abberufen.
- ³ Das Gesetz bestimmt die Fälle und das Verfahren für die Abberufung.

Keine Änderung gegenüber der Bestimmung aus der ersten Lesung, ausser der formellen Anpassung bezüglich der Bezeichnung Burgerschaften («Bürgergemeinden») aufgrund des Entscheids der Kommission 10 der zweiten Lesung.

Art. 91 Ernennungen

- ¹ Der Staatsrat nimmt die Ernennungen, die nicht einer anderen Behörde vorbehalten sind, auf der Grundlage der Kompetenz und Erfahrung der Kandidatinnen und Kandidaten vor und achtet auf eine ausgewogene Vertretung der Regionen sowie von Frauen und Männern.
- ² Bei den Verwaltungsräten der öffentlichen Institutionen und Unternehmen wendet er dieselben Grundsätze an und achtet darauf, eine ausgewogene Vertretung der in den Grossen Rat gewählten politischen Kräfte zu gewährleisten.

Die Kommission hat die Formulierung dieses Artikels gründlich überarbeitet und dabei einen von einem Kommissionsmitglied eingebrachten Vorschlag aufgenommen, der vom Plenum bereits in der ersten Lesung behandelt wurde. Im Vergleich zum Artikel aus der ersten Lesung wurden die Formulierungen getauscht, mit dem Ziel, das Wesentliche in Absatz 1 darzulegen und dann auch in Absatz 2 anzuwenden.

Die Kommission hat sich darauf geeinigt, den Ausdruck «in voller Transparenz» zu streichen, der insbesondere von den Experten Ammann und Mahon in Frage gestellt wurde. Die Kommission bezweifelt die tatsächliche Anwendbarkeit dieser Bestimmung, insbesondere im Hinblick auf den Datenschutz. Der Grundsatz der Transparenz ist zudem bereits in Artikel 134 Absatz 1 des Vorentwurfs verankert.

Art. 92 Öffentliche Ordnung und Sicherheit

Der Staatsrat ist für die öffentliche Ordnung und Sicherheit verantwortlich.

Keine Änderung gegenüber der Bestimmung aus der ersten Lesung.

Art. 93 Ausserordentliche Lagen

- ¹ Der Staatsrat kann alle erforderlichen Massnahmen ergreifen, um schwerwiegende Gefahren abzuwenden oder anderen Ausnahmesituationen zu begegnen. Die Gültigkeitsdauer dieser Massnahmen ist zeitlich begrenzt.
- ² Die ausserordentlichen Massnahmen müssen innerhalb von sechs Monaten vom Grossen Rat ratifiziert werden, andernfalls können sie nicht erneuert werden.
- ³ Das Gesetz legt das Verfahren für die Bestätigung durch den Grossen Rat fest.

Keine Änderung gegenüber der Bestimmung aus der ersten Lesung.

Art. 94 Mediation in Verwaltungsangelegenheiten

¹ Durch Gesetz wird eine unabhängige kantonale Ombudsstelle für die aussergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten zwischen der kantonalen Verwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern errichtet.

² Der Grosse Rat wählt die Ombudsperson.

Die Kommission hat im Laufe der Arbeit davon Kenntnis genommen, dass der Staatsrat einen Vorentwurf für ein Gesetz über die Mediation in Verwaltungsangelegenheiten (MedG) und die dazugehörigen Unterlagen in die Vernehmlassung geschickt hat (vgl. Anhänge 3 bis 5). Sie lehnt den Vorschlag des Staatsrats ab, dass die Ombudsperson vom Staatsrat ernannt werden soll, und bestätigt den Beschluss des Plenums in erster Lesung, dass diese Person vom Grossen Rat gewählt werden soll.

Zudem hat die Kommission von der Staatskanzlei eine Einschätzung der finanziellen Auswirkungen der Schaffung eines solchen Organs verlangt. Die Kommission erachtet den vom Staatsrat in seiner Antwort genannten Betrag von 200'000 Franken als zu tief.

Die Kommission hat auch ausführlich über die in beiden Sprachen verwendete Terminologie (z. B. «Mediator» versus «Ombudsperson») diskutiert. Nach reiflicher Überlegung einigte sie sich darauf, den Titel «Mediation in Verwaltungsangelegenheiten» zu verwenden, um eine Verwechslung mit der Mediation im Justizbereich zu vermeiden.

Aus Gründen der Klarheit hat sie auch im Deutschen den Begriff «Mediationsstelle» (Absatz 1) bzw. «Mediatorin oder Mediator» (Absatz 2) durch «Ombudsstelle» bzw. «Ombudsperson» ersetzt. Die Kommission übernimmt damit die Terminologie, die der Staatsrat in seinem Gesetzesvorentwurf zuhanden des Grossen Rates verwendet hat, wobei die französische Formulierung unverändert bleibt.

Die Kommission hat zudem beschlossen, die Amtsdauer der Ombudsperson nicht festzulegen, wie dies in Absatz 2 des Vorentwurfs aus der ersten Lesung vorgesehen war («für die Dauer der Legislatur»). Dies um insbesondere die Chancen zu maximieren, die bestmöglichen Profile zu rekrutieren, die Unsicherheit im Zusammenhang mit der Erneuerung dieses Mandats zu begrenzen (vgl. die aktuelle Situation betreffend den kantonalen Datenschutzbeauftragten) und sich an die vom Verfassungsrat beschlossenen Modalitäten für die Mitglieder der Justizbehörden anzupassen. Die Idee besteht darin, das Wesentliche zu regeln und ansonsten auf den Gesetzgeber zu vertrauen.

Übergangsbestimmungen

Art. 211 Wahl und Organisation des Staatsrates

¹ Die Bestimmungen betreffend die Wahl und die Organisation des Staatsrates gelten ab der Gesamterneuerungswahl des Staatsrates, die auf das Inkrafttreten dieser Verfassung folgt.

² Für die Wahl des Staatsrates, die auf das Inkrafttreten dieser Verfassung folgt, gilt Folgendes:

- a) die Regeln über die Wahl des Nationalrates, insbesondere über die Aufstellung der Listen, Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen, gelten sinngemäss;
- b) wenn nach einer ersten Sitzverteilung nach dem Proporzsystem keine in den Staatsrat gewählte Person aus der Stimmbevölkerung der Regionen Brig und Visp,

Siders und Sitten oder Martinach und Monthey nach Art. 82 Abs. 3 stammt, so ist die in den betreffenden Regionen wohnhafte Person gewählt, die innerhalb der Listenverbindung mit den meisten Stimmen im ganzen Kanton am meisten Stimmen erhalten hat, anstelle der gewählten Person, die innerhalb derselben Listenverbindung am wenigsten Stimmen erhalten hat.

³ Bis zum Inkrafttreten gesetzlicher Bestimmungen nach Artikel 82 Absatz 3 dieser Verfassung bestehen:

- die Regionen Brig und Visp aus den ehemaligen Bezirken und Halbbezirken Goms, Östlich Raron, Brig, Visp, Westlich Raron und Leuk;
- die Regionen Siders und Sitten aus den ehemaligen Bezirken Siders, Sitten, Ering und Gundis;
- die Regionen Martinach und Monthey aus den ehemaligen Bezirken Martinach, Entremont, Saint-Maurice und Monthey.

Die Kommission hat beschlossen, das Inkrafttreten der neuen Bestimmungen über die Wahl und Organisation des Staatsrats auf die Wahl nach dem Inkrafttreten der neuen Verfassung (Absatz 1), d. h. auf 2025, festzulegen. Sie ist der Ansicht, dass, auch wenn diese Frist für die Durchführung einer Staatsratswahl unter einem neuen System kurz erscheinen mag, die Bevölkerung nicht verstehen würde, wenn sie nach dem Inkrafttreten der neuen Verfassung mehr als eine Legislatur warten müsste, bis das neue System zur Anwendung kommt.

Die Absätze 2 bis 4 sollen verhindern, dass der Grosse Rat innerhalb einer sehr kurzen Frist eine Ausführungsgesetzgebung schaffen muss, was auf den ersten Blick als relativ unrealistisch erscheint. Daher soll (nur für die Wahl 2025) das Gebiet der Regionen (Absatz 2), die von der in Artikel 82 Absatz 3 enthaltenen «Sitzgarantie» betroffen sind und die Regeln für die Organisation der Wahl (Absatz 3) provisorisch festgelegt werden, sowie eine provisorische Regel über die Funktionsweise der Sitzgarantie aufgestellt werden, falls ein «Paar» von Regionen nach einer ersten Sitzverteilung keinen Sitz im Staatsrat erhält (Absatz 4).

In der Schlussabstimmung wurde der Vorentwurf der Kommission 8 für die zweite Lesung mit 10 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen. Es wurden keine Minderheitsberichte angekündigt.

Bericht genehmigt in der Sitzung der Kommission 8 vom 5. Mai 2022.

Der Kommissionspräsident: **François Quennoz**

Die Kommissionsberichterstatteerin: **Alina Darbellay**

III. ANHÄNGE

a. Anhörungen

Die Kommission der zweiten Lesung hat keine weiteren Anhörungen durchgeführt.

Sie hat jedoch bei der Staatskanzlei eine Kostenschätzung für die Erhöhung der Anzahl der Mitglieder des Staatsrats von 5 auf 7 sowie für die Schaffung eines Organs für Verwaltungsmediation beantragt. Die Antwort des Staatsrats steht den Mitgliedern des Verfassungsrates auf der Extranet-Plattform zur Verfügung.

b. Bibliographie

Stojanovic Nenad und Müller Sean (2022): [Verfassungsreform im Wallis: Ein Proporz mit Sitzgarantie für den Walliser Staatsrat?](#) Online-Artikel auf der Webplattform DeFacto.

Odile Ammann und Pascal Mahon, "Examen de l'avant-projet de nouvelle Constitution cantonale issu de la première lecture de l'Assemblée constituante du Canton du Valais", Bericht, erstellt auf Anfrage und im Auftrag des Büros des Verfassungsrates der Republik und Kanton Wallis, 8. Februar 2022.

Odile Ammann und Pascal Mahon, "Commentaire détaillé de l'avant-projet", Anhang zum Bericht über die Prüfung des Vorentwurfs der neuen Kantonsverfassung, 8. Februar 2022.

[Vorentwurf des Gesetzes](#) über die Mediation in Verwaltungsangelegenheiten (MedG)

[Erläuternder Bericht](#) zum Vorentwurf des MedG

[Begleitbrief](#) zum Vorentwurf des MedG