

Prof. Nils SOGUEL – Idheap/Lausanne
Dr. Gilles A. LECHOT – Compas/Neuenburg
Lucien SAVOY – Compas/Neuenburg

**Vision für das Walliser
Gemeindegefüge angesichts globaler
Herausforderungen**

Bericht zuhanden des Departements für
Sicherheit, Institutionen und Sport
Kanton Wallis

Impressum

Urheber	<p>Prof. Nils Soguel [beauftragter Experte] Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung Universität Lausanne CH-1015 Lausanne +41 21 692 68 50 nils.soguel@unil.ch</p> <p>Dr. Gilles Léchet, Lucien Savoy [beauftragte Experten] Compas Management Services Sàrl PF 2029, CH-2001 Neuenburg +41 32 730 16 00 gilles.lechet@compas-management.ch</p>
Auftraggeber	<p>Kanton Wallis Departement für Sicherheit, Institutionen und Sport Staatsrat Frédéric Favre</p>
Auftragsdatum	Dezember 2018
Abgabe des Berichts	Dezember 2019
Empfehlung zur Zitierweise	<p>Soguel N., Léchet G. und Savoy L., <i>Vision für das Walliser Gemeindegefüge angesichts globaler Herausforderungen</i>, 2019, Lausanne und Neuenburg.</p>
Geschlechtergerechte Sprache	Jede Bezeichnung für Person, Status oder Funktion gilt in gleicher Weise für Frau und Mann.

Übersicht

<u>Für den eiligen Leser</u>	iv
<u>Abbildungsverzeichnis</u>	v
<u>Tabellenverzeichnis</u>	vi
<u>Abkürzungsverzeichnis</u>	vii
<u>1 Einleitung</u>	1
<u>2 Standortbestimmung</u>	4
2.1 Zustand und jüngste Entwicklungen der Schweizer Gemeinden	4
2.2 Merkmale des Walliser Gemeindegefüges	8
2.2.1 Struktur des Walliser Gemeindegefüges	8
2.2.2 Autonomie und Kompetenzen des Walliser Gemeindegefüges	12
2.2.3 Typologie des Walliser Gemeindegefüges	14
2.3 Fusionsprozess der Walliser Gemeinden	18
2.4 Herausforderungen für Fusionen von Walliser Gemeinden	25
<u>3 Strategische Diagnose</u>	28
3.1 SWOT-Analyse des Walliser Gemeindegefüges	28
3.2 Wichtigste strategische Herausforderungen	31
3.3 Fähigkeit, auf die strategischen Herausforderungen zu reagieren	34
<u>4 Walliser Gemeindegefüge</u>	36
4.1 Strategische Vision – Walliser Gemeindegefüge	36
4.1.1 Status quo	37
4.1.2 Diversifizierte Gemeinden – Bezirke	37
4.1.3 Spezialisierte Gemeinden – Regionen	38
4.1.4 Mischgemeinden – diversifiziert oder spezialisiert	41
4.1.5 Grossgemeinden – Regionen	42
4.2 Multikriterien-Analyse – Bewertung der Alternativstrategien	43
<u>5 Kriterien und Entscheidungshilfe</u>	47
5.1 Allgemeine Entscheidungskriterien – externe Dimension	47
5.2 Entscheidungshilfe	53
<u>6 Schlussfolgerung</u>	54
<u>7 Bibliografie</u>	55

8	Anhänge	57
8.1	Liste der befragten Personen	58
8.2	Entscheidungsbaum der Gemeindetypologie 2012	59
8.3	Typologie und Merkmale der Walliser Gemeinden	60
8.4	Karte der Walliser Gemeinden	65
8.5	Vorschlag für eine Mindestpersonalausstattung	66
8.6	Entscheidungshilfe	67

Für den eiligen Leser

Um sich einen Überblick zu verschaffen, kann sich der eilige Leser auf die Lektüre folgender Teile konzentrieren:

Einleitung [Seiten 1 bis 3]

Hauptpunkte der Standortbestimmung [Seiten 24 und 25]

Strategische Herausforderungen des Walliser Gemeindegefüges [Seiten 31 bis 33]

Allgemeine Entscheidungskriterien [Seiten 47 bis 50]

Entscheidungshilfe [Seiten 53 und 67]

Alle grau hinterlegten Absätze

Abbildungsverzeichnis

<u>Abbildung 1</u>	<u>Methodologisches Modell der Studie</u>	<u>2</u>
<u>Abbildung 2</u>	<u>Ausmass der interkommunalen Zusammenarbeit</u>	<u>6</u>
<u>Abbildung 3</u>	<u>Entwicklung der Zahl der politischen Gemeinden in der Schweiz seit 1950</u>	<u>7</u>
<u>Abbildung 4</u>	<u>Gemeindegrösse im kantonalen Vergleich ^{a, b}</u>	<u>9</u>
<u>Abbildung 5</u>	<u>Bevölkerungszahl und Rang der Walliser Gemeinden: Zipfsches Gesetz</u>	<u>10</u>
<u>Abbildung 6</u>	<u>Durchschnittliche Bevölkerungszahl pro Gemeinde und Region</u>	<u>12</u>
<u>Abbildung 7</u>	<u>Reduktion der Gemeindezahl gegenüber dem Jahr 2000 (in %)</u>	<u>19</u>
<u>Abbildung 8</u>	<u>SWOT-Analyse und die wichtigsten strategischen Herausforderungen für das Walliser Gemeindegefüge</u>	<u>30</u>
<u>Abbildung 9</u>	<u>Status quo – stilisierte Darstellung</u>	<u>37</u>
<u>Abbildung 10</u>	<u>Diversifizierte Gemeinden – Bezirke – stilisierte Darstellung</u>	<u>38</u>
<u>Abbildung 11</u>	<u>Spezialisierte Gemeinden mit Agglomeration(en) – stilisierte Darstellung</u>	<u>39</u>
<u>Abbildung 12</u>	<u>Spezialisierte Gemeinden mit grossem städtischem Zentrum / grossen städtischen Zentren – stilisierte Darstellung</u>	<u>40</u>
<u>Abbildung 13</u>	<u>Mischgemeinden – diversifiziert oder spezialisiert – stilisierte Darstellung</u>	<u>41</u>
<u>Abbildung 14</u>	<u>Grossgemeinden – Regionen (sechs Gemeinden) – stilisierte Darstellung</u>	<u>42</u>

Tabellenverzeichnis

<u>Tabelle 1</u>	<u>Entwicklung der Aufteilung der Ausgaben der öffentlichen Haushalte</u>	<u>7</u>
<u>Tabelle 2</u>	<u>Aufteilung der Walliser Gemeinden nach Grösse und Anteil an der Walliser Bevölkerung nach Gemeindegrösse, Stand am 31. Dezember 2018</u>	<u>11</u>
<u>Tabelle 3</u>	<u>Walliser Gemeinden gemäss Gemeindetypologie 2012</u>	<u>17</u>
<u>Tabelle 4</u>	<u>Demografische Entwicklung und Anzahl Gemeinden</u>	<u>20</u>
<u>Tabelle 5</u>	<u>Fusionsprojekte von Walliser Gemeinden mit Inkrafttreten seit 2000</u>	<u>21</u>
<u>Tabelle 6</u>	<u>Fusionsprojekte im Zeitraum 2000–2017 – Entwicklung der durchschnittlichen Bevölkerung der Walliser Gemeinden</u>	<u>22</u>
<u>Tabelle 7</u>	<u>Gemeindefusionsprojekte zwischen 2005 und 2018 – Erfolge und Misserfolge</u>	<u>23</u>
<u>Tabelle 8</u>	<u>Multikriterien-Analyse der Alternativstrategien – strategische Visionen</u>	<u>43</u>
<u>Tabelle 9</u>	<u>Allgemeine Entscheidungskriterien – Reform des Walliser Gemeindegefüges</u>	<u>47</u>
<u>Tabelle 10</u>	<u>Gemeindeverwaltung – Mindestausstattung</u>	<u>66</u>

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
Abs.	Absatz
Anz.	Anzahl
Art.	Artikel
B	Berggemeinde
BEV	ständige Wohnbevölkerung am Jahresende
BFS	Bundesamt für Statistik
Bsp.	Beispiel
D. h.	Das heisst
DIKA	Dienststelle für innere und kommunale Angelegenheiten
Einw.	Einwohner
EPFL	Eidgenössische Technische Hochschule Lausanne
FH	Fachhochschule
FusV	Verordnung über Gemeindefusionen
GemG	Gemeindegesezt
HR	Personalmanagement
IDHEAP	Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung
IDIAIP	Institut für perzeptive und künstliche Intelligenz
K	Kernstadt
km ²	Quadratkilometer
KPM	Kompetenzzentrum für Public Management
∅	Durchschnitt
RSC	Raum mit städtischem Charakter
S.	Seite
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
VS	Wallis
vs.	versus
VZÄ	Vollzeitäquivalent
W	Wohngemeinde

1 Einleitung

Kontext. Per 1. Januar 2019 **zählte der Kanton Wallis 126 Gemeinden**, darunter 32 mit weniger als 500 Einwohnern. Seit 1990 ist die Anzahl Walliser Gemeinden um 37 Gemeinden zurückgegangen, 15 davon seit 2011. Diese Dynamik betrifft den ganzen Kanton in unterschiedlichem Ausmasse mit einigen **herausragenden Projekten** wie die Fusion der Gemeinden des Val d’Anniviers (Ayer, Chandolin, Grimetz, Saint-Jean, Saint-Luc und Vissoie) oder jene der Gemeinden auf dem Haut-Plateau (Chermignon, Mollens, Montana und Randogne). Im Gemeindegesetz (GemG) vom 5. Februar 2004 sind in den Artikeln 129 ff. die Bestimmungen für Fusionen oder Trennungen von Gemeinden enthalten, die in der Verordnung über Gemeindefusionen (FusV) vom 25. Januar 2012 ausgeführt werden.

Die Dynamik der Gemeindefusionen hat sich in jüngster Zeit **beschleunigt**. Zahlreiche Gemeinden stellen aktuell Überlegungen dazu an, ob sie sich anderen Gemeinden annähern oder mit ihnen fusionieren sollen, und wenn ja, mit welchen. Dabei werden verschiedene Faktoren diskutiert. Häufig, aber nicht nur, geht es um die Funktionsweise der Gemeinde – beispielsweise mögliche Skaleneffekte oder Steuerfragen. Das sind natürlich wichtige Aspekte. Es sollten jedoch auch die breiteren Auswirkungen, die ein so grundlegendes Reformprojekt wie eine Fusion haben kann, berücksichtigt werden. Eine Gemeindefusion verändert nicht nur für die direkt betroffenen Gemeinden das Gleichgewicht und die Perspektiven, sondern auch für grössere geografische Gebiete wie Täler, Bezirke, Regionen oder den Kanton. Das heisst, die Auswirkungen einer Fusion gehen über die an einer Fusion direkt beteiligten Gemeinden hinaus.

Eine **Gemeindefusion** verändert die **territoriale und institutionelle Struktur des Kantons** nachhaltig und tiefgreifend.

Für eine jüngere Studie wurden die Präsidenten von 13 Walliser Gemeinden¹ befragt. Daraus geht hervor, dass die vom Kanton vorgesehene Finanzhilfe geschätzt und als wichtig für eine erfolgreiche Fusion betrachtet wird. Die befragten Personen wünschen sich vom Kanton Wallis aber eine Vision für das künftige Gemeindegefüge als neuen Impuls. In der Studie finden sich insbesondere folgende Aussagen: Der Kanton sollte eine Vision der künftigen Gemeindestruktur haben, *«en disant, voilà, le Valais aujourd’hui, ce que le Conseil d’Etat souhaiterait dans 10 ans»* oder *«Wenn man in Zukunft Fusionen erreichen will und wenn man eine Strukturänderung erreichen will, dann müssen klare Richtlinien vorhanden sein»*.

Zielsetzung. Entsprechend besteht das Ziel des vorliegenden Syntheseberichts darin, eine **strategische Vision für das künftige Walliser Gemeindegefüge** sowie ein **praktisches Instrument oder Analyseraster** vorzulegen, sodass die Gemeinden die **Auswirkungen auf das Walliser Gemeindegefüge insgesamt** in ihre Überlegungen zu allfälligen Gemeindefusionen einbeziehen können.

¹ Guetl Martina (2011). *Incitations cantonales aux fusions de communes en Suisse et en Valais*. Working Paper, Lehrstuhl für öffentliche Finanzen, Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung. Lausanne: IDHEAP. S. 40 und 41 (nur auf Französisch).

Vorgehen und Methodik. Die Methodik, um das genannte Ziel zu erreichen, umfasst vier Schritte. Die Ergebnisse jedes Schrittes sind jeweils Voraussetzung für die nächste Phase:

Abbildung 1 Methodologisches Modell der Studie



Quelle: Compas, IDHEAP

1. **Standortbestimmung.** Erstellung einer synthetischen Standortbestimmung, um das Walliser Gemeindegefüge in einen Zusammenhang zu stellen, zu beschreiben sowie die jüngsten Entwicklungen zu betrachten. Die 2012 vom Bundesamt für Statistik entwickelte Gemeindetypologie ist die Grundlage, um das genannte Gefüge zu beschreiben.

Methodik: 21 qualitative, leitfadengestützte Interviews mit Schlüsselpersonen (Präfekte, Gemeindepräsidenten, Mitglieder von Dienststellen der kantonalen Verwaltung, weitere Personen), Dokumentenanalyse, statistische Analyse.

2. **Strategische Diagnose.** Durchführung einer SWOT-Analyse (Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken) zur Identifizierung der strategischen Herausforderungen für das Walliser Gemeindegefüge und Beurteilung seiner Fähigkeit, diese zu bewältigen.

Methodik: zuvor genannte Interviews, Workshop mit Schlüsselpersonen, Analyse- und Synthesearbeit, Analyse von zusätzlichen Dokumenten und Statistiken.

3. **Erarbeitung einer strategischen Vision.** Erarbeitung einer strategischen Vision für das Walliser Gemeindegefüge, ausgehend von verschiedenen Alternativstrategien. Diese strategische Vision ist jedoch nicht normativ. Es geht um eine strategische Ausrichtung, einen Polarstern zur Orientierung. Aus dieser Vision werden die allgemeinen Entscheidungskriterien abgeleitet (d. h. zur Strukturierung des Walliser Gemeindegefüges insgesamt), die in einem Fusionsprozess stehende Gemeinden bei ihren Überlegungen berücksichtigen sollten. Anhand einer Multikriterien-Analyse werden die vielversprechendsten Alternativstrategien ausgewählt.

Methodik: ein Workshop mit Schlüsselpersonen, sodass durch eine Multikriterien-Analyse die strategische Vision gefunden werden kann, die am besten zum Walliser Kontext und dessen Herausforderungen passt.

4. **Entscheidungshilfe für die Gemeinden.** Die im vorherigen Schritt identifizierten Kriterien werden überarbeitet, um ein Instrument für die Gemeinden, die sich Gedanken über eine allfällige Fusion mit anderen Gemeinden machen, bereitzustellen. Dieses Instrument soll es Gemeinden ermöglichen, ihre eigenen Interessen zu berücksichtigen, und sie gleichzeitig auf die grösseren, regionalen und kantonalen Zusammenhänge sensibilisieren.

Methodik: Analyse- und Synthesearbeit ausgehend von den Ergebnissen aus den Workshops, bilaterale Sitzungen.

Aufbau des Berichts. Nach dieser Einführung erfolgt im zweiten Kapitel eine Standortbestimmung zur Situation der Walliser Gemeinden. Darin werden ein kurzer Überblick über die Situation und die jüngste Entwicklung der Gemeindefusionen in der Schweiz gegeben, die Eigenheiten des Walliser Gemeindegefüges ausgeführt, auf die laufenden Gemeindefusionen eingegangen und die im Rahmen von Gemeindefusionen im Wallis bisher diskutierten Herausforderungen vorgestellt. Im dritten Kapitel wird eine Diagnose zum Walliser Gemeindegefüge erstellt. Dort wird eine SWOT-Analyse dieses Gefüges präsentiert, um die wichtigsten strategischen Herausforderungen zu eruieren, vor denen das Walliser Gemeindegefüge steht. Am Schluss dieses Kapitels wird dessen Fähigkeit beurteilt, auf die identifizierten strategischen Herausforderungen zu reagieren. Im vierten Kapitel wird auf verschiedene Alternativstrategien eingegangen, die es dem Walliser Gemeindegefüge ermöglichen, diese Herausforderungen zu bewältigen. Die vielversprechendsten Alternativstrategien werden eruiert und ausgehend davon werden die allgemeinen Entscheidungskriterien abgeleitet, welche die Walliser Gemeinden in ihre Überlegungen zu allfälligen Gemeindefusionen einfliessen lassen können. Die Entscheidungshilfe wird im fünften Kapitel vorgestellt. Eine Schlussfolgerung, eine Bibliographie sowie verschiedene Anhänge vervollständigen den Bericht.

Verdankung. Die Autoren des vorliegenden Berichts danken allen beteiligten Personen ganz herzlich. Besonderer Dank gilt Frédéric Favre, Staatsrat und Vorsteher des Departements für Sicherheit, Institutionen und Sport, und Maurice Chevrier, Chef der Dienststelle für innere und kommunale Angelegenheiten, für die Begleitung im Rahmen des Steuerungsausschusses des Projekts. Wir danken auch allen Personen, die durch ihre Teilnahme an einem oder mehreren Interview/s und/oder Workshop/s Zeit und Energie in das Projekt gesteckt haben. Im Anhang findet sich eine Liste dieser Personen.

2 Standortbestimmung

Im Rahmen der Standortbestimmung werden zunächst der aktuelle Zustand der Schweizer Gemeinden und die jüngsten Entwicklungen, die derzeitigen Merkmale des Walliser Gemeindegefüges und die laufenden Gemeindefusionen im Kanton und schliesslich am Ende des Kapitels kurz die Gründe und Überlegungen, die einige Walliser Gemeinden bisher zu Zusammenschlüssen veranlasst haben, präsentiert.

2.1 Zustand und jüngste Entwicklungen der Schweizer Gemeinden

Bestand und Gemeindeautonomie Die in drei Ebenen (Bund, Kanton, Gemeinde) gegliederte institutionelle Ordnung der Schweiz gewährleistet im Rahmen der von Kanton zu Kanton unterschiedlichen Bestimmungen den Bestand der Gemeinden, beziehungsweise die Gemeindeautonomie. Gemäss Artikel 50 Absatz 1 der Bundesverfassung ist die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet. Die Frage nach der **Bestandesgarantie und der Gemeindeautonomie** wird also auf kantonaler Ebene geregelt und die Situation unterscheidet sich von einem Kanton zum anderen. **Einige Kantone gewährleisten diesen Bestand, andere nicht².**

Umfeld im Wandel. Unabhängig von den rechtlichen Besonderheiten der kantonalen Situation sind **der Bestand und die tatsächliche Autonomie zahlreicher Schweizer Gemeinden** durch verschiedene Entwicklungen im Zusammenhang mit dem politischen, institutionellen, wirtschaftlichen, sozialen, rechtlichen, technischen und auch demografischen Umfeld **gefährdet**:

1. **Politisch-institutionelles Umfeld.** Die Anforderungen an den Staat im weiteren Sinne nehmen spürbar zu. Die Bedürfnisse und Ansprüche der Bevölkerung steigen und dies bei gleichzeitig höheren Anforderungen an Effizienz, Effektivität und Transparenz. Die Gemeinden sind davon nicht ausgenommen. Da sie in so unterschiedlichen Bereichen wie Bildung, Sicherheit, Gesundheit, Soziales, Strassen, Trinkwasser und Abwasser, Abfälle, Bauten oder auch Grünflächen und Wälder aktiv sind, muss eine breite Palette an Kompetenzen vertieft beherrscht werden.
2. **Demografisches und soziales Umfeld.** Das Leben der Menschen spielt sich heute nicht mehr vorwiegend auf lokaler oder kommunaler Ebene ab. Personen, bei denen alle Aktivitäten (Wohnen, Arbeit, Freizeit usw.) und das ganze Leben in ihrer

² Die **Walliser Kantonsverfassung** wird gegenwärtig revidiert. Am 4. März 2018 hat das Walliser Stimmvolk die Volksinitiative für eine Totalrevision der Kantonsverfassung angenommen und einen Verfassungsrat mit den diesbezüglichen Arbeiten betraut. Derzeit steht in Artikel 26 der genannten Verfassung: «¹ Der Kanton ist in Bezirke eingeteilt. ² Die Bezirke sind aus Gemeinden gebildet. ³ Der Grosse Rat kann, nach Anhörung der Beteiligten, durch ein Gesetz die Zahl und Umgrenzung der Bezirke und durch ein Dekret diejenigen der Gemeinden abändern. ⁴ Er bezeichnet auch die Hauptorte derselben.»
Zum Vergleich ist in Artikel 91 der **Neuenburger Kantonsverfassung** folgendes vorgesehen: «¹ Bestand und Gebiet der Gemeinden sind gewährleistet. ² Der Staat fördert und unterstützt Gemeindefusionen. ³ Jedoch dürfen Gemeindefusionen, Gemeindefusionen und Gebietsübertragungen zwischen Gemeinden nur mit Zustimmung der betroffenen Gemeinden vorgenommen werden.»

Gemeinde stattfinden, sind eine Seltenheit. Es lässt sich eine Verschiebung nach oben feststellen mit menschlichen Aktivitäten, die zunehmend auf regionaler Ebene oder sogar in einem noch grösseren Raum organisiert werden. Es besteht daher eine wachsende Diskrepanz zwischen dem Raum des politischen und institutionellen Handelns, insbesondere der Gemeinden, und dem Lebensraum der Bevölkerung.

3. **Wirtschaftliches und finanzielles Umfeld.** Genauso wie bei der Bevölkerung findet auch ein Grossteil der wirtschaftlichen Tätigkeit auf einer Ebene statt, die weit über den Rahmen der Gemeinde hinausgeht. Dies hat zur Folge, dass die Aktivitäten aufgeteilt und die Räume spezialisiert werden, was natürlich zu bedeutenden Problemen für die lokalen Gemeinwesen führt, deren Einnahmen zum Teil von diesen Aktivitäten abhängen. Daraus entsteht der Bedarf, sich auf regionaler Ebene zu organisieren, um insbesondere als Standortgebiete angemessene Rahmenbedingungen bieten zu können.
4. **Rechtliches Umfeld.** In zahlreichen Bereichen nimmt die Normdichte zu, wodurch die öffentliche Leistungserbringung komplexer wird, insbesondere auf Gemeindeebene. Das gilt beispielsweise in Bereichen wie der Raumplanung und der Baupolizei. Dieses Phänomen wird durch eine verstärkte «Judicialisierung» der Gesellschaft (Zunahme der Anzahl Beschwerden usw.) verschärft, was häufig spezifische (rechtliche) Fachkenntnisse voraussetzt.
5. **Technologisches Umfeld, Fachwissen.** Schliesslich nimmt die Fachlichkeit der menschlichen Aktivitäten im weiteren Sinne durch die technologische Entwicklung, aber auch die Entwicklung von immer fortschrittlicheren Methoden, Fähigkeiten und Kompetenzen zu. Für die Gemeinden gilt dies natürlich in technischen Bereichen wie den industriellen Werken oder der Abfallbewirtschaftung, aber auch in nicht technischen Bereichen wie der Kleinkinderbetreuung oder dem Kindes- und Erwachsenenschutz.

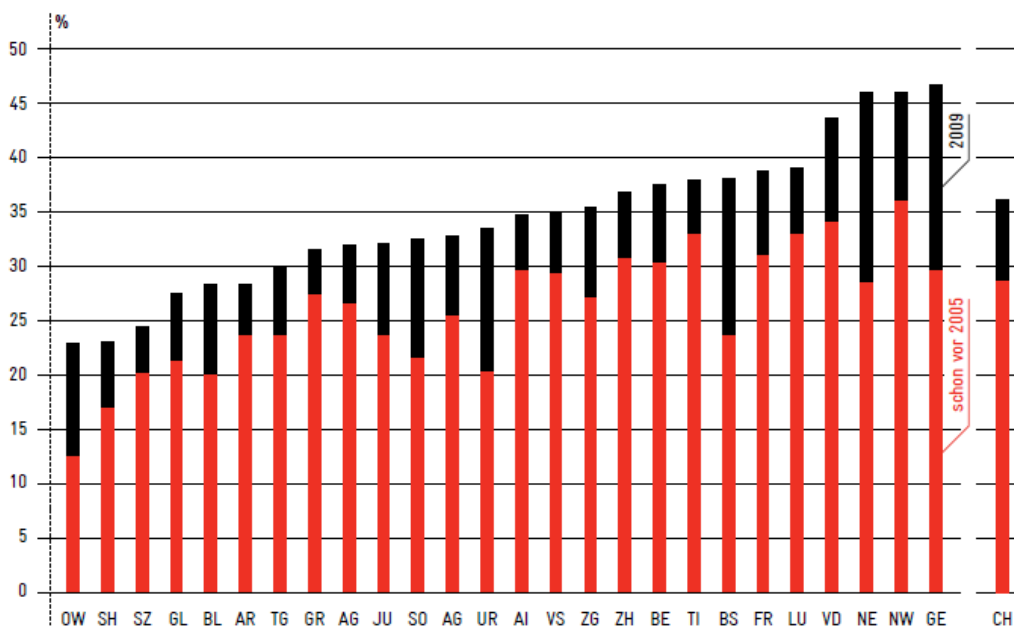
Tatsächliche versus formelle Autonomie. Natürlich stellen die zuvor genannten Entwicklungen die **Autonomie** und **den formellen** (institutionellen) **Bestand** der Schweizer Gemeinden nicht in Frage. Sie beeinflussen hingegen ganz eindeutig die Art und Weise, wie die betroffenen Gemeinden ihre Autonomie konkret ausüben. Viele unter ihnen haben zunehmend Schwierigkeiten, ihre institutionellen Befugnisse wahrzunehmen. Zahlreiche Gemeinden haben Mühe, die ihnen zustehende **formelle Autonomie** tatsächlich auszuüben. Diese Entwicklungen machen das Umfeld für die Gemeinden zunehmend schwieriger und anspruchsvoller. Sie müssen mit immer spezialisierteren Fähigkeiten, Kompetenzen und Ausstattung auf wachsende und komplizierte Bedürfnisse und Erwartungen reagieren, wobei Effizienz, Effektivität und Transparenz erwartet werden. Deshalb ist die **tatsächliche Autonomie**, d. h. eine wirklich durch die Gemeinde ausgeübte Autonomie, deutlich weniger verbreitet als die in der institutionellen Ordnung definierte **formelle Autonomie**.

Anpassungsstrategien. Als Reaktion auf diese Situation passen sich die Schweizer Gemeinden an oder versuchen, sich anzupassen, indem verschiedene Strategien verfolgt werden, wobei die Entwicklung von **interkommunalen Kooperationen** und **Gemeindefusionen** Spitzenplätze einnehmen, natürlich neben der Bewahrung des **Status quo**. Es gibt auch weitere Strategien (die nachfolgend nicht behandelt werden), wie die

Auslagerung durch die Vergabe von Unteraufträgen oder die Bildung von externen Rechtseinheiten.

Interkommunale Zusammenarbeit. Eine vom Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP – Universität Lausanne) und dem Kompetenzzentrum für Public Management (KPM – Universität Bern) bei Gemeindeschreibern der Schweizer Gemeinden durchgeführte Umfrage zeigt die Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit auf. In Abbildung 2 ist der Anteil an Bereichen zu sehen, für die es eine interkommunale Zusammenarbeit gibt, ohne dabei die Art und die Intensität der Zusammenarbeit zu berücksichtigen. Ausgangslage sind 31 Bereiche, die in die Zuständigkeit der Gemeinden fallen. Es zeigt sich, dass sich der schweizerische Durchschnitt 2009 auf 36 % belief. Bei etwas mehr als einem Drittel aller Gemeindeaufgaben bestand also eine Zusammenarbeit mit einer oder mehreren anderen Gemeinden. Bei einem Fünftel besteht die Zusammenarbeit seit weniger als fünf Jahren!

Abbildung 2 Ausmass der interkommunalen Zusammenarbeit

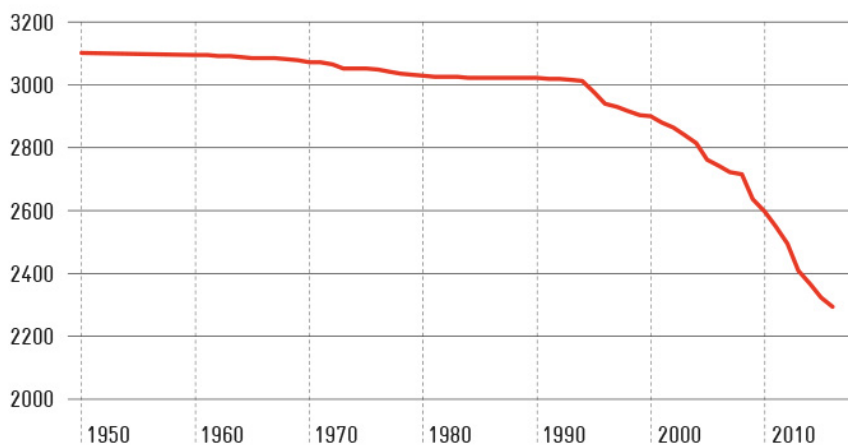


Quelle: Avenir Suisse (2016), überarbeitete Zahlen auf der Grundlage der Befragung von IDHEAP/KPM

Gemeindefusion. Auf Platz zwei der Strategien, mit denen sich die Schweizer Gemeinden an die Veränderungen ihres Umfelds anpassen, steht vor allem seit rund 20 Jahren die Gemeindefusion. Diese Reformbewegung der Gemeindestrukturen durch Fusion – sei es durch Kombinationsfusion oder Absorptionsfusion – ist mit unterschiedlichen kantonalen Anreizen (administrative und technische Unterstützung, finanzielle Anreize usw.) fast in der ganzen Schweiz zu finden.

In Abbildung 3 zeigt sich, dass die Anzahl Schweizer Gemeinden bis Ende der 80er Jahre sehr stabil geblieben ist. In den 90er Jahren begann ein Gemeindefusionsprozess, der sich ab Anfang der 2000er Jahre deutlich beschleunigte. **1960 gab es in der Schweiz 3'095 Gemeinden, 3'029 im Jahr 1980, 2'899 im Jahr 2000 und 2'212 am 1. Januar 2019!**

Abbildung 3 Entwicklung der Zahl der politischen Gemeinden in der Schweiz seit 1950



Quelle: Avenir Suisse (2016), *Noch 2294 Gemeinden in der Schweiz*, und Bundesamt für Statistik

Status quo. Die dritte Strategie besteht darin, die Gemeindestruktur nicht zu reformieren und zu versuchen, den Status quo beizubehalten. Bei dieser Strategie bleibt der Rahmen bestehen, während sich der Inhalt verändert! Anders gesagt: Die Gemeinden behalten ihre Strukturen bei, aber ihre Zuständigkeiten ändern sich, da es zu einer zunehmenden Zentralisierung der **Aufgaben** und des politischen Gewichtes auf Kantons- und Bundesebene kommt. Wie aus Tabelle 1 ersichtlich, ist der **Anteil der kommunalen Ausgaben** im Verhältnis zu den gesamten öffentlichen Haushalten der Schweiz zwischen 1995 und 2017 von 27,3 % auf 22,4 % gesunken (Bund 31,9 %, Kantone 40,8 %).

Tabelle 1 Entwicklung der Aufteilung der Ausgaben der öffentlichen Haushalte

Ausgaben in Mio. CHF	1995		2000		2005		2010		2015		2017	
Bund	40 856	29.1%	48 208	31.6%	52 607	29.7%	60 328	31.5%	66 545	31.2%	68 930	31.9%
Kantone	52 205	37.2%	60 315	39.5%	70 443	39.8%	76 080	39.7%	88 576	41.6%	88 190	40.8%
Gemeinden	38 423	27.3%	40 594	26.6%	45 073	25.5%	43 207	22.6%	47 248	22.2%	48 372	22.4%
Sozialversicherungen	37 741	26.9%	41 568	27.2%	51 386	29.0%	55 821	29.2%	60 605	28.4%	62 607	29.0%
Öffentliche Haushalte	140 486	100.0%	152 606	100.0%	177 057	100.0%	191 461	100.0%	213 043	100.0%	215 963	100.0%

Quelle: Bundesamt für Statistik

Ganz allgemein gehen die rein kommunalen Tätigkeitsbereiche unter der Wirkung einer expliziten oder schleichenden Kantonalisierung der Gemeindeaufgaben und einer Zunahme der Zuständigkeitsbereiche des Bundes zurück. Obwohl die Grösse und die Fähigkeiten der Gemeinden (insbesondere der kleinen Gemeinden) diese Entwicklung nicht alleine erklären, sind sie doch ein wichtiger Grund dafür. Im Wesentlichen verfügen alle Gemeinden eines Kantons über die gleichen Kompetenzen. Es sind entsprechend die Fähigkeiten der kleinsten Gemeinden, die bestimmen, was auf Gemeindeebene delegiert werden kann. In einem immer anspruchsvolleren Umfeld verläuft die Anpassung, wenn die Gemeindestrukturen nicht verändert werden, über eine Neuaufteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden mit einem Trend zur Zentralisierung.

Die Schweizer Gemeinden entwickeln sich also in einem **Umfeld**, das immer schwieriger wird, in dem immer komplexere Aufgaben zu bewältigen sind und die Bevölkerung immer anspruchsvoller wird. Um dies aufzufangen, werden in erster Linie **interkommunale Kooperationen** ausgebaut und Ressourcen gebündelt, insbesondere in technischen Bereichen oder bei den Schulen. Seit den 90er-Jahren lässt sich eine **Gemeindefusionsbewegung** beobachten, die zu einem bedeutenden Rückgang der Anzahl Gemeinden geführt hat. Schliesslich lässt sich als letzte Anpassung eine **zunehmende Zentralisierung der Aufgaben**, insbesondere auf Kantonsebene, feststellen.

2.2 Merkmale des Walliser Gemeindegefüges

Die wesentlichen Merkmale des Walliser Gemeindegefüges können unter den Gesichtspunkten Struktur, Typologie und jüngste Entwicklung betrachtet werden. Bei der Struktur geht es insbesondere um das demografische Gewicht der Gemeinden. Mit der Typologie des Bundesamts für Statistik kann das Profil der Walliser Gemeinden beschrieben werden. Bei der jüngsten Entwicklung geht es um die seit einigen Jahren bestehende Gemeindefusionswelle im Walliser Gemeindegefüge.

2.2.1 Struktur des Walliser Gemeindegefüges

Einige Kennzahlen. Am 1. Januar 2019 zählte der Kanton Wallis bei einer Gesamtbevölkerung von **343'955 Einwohnern** **126 Gemeinden** (Stand am 31. Dezember 2018), was einem **Durchschnitt von 2'730 Einwohnerinnen und Einwohnern pro Gemeinde** entspricht. Der Median beträgt 1'273 Einwohner, d. h., die Hälfte der Walliser Gemeinden hat eine höhere Bevölkerungszahl, die andere Hälfte eine geringere. Die Tatsache, dass der Durchschnittswert über dem Medianwert liegt, weist auf **einen hohen Anteil an kleinen Gemeinden hin**. Über 50 % der Walliserinnen und Walliser leben in einer Gemeinde mit über 6'600 Einwohnern, das heisst, in einer der 14 bevölkerungsreichsten Gemeinden des Kantons. Eine Liste der Walliser Gemeinden mit ihrer Bevölkerungszahl sowie eine Karte ihres Gebietes befinden sich im Anhang.

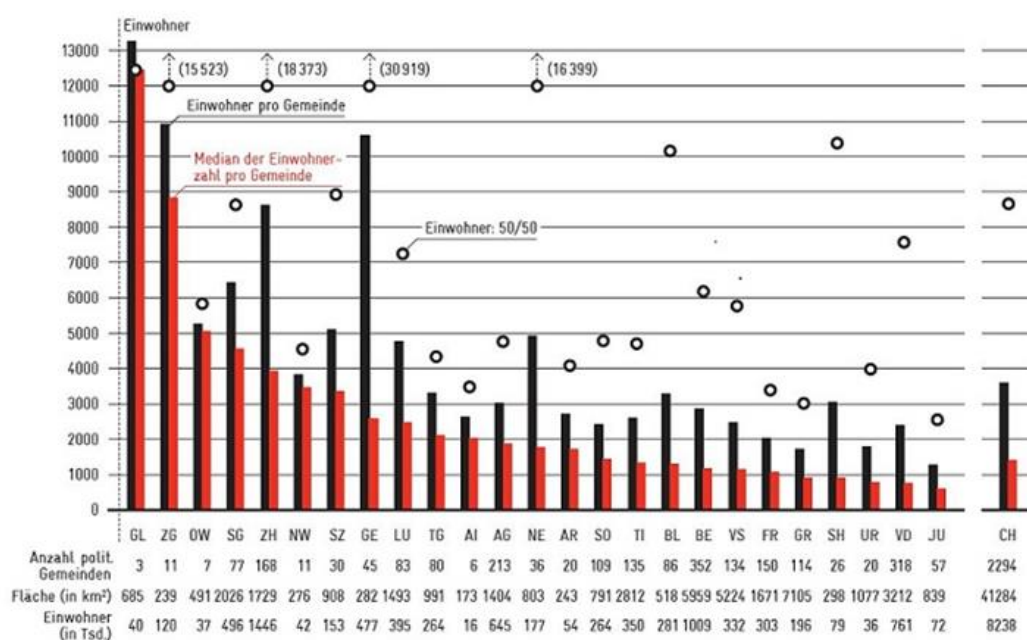
Nationaler Vergleich. Obwohl bereits 2016 veröffentlicht (Stand: Februar 2016), erlaubt Abbildung 4 eine Gegenüberstellung der oben genannten Zahlen mit jenen aller **Schweizer Kantone** (mit Ausnahme von Basel-Stadt, einem atypischen Stadtkanton). Die Zahlen haben sich seit der Veröffentlichung etwas entwickelt, insbesondere unter dem Einfluss der demografischen Dynamik und der Gemeindefusionen, ohne dass sich das Gesamtbild jedoch grundsätzlich geändert hätte. Aus diesem Vergleich gehen folgende Elemente hervor:

1. Die **Walliser Gemeinden** sind im nationalen Vergleich **eher klein**. Im Referenzjahr liegt der Durchschnittswert bei unter 2'500 Einwohnern im Vergleich zu fast 3'600 Einwohnern im nationalen Durchschnitt, wodurch der Kanton Platz 20 der 26 Kantone einnimmt. Nur die Kantone Solothurn, Waadt, Freiburg, Uri, Graubünden und Jura haben Gemeinden, die eine durchschnittlich geringere Bevölkerungszahl als die Walliser Gemeinden aufweisen.
2. Das Walliser Gemeindegefüge umfasst **zahlreiche kleine Gemeinden** mit einem Medianwert von knapp unter 1'200 Einwohnern, wodurch der Kanton ebenfalls auf

Platz 20 der 26 Kantone landet. Es ist Zufall, dass der Kanton Wallis sowohl beim Durchschnitts- als auch beim Medianwert Platz 20 einnimmt, die Reihenfolge der Kantone unterscheidet sich je nach Indikator.

- Die Schwelle, an der sich die Walliser Bevölkerung in zwei gleiche Hälften teilt – eine mit bevölkerungsreicheren Gemeinden und die andere mit jeweils weniger Einwohnern – liegt bei ungefähr 6'600 Einwohnern, was den Kanton auf Rang 15 von 26 platziert. Diese Zahl zeigt, dass das Walliser Gemeindegefüge im nationalen Vergleich viele **mittelgrosse Gemeinden zählt**. Für die Kantone Basel-Stadt, Genf, Zürich, Neuenburg, Zug, Glarus, Schaffhausen, Basel-Landschaft, Schwyz, St. Gallen, Waadt, Luzern, Bern und Obwalden liegt die Schwelle höher.

Abbildung 4 Gemeindegrosse im kantonalen Vergleich^{a, b}



^a Stand Einwohnerzahl am 31. Dezember 2014, Anzahl Gemeinden am 28. Februar 2016.

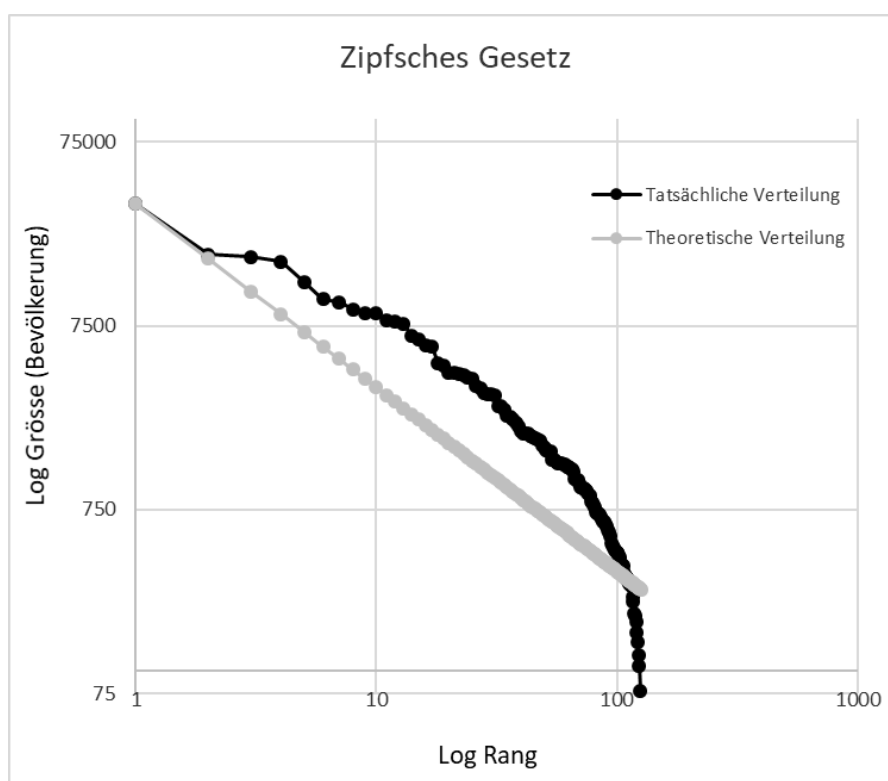
^b Der Halbkanton Basel-Stadt ist aus Gründen der besseren Lesbarkeit nicht abgebildet.

Quelle: Avenir Suisse (2016), *Noch 2294 Gemeinden in der Schweiz*, und Bundesamt für Statistik

Im nationalen Vergleich ist das Walliser Gemeindegefüge also von **Gemeinden** von durchschnittlich **eher geringer Grösse** mit **zahlreichen kleinen Gemeinden**, aber auch einer **bedeutenden Anzahl Gemeinden mittlerer Grösse** geprägt.

Zipfsches Gesetz. Um über diesen nationalen Vergleich hinaus die **Struktur des Walliser Gemeindegefüges** genauer anzusehen, eignet sich **das Zipfsche Gesetz³**, ein empirisches Gesetz, mit dem das Gleichgewicht eines Stadtnetzes oder eines Siedlungsgeflechts eines bestimmten Gebiets beurteilt werden kann. In Abbildung 5 wird dieses Gesetz auf die Walliser Gemeinden angewendet (N=126) und zwar in einem doppelt logarithmischen Koordinatensystem. Ein «ausgewogenes» Siedlungsgeflecht entspricht der Geraden in der Grafik (dabei wird die Grösse der grössten Stadt als gegeben betrachtet).

Abbildung 5 Bevölkerungszahl und Rang der Walliser Gemeinden: Zipfsches Gesetz



Quelle: Bundesamt für Statistik, bearbeitet durch Compas, IDHEAP

Die Kurve der konkreten Daten der Walliser Gemeinden weist auf folgende Merkmale hin:

³ Das Zipfsche Gesetz wird in der Praxis genutzt, um das Stadtnetz oder Siedlungsgeflecht eines bestimmten Gebietes zu beurteilen. Damit kann eine Aussage darüber getroffen werden, ob das Siedlungsgeflecht eines bestimmten Gebiets ausgewogen ist, ob es zu viele kleine Gemeinden gibt, ob eine Kernstadt übermässig entwickelt ist usw. Es handelt sich allerdings um ein empirisches «Gesetz», dessen theoretische Grundlagen umstritten sind.

Das Zipfsche Gesetz postuliert eine ideale Korrelation zwischen der Grösse (Anzahl Einwohner) und dem Rang (in Bezug auf die Bevölkerung von der grössten zur kleinsten Einheit) einer Stadt oder Gemeinde in einem bestimmten Gebiet. Es besagt, dass die zweitgrösste Stadt halb so gross, die drittgrösste einen Drittel so gross usw. wie die grösste Stadt sein muss. Auf einer doppelt logarithmischen Skala entspricht eine ideale Korrelation einer fallende Gerade mit einer Neigung von -1. Die Formel des Zipfschen Gesetzes lautet folgendermassen: $P_n = P_1/R_n$, wobei P = Grösse (Bevölkerung), R = Rang, 1 = grösste Gemeinde (P_1 = erste Gemeinde in Bezug auf die Grösse = Sitten) und n = betrachtete Gemeinde ist.

1. Die **fünf grössten Walliser Gemeinden**, das heisst die Gemeinden Sitten, Martigny, Monthey, Siders und Brig-Glis sollten, um der theoretischen Verteilung zu entsprechen, **mehr demografisches Gewicht haben**, insbesondere die ersten drei. Einerseits lässt sich feststellen, dass der erste Abschnitt der echten Kurve flacher verläuft als die theoretische Gerade, und andererseits liegt die Mehrheit der Gemeinden «oberhalb» der theoretischen Geraden; die echte Kurve ist konvex. Diese Feststellung wird durch die Position der Walliser Städte unter den Schweizer Städten bestätigt. Während der **Kanton Wallis in Sachen Bevölkerung auf Platz 9 liegt**, nimmt die **Stadt Sitten**, die bevölkerungsreichste Walliser Gemeinde, **Position 20 unter den Schweizer Gemeinden ein**. Martigny befindet sich auf Platz 61, Monthey auf Platz 65, Siders auf Platz 68 und Brig-Glis auf Platz 100.
2. Die tatsächliche Verteilung der Bevölkerung der **Gemeinden mit 1'001 bis 10'000 Einwohnern** wiederum erscheint **ausgeglichen**, da diese genau der theoretischen Verteilung gemäss Zipfschem Gesetz entspricht. In diesem Zwischenabschnitt ist die Neigung der beiden «Kurven» fast gleich.
3. **Kleine Gemeinden**, d. h. Gemeinden mit 1'000 oder weniger Einwohnern, sind gemäss Zipfschem Gesetz **übervertreten**, das gilt insbesondere für Kleinstgemeinden. Der Kanton Wallis zählt **56 Gemeinde mit 1'000 oder weniger Einwohnern**, die 44,4 % aller Walliser Gemeinden, aber nur 8,2 % der Bevölkerung des Kantons ausmachen. Die kleinste Gemeinde des Kantons, die Gemeinde Bister im Oberwallis, zählt 33 Einwohner.

Tabelle 2 Aufteilung der Walliser Gemeinden nach Grösse und Anteil an der Walliser Bevölkerung nach Gemeindegrösse, Stand am 31. Dezember 2018

Grösse (Anz. Einwohner)	Gemeinden		Bevölkerung	
	Anzahl	%	Bevölkerung	%
0-500	32	25.4%	9 702	2.8%
501-1000	24	19.0%	18 337	5.3%
1001-1500	17	13.5%	21 461	6.2%
1501-2000	13	10.3%	23 033	6.7%
2001-3000	9	7.1%	21 627	6.3%
3001-5000	14	11.1%	53 377	15.5%
5001-10000	10	7.9%	75 233	21.9%
>10000	7	5.6%	121 185	35.2%
Total	126	100.0%	343 955	100.0%

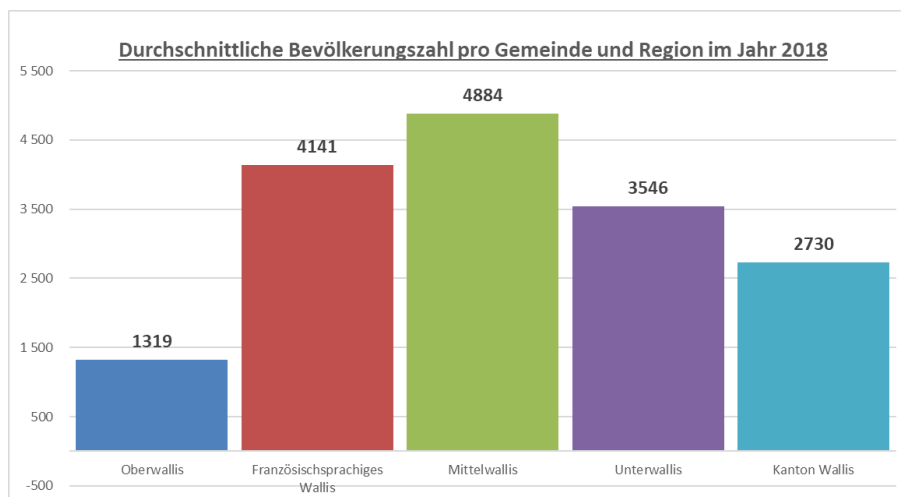
Quelle: Bundesamt für Statistik

In Tabelle 2 werden die oben genannten Aspekte präzisiert: Die Anzahl Gemeinden und die Bevölkerungszahl der Gemeinden werden nach Grössenordnung aufgelistet. Am 31. Dezember 2018 zählte der Kanton Wallis **32 Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern**, das sind 25,4 % aller Walliser Gemeinden. In diesen Gemeinden leben 9'702 Personen, respektive 2,8 % der kantonalen Gesamtbevölkerung. Am anderen Ende

des Spektrums befinden sich sieben Walliser Gemeinden mit je über 10'000 Einwohnern, die 35,2 % der Walliser Gesamtbevölkerung ausmachen.

In Abbildung 6 sind die Daten nach Region aufgeschlüsselt. Die durchschnittliche Bevölkerungszahl pro Gemeinde unterscheidet sich stark von einer Region zur anderen. Der kantonale Durchschnitt beträgt 2'730 Einwohner pro Gemeinde. Im Mittelwallis liegt er bei 4'884, im Unterwallis bei 3'546 und im Oberwallis bei 1'319 Einwohnern.

Abbildung 6 Durchschnittliche Bevölkerungszahl pro Gemeinde und Region



Quelle: Kanton Wallis

Gemäss Zipfschem Gesetz ist der **Anteil Gemeinden mit 1'001 bis 10'000 Einwohnern** im Walliser Gemeindegefüge **gut ausgeglichen**. **Kleine Gemeinden**, also Gemeinden mit 1'000 oder weniger Einwohnern, sind hingegen **übervertreten**, während die Grösse der **städtischen Kernräume im Wallis** etwas unter der idealen Bevölkerungszahl liegt. Die Stadt Sitten, die grösste Gemeinde des Kantons, liegt auf Platz 20 der Schweizer Gemeinden, während der Kanton Wallis gemessen an der Bevölkerungszahl auf Platz 9 liegt. Die **regionalen Gegebenheiten** unterscheiden sich deutlich voneinander: Die durchschnittliche Bevölkerungszahl pro Gemeinde liegt im Oberwallis mit 1'319 Einwohnern klar unter dem kantonalen Durchschnitt von 2'730 Einwohnern.

2.2.2 Autonomie und Kompetenzen des Walliser Gemeindegefüges

Die Walliser Gemeinden verfügen im Vergleich zu anderen Kantonen über **umfassende Autonomie** und **weitreichende Kompetenzen**. Das **System wird von einigen der befragten Personen als «präsidial» beschrieben**, das heisst, mit einem starken Gemeindepräsidenten.

Im Gemeindegesetz steht in **Artikel 2 Autonomie** Folgendes:

¹ Die öffentlichrechtlichen Körperschaften sind in allen ihren Aufgaben, die sie von sich aus im öffentlichen Interesse unternehmen, selbständig. Sie sind überdies, innerhalb der gesetzlichen Schranken, für alle übertragenen Aufgaben selbständig.

² Sie können ein kommunales Organisationsreglement sowie andere Reglementsbestimmungen erlassen, sofern die Gesetzgebung die Materie nicht oder nicht

abschliessend regelt oder sie zur Rechtsetzung ausdrücklich ermächtigt. Sie können im Falle von Zuwiderhandlungen Busse oder Verweis vorsehen.

³ Sie wählen ihre Behörden, ernennen ihre Angestellten und verwalten sich selbständig.

In Artikel **6 Befugnisse und Gebietshoheit** steht:

Unter Vorbehalt der kantonalen und eidgenössischen Gesetzgebung besitzt die Einwohnergemeinde namentlich folgende Befugnisse:

- a) die Verwaltung und die Kontrolle der Gemeindefinanzen;
- b) die Ortspolizei;
- c) die Ortsplanung und das Bauwesen;
- d) den Bau und Unterhalt der kommunalen Gebäude, Gassen, Strassen und Wege;
- e) die Trinkwasserversorgung, die Ableitung und Behandlung der Abwasser, die Kehrrechtbehandlung;
- f) Feuerschutz;
- g) Umweltschutz;
- h) den Unterricht im Kindergarten, in den Primar- und Orientierungsschulen;
- i) die Förderung der sozialen Wohlfahrt;
- j) das Sozialhilfe- und Vormundschaftswesen;
- k) die Förderung der kulturellen und sportlichen Tätigkeiten;
- l) die Förderung der lokalen Wirtschaft;
- m) die Energieversorgung;
- n) die Einwohnerkontrolle;
- o) der Entscheid von Massnahmen in eventuellen Notfällen für die Versorgung mit Energie, Nahrungsmitteln und anderen absolut notwendigen Produkten.

Schliesslich ist in Artikel **43 Befugnisse** (des Präsidenten) Folgendes festgelegt:

¹ Der Präsident hat die ihm von Gesetzes wegen zugeteilten Befugnisse.

² Er vertritt generell die Gemeinde und er hat das Aufsichts- und Kontrollrecht über alle Bereiche der Gemeindeverwaltung.

³ Er ist namentlich in folgenden Fällen zuständig:

- a) er präsidiert den Gemeinderat und die Urversammlung;
- b) er ordnet den Vollzug der Beschlüsse des Gemeinderats an;
- c) er bewirtschaftet die Post der Gemeinde;
- d) er überwacht die Redaktion und Führung des Protokolls;
- e) er wacht über die Vollziehung der kantonalen und eidgenössischen Gesetzgebung und der Gemeindereglemente;
- f) er ist für die Ordnung in der Gemeinde besorgt;
- g) er nimmt die Petitionen und die Begehren entgegen, bestätigt deren Empfang und übermittelt sie anlässlich der ersten auf ihren Erhalt folgenden Sitzung dem zuständigen Organ;
- h) er trifft die durch die Umstände gebotenen dringlichen Massnahmen im Falle höherer Gewalt (Krieg, Naturkatastrophen, Epidemien usw.).

Es zeigt sich, dass die **Walliser Gemeinden** über **weitreichende Befugnisse** und **umfassende Autonomie** verfügen. Diese Autonomie wird gestärkt durch Gemeinderäte mit weitgehender **Finanzautonomie** und ein **«präsidiales» System**, in dem der Gemeindepräsident sowohl dem Gemeinderat als auch der Urversammlung vorsteht und «Aufsichts- und Kontrollrecht über alle Bereiche der Gemeindeverwaltung» hat. Wenn die Gemeinde über einen Generalrat verfügt, hat dieser einen eigenen Präsidenten.

2.2.3 Typologie des Walliser Gemeindegefüges

Das Walliser Gemeindegefüge ist von einer **grossen Vielfalt** sehr unterschiedlicher Gemeinden geprägt. Gleichzeitig ist der Kanton sehr gross (für Schweizer Verhältnisse!), da er sich auf 5'224 km² erstreckt und damit der flächenmässig drittgrösste Kanton der Schweiz ist. Die Unterschiede zeigen sich vor allem in folgenden **Bereichen**:

1. **Zentrum–Peripherie.** Es werden Kernstädte, Gemeinden in deren Einzugsgebiet und Gemeinden ausserhalb des Einflusses städtischer Kerne unterschieden.
2. **Demografisches Gewicht.** Die Stadt Sitten zählt 34'708 Einwohner, während die Gemeinde Bister 33 hat. Das entspricht einem Verhältnis von 1 zu 1'000!
3. **Ausrichtung des Wirtschaftsgefüges** mit Dienstleistungs- (Dienstleistungen für die Bevölkerung, Tourismus usw.), Industrie- und Agrargemeinden.
4. **Bedeutung der Beschäftigung** mit Gemeinden, die vorwiegend dem Wohnen dienen, und Gemeinden, die über eine bedeutende Wirtschaftsaktivität verfügen.
5. **Topografie–Gliederung** mit einem deutlichen Unterschied zwischen Tal- und Berggemeinden (man könnte auch noch die Gemeinden der Talflanken nennen). Die Mehrheit der Bevölkerung, die meisten Arbeitsplätze usw. befinden sich in der Talebene. Im Allgemeinen ist die Topografie im geografischen Raum des Wallis entscheidend. Der Bau der Autobahn hatte eine äusserst strukturierende Wirkung.
6. **Fläche.** Die flächenmässig grösste Walliser Gemeinde ist die Gemeinde Bagnes mit einer Fläche von 282,3 km², während die Fläche der Gemeinde Veysonnaz 1,1 km² beträgt, ungefähr ein Verhältnis von 1 zu 300!
7. **Dichte.** In Bezug auf die Bevölkerungsdichte zählt Veyras 1'265 Einwohner pro km², während die Bevölkerungsdichte der Gemeinde Zwischbergen bei 0,89 Einwohner pro km² liegt. Ein Verhältnis von fast 1 zu 1'300!
8. **Sprache.** Der Kanton Wallis ist einer der vier zwei- oder dreisprachigen Kantone der Schweiz (neben Bern, Freiburg und Graubünden). Die Gemeindeverwaltungen arbeiten entweder auf Deutsch oder auf Französisch.
9. **Finanzielle Situation.** Die Unterschiede in Bezug auf die finanzielle Situation zwischen den Tourismusgemeinden mit hoher Steuerkraft (Zermatt, Verbier, Crans-Montana usw.), den Städten mit Zentrumslasten und kleinen Umlandgemeinden mit wenig Mitteln usw. sind sehr ausgeprägt.

In einer ersten Annäherung können die **Gemeinden des Walliser Gemeindegefüges** in folgende Kategorien unterteilt werden:

1. **Kernstadt:** Talgemeinde mit Zentrumsfunktion, grundsätzlich mit einer Bevölkerung von über 10'000 Einwohnern.

2. **Agglomerationsgemeinde:** funktionell in eine Kernstadt integrierte Talgemeinde, ausgerichtet auf Wohnen, Industrie, Dienstleistung oder gemischt (Wohnungswesen und Dienstleistung usw.).
3. **Touristische Berggemeinde:** mit intensiver oder eher extensiver (wenig Arbeitsplätze) touristischer Aktivität.
4. **Restliche Gemeinden:** kleine Gemeinden mit wenig Wirtschaftsaktivität, einer landwirtschaftlichen Ausrichtung usw.

Mit der **Gemeindetypologie 2012 des Bundesamts für Statistik** (BFS, 2017)⁴ kann diese erste Annäherung verfeinert und das Walliser Gemeindegefüge detailliert beschrieben werden. Dabei werden alle Schweizer Gemeinden in **25 Gemeindetypen unterteilt, wovon 17 im Wallis vertreten sind**. Diese Typologie unterscheidet hauptsächlich zwischen städtischem Kernraum, Einflussgebiet städtischer Kerne und Gebieten ausserhalb des Einflusses städtischer Kerne. Diese werden folgendermassen definiert (BFS, 2017, S. 6):

«Der **städtische Kernraum** umfasst die Kernstädte und Kerngemeinden der Agglomerationen sowie die Kerngemeinden ausserhalb der Agglomerationen. Der städtische Kernraum erfüllt bestimmte Dichte- und Grössekriterien hinsichtlich Einwohner/innen, Arbeitsplätzen und Äquivalenten für Logiernächte.

Das **Einflussgebiet städtischer Kerne** umfasst die Agglomerationsgürtelgemeinden und die mehrfach orientierten Gemeinden und weist ein bestimmtes Mass an Pendlerbewegungen mit dem städtischen Kernraum auf.

Die **Gebiete ausserhalb des Einflusses städtischer Kerne** umfassen die ländlichen Gemeinden ohne städtischen Charakter. Diese sind durch geringe Pendlerbewegungen in Richtung des städtischen Kernraums charakterisiert.»

In Tabelle 3 sind für jede der **25 Gemeindekategorien** die Anzahl Walliser Gemeinden, die betroffene Bevölkerung absolut und relativ sowie die Gemeinden, die unter die einzelnen Kategorien fallen, aufgeführt. Dazu folgende Anmerkungen:

1. **Städtischer Kernraum.** Gemäss BFS-Typologie verfügt das Walliser Gemeindegefüge über keine grosse Agglomeration. Es weist eine **Kernstadt einer mittelgrossen Agglomeration**, die Stadt Sitten, auf. Alle anderen Walliser Städte sind statistisch gesehen **städtische Gemeinden** mit einer Ausrichtung auf den Tourismus (Brig-Glis, Crans-Montana und Martigny), die Industrie (Monthey, Visp) oder den Dienstleistungssektor (Siders). Dazu zählen auch Gemeinden wie Zermatt (städtische Tourismusgemeinde) oder Naters (städtische Dienstleistungsgemeinde). Zu dieser Gruppe zählen 23 Gemeinden mit einer Bevölkerung von insgesamt 188'756 Einwohnern, das heisst 54,9 % der Walliser Gesamtbevölkerung!

⁴ Die **Gemeindetypologie 2012** stützt sich auf den Zentrum-Peripherie-Ansatz unter Berücksichtigung von ökonomischen Merkmalen. Sie folgt einem dreistufigen Entscheidungsbaum. Zunächst werden die Gemeinden in die Kategorien städtisch, intermediär (dichter periurbaner Raum und ländliche Zentren) und ländlich eingeteilt. Jede dieser Kategorien wird anschliessend weiter nach Dichte-, Grösse- und Erreichbarkeitskriterien unterschieden, woraus neun Typen hervorgehen. Diese neun Typen werden wiederum ausgehend von sozioökonomischen Kriterien in 25 Kategorien unterteilt (Vollzeitäquivalente nach Wirtschaftssektoren sowie im Verhältnis zur Wohnbevölkerung, Anzahl Logiernächte insgesamt und im Verhältnis zur Wohnbevölkerung). Der vollständige Entscheidungsbaum ist im Anhang abgebildet.

2. **Einflussgebiet städtischer Kerne.** Das Walliser Gemeindegefüge zählt 47 periurbane Agrar-, Industrie- oder Dienstleistungsgemeinden mit einer mehr oder weniger hohen Bevölkerungsdichte. Die Bevölkerung aller Gemeinden in dieser Gruppe beläuft sich auf 82'257 Einwohner, das heisst 23,9 % der Walliser Bevölkerung.
3. **Gebiete ausserhalb des Einflusses städtischer Kerne.** Solche Tourismus- (Bagnes, Leukerbad, Saas-Fee), Industrie-, Dienstleistungsgemeinden (Leuk, Saint-Maurice) und ländliche Gemeinden gibt es 56 bei einer Bevölkerung von 72'942 Einwohnern, das heisst 21,2 % der Walliser Gesamtbevölkerung. Der Typ ländliche periphere Mischgemeinde ist mit 31 Gemeinden und einer Bevölkerung von 23'222 Einwohnern, das heisst 6,8 % der Walliser Gesamtbevölkerung, besonders gut vertreten.
4. Folgende **Gemeindetypen kommen im Wallis nicht vor:** Kernstadt einer grossen Agglomeration, städtische Arbeitsplatzgemeinde einer grossen Agglomeration, städtische Wohngemeinde einer grossen Agglomeration, städtische Arbeitsplatzgemeinde einer mittelgrossen Agglomeration, periurbane Dienstleistungsgemeinde hoher Dichte, ländliche zentral gelegene Agrargemeinde, ländliche zentral gelegene Industriegemeinde und ländliche zentral gelegene Dienstleistungsgemeinde.

Tabelle 3 Walliser Gemeinden gemäss Gemeindetypologie 2012

Nr.	Gemeindetypologie 2012	Anz. Gemeinde	Bevölkerung	% Bevölkerung	Gemeinden
Städtische Kernräume					
111	Kernstadt einer grossen Agglomeration	0	0	0.0%	
112	Städtische Arbeitsplatzgemeinde einer grossen Agglomeration	0	0	0.0%	
113	Städtische Wohngemeinde einer grossen Agglomeration	0	0	0.0%	
121	Kernstadt einer mittelgrossen Agglomeration	1	34 708	10.1%	Sitten
122	Städtische Arbeitsplatzgemeinde einer mittelgrossen Agglomeration	0	0	0.0%	
123	Städtische Wohngemeinde einer mittelgrossen Agglomeration	5	29 547	8.6%	Ardon, Conthey, Grimisuat, Savèse, Vétraz
134	Städtische Tourismusgemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration	4	47 574	13.8%	Brig-Glis, Crans-Montana, Martigny, Zermatt
136	Städtische Industriegemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration	5	37 257	10.8%	Chippis, Collombey-Muraz, Lalden, Monthey, Visp
137	Städtische Dienstleistungsgemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration	8	39 670	11.5%	Baltschieder, Martigny-Combe, Mège, Naters, Troistorrens, Siders, Venthône, Veyras
Einflussgebiet städtischer Kerne					
		47	82 257	23.9%	
216	Periurbane Industriegemeinde hoher Dichte	0	0	0.0%	Fully
217	Periurbane Dienstleistungsgemeinde hoher Dichte	1	8 763	2.5%	Chalais, Charrat, Icogne, Massongex, Rarogne, Vermayaz, Vonnaz, Vouvy
226	Periurbane Industriegemeinde mittlerer Dichte	8	18 500	5.4%	Abbaz Ayent, Bitsch, Eggerberg, Grône, Nendaz, Niedergestein, Port-Valais, Riddes, Ried-Brig, Saillon, Saint-Léonard, Saxon, Termen
227	Periurbane Dienstleistungsgemeinde mittlerer Dichte	14	37 664	11.0%	Bister, Embd, Staldenried, Törbel, Varen, Zanegggen
235	Periurbane Agrargemeinde geringer Dichte	6	2 281	0.7%	Eisten, Hérimence, Isétables, Saint-Martin (VS), Salgesch, Stalden (VS), Visperterminen
236	Periurbane Industriegemeinde geringer Dichte	7	7 232	2.1%	Ausserberg, Bovernier, Bürchen, Eischoll, Gengols, Mont-Noble, Mörel-Filet, Unterbach, Vex, Veysonnaz, Zwischbergen
237	Periurbane Dienstleistungsgemeinde geringer Dichte	11	7 817	2.3%	
		56	72 942	21.2%	
Gebiete ausserhalb des Einflusses städtischer Kerne					
314	Tourismusgemeinde eines ländlichen Zentrums	3	11 028	3.2%	Bagnes, Leukerbad, Saas-Fee
316	Industriegemeinde eines ländlichen Zentrums	2	3 546	1.0%	Gampel-Bratsch, Steg-Hohfenn
317	Dienstleistungsgemeinde eines ländlichen Zentrums	2	8 521	2.5%	Leuk, Saint-Maurice
325	Ländliche zentral gelegene Agrargemeinde	0	0	0.0%	
326	Ländliche zentral gelegene Industriegemeinde	0	0	0.0%	
327	Ländliche zentral gelegene Dienstleistungsgemeinde	0	0	0.0%	
334	Ländliche periphere Tourismusgemeinde	14	22 316	6.5%	Anniviers, Bettmeralp, Champéry, Fiesch, Goms, Grächen, Lens, Leytron, Obergoms, Orsières, Riederalp, Saas-Almagell, Saas-Grund, Täsch
335	Ländliche periphere Agrargemeinde	4	4 309	1.3%	Chamoson, Ergisch, Inden, Oberems
338	Ländliche periphere Mischgemeinde	31	23 222	6.8%	Agarn, Albinen, Bellwald, Binn, Blatten, Bourg-Saint-Pierre, Collonges, Dorénav, Ernen, Evonnaz, Evolène, Ferden, Fiescheral, Finhaut, Guttet-Feschel, Kippel, Lax, Liddes, Randa, Saas-Balen, Saint-Gingolph, Salvan, Sembrancher, Simplon, St. Niklaus, Trient, Turfmann-Unterems, Val-d'Illeaz, Vérossaz, Vollèges, Wiler (Lötschen)
Total		126	343 955	100.0%	

Quelle: Bundesamt für Statistik

2.3 Fusionsprozess der Walliser Gemeinden

Spezifischer Rechtsrahmen. Wie zahlreiche andere Schweizer Kantone verfügt der Kanton Wallis mit dem Gemeindegesetz (GemG) vom 5. Februar 2004 über eine Gesetzgebung, die es Gemeinden ermöglicht, ihre Strukturen anzupassen. Die Gesetzesgrundlagen des Kantons Wallis zu Gemeindefusionen befinden sich in Titel 4 Kapitel 3 des Gesetzes. Der Staat **fördert die Fusion von Gemeinden im Kanton**, indem er Finanzmittel zur Verfügung stellt, insbesondere durch einen dafür geschaffenen Spezialfonds (Art. 129), auf vorgängiges Gesuch die Kosten des Gutachtens im Hinblick auf die Fusion übernimmt und administrative und juristische Unterstützung gewährt (Art. 131). Die für Gemeindefusionen gewährten Beträge (Basishilfe) sind in der Verordnung über Gemeindefusionen (FusV) vom 25. Januar 2012 aufgeführt (Art. 4)⁵. Ausserdem ist eine weitere Hilfe vorgesehen, wenn Gemeinden mit über 500 Einwohnern fusionieren (Art. 5)⁶.

Eingreifen des Staates. Der Kanton kann auch **Zwangsmassnahmen** anwenden, indem er den Finanzausgleich aufhebt, auf den eine Gemeinde Anspruch hat, falls diese in Fusionsvorschlägen aufgeführt ist und sich diesen nicht innert der Frist von fünf Jahren ab Genehmigung durch den Staatsrat unterzieht (Art. 134 GemG). In Ausnahmefällen gemäss Gesetz⁷ kann er über die Fusion mehrerer Gemeinden entscheiden (Art. 135). Mit dem

⁵ Art. 4 Basishilfe

Die Finanzhilfe für Gemeindefusionen berechnet sich für jede einzelne Gemeinde anhand der ständigen Wohnbevölkerung gemäss jüngster amtlicher Statistik, die vorgängig der Genehmigung der Fusion durch den Grossen Rat erstellt wurde.

- a) bis und mit 100 Einwohner: 300'000 Franken;
- b) zusätzlich von 101 bis 500 Einwohner: 500 Franken pro Einwohner, (höchstens 500'000 Franken)
- c) zusätzlich von 501 bis 1'000 Einwohner: 400 Franken pro Einwohner, (höchstens 700'000 Franken)
- d) zusätzlich von 1'001 bis 2'000 Einwohner: 100 Franken pro Einwohner, (höchstens 800'000 Franken)
- e) zusätzlich von 2'001 bis 5'000 Einwohner: 33 1/3 Franken pro Einwohner, (höchstens 900'000 Franken)
- f) zusätzlich von 5'001 bis 10'000 Einwohner: 20 Franken pro Einwohner, (höchstens 1'000'000 Franken)
- g) zusätzlich und ab 10'000 Einwohnern: 10 Franken pro Einwohner.

⁶ Art. 5 Weitere Hilfe

Falls die Bevölkerung der fusionierten Gemeinde 500 Einwohner übersteigt, wird ihr eine weitere Hilfe zugesprochen:

- a) 300 Franken pro Einwohner für die ersten 1'000 Einwohner (höchstens 300'000 Franken);
- b) zusätzlich 600 Franken pro Einwohner zwischen 1'001 und 1'500 Einwohner (höchstens 600'000 Franken);
- c) zusätzlich 800 Franken pro Einwohner zwischen 1'501 und 2'000 Einwohner (höchstens 1'000'000 Franken);
- d) 1'000'000 Franken für die fusionierte Gemeinde mit mehr als 2'000 Einwohner.

⁷ Art. 135 Zwangsfusion

Der Grosse Rat kann zwei oder mehrere Gemeinden zur Fusion zwingen, wenn eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:

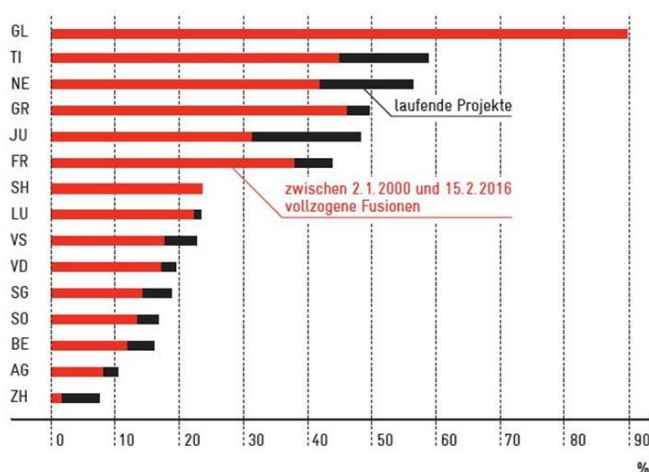
- a) wenn ein negativer Entscheid zu einem Fusionsprojekt ihren finanziellen Weiterbestand gefährdet;
- b) wenn eine einzige Gemeinde das Hindernis zu einer Fusion darstellt, währenddem die angrenzenden Gemeinden bereits ihre Zustimmung zu einer bedeutenden Fusion gegeben haben;

Beschluss des Grossen Rates wird die Fusion der betroffenen Gemeinden gutgeheissen, was die Übernahme aller Rechte und Pflichten der früheren Gemeinwesen umfasst (Art. 140). Im Rahmen des vom Grossen Rat festgelegten Umfangs wird eine Übergangsverwaltung gewährt⁸.

Zwischen den an der Fusion beteiligten Gemeinden kann ein **Fusionsvertrag** erstellt werden. Der Vertrag muss von den **Urversammlungen** und vom **Grossen Rat** genehmigt werden (Art. 141). Das Inkrafttreten der Fusion wird durch Veröffentlichung im Amtsblatt angekündigt und durch den Staatsrat festgesetzt, grundsätzlich auf das Ende einer Verwaltungsperiode, damit eine angemessene Frist für die Konstituierung der neuen Gemeindebehörden bleibt (Art. 142).

Gemeindefusionen im Kanton. Nachfolgende Abbildung 7⁹ zeigt die Reduktion der Gemeindezahl in den Kantonen zwischen 2000 und 2016 (Stand 15. Februar 2016). Sie enthält auch laufende Projekte (schwarz), die zum Zeitpunkt der Erstellung der Tabelle noch nicht abgeschlossen waren.

Abbildung 7 Reduktion der Gemeindezahl gegenüber dem Jahr 2000 (in %)



Quelle: Avenir Suisse (2016), *Noch 2294 Gemeinden in der Schweiz*, und Bundesamt für Statistik

c) wenn eine Gemeinde nicht mehr in der Lage ist, das Funktionieren der Institutionen zu gewährleisten, namentlich dann, wenn sie die freigewordenen Ämter aufgrund der beschränkten Einwohnerzahl nicht wiederbesetzen kann.

- ⁸ Die durch den Grossen Rat festgelegte **Übergangsverwaltung** hat folgenden Umfang:
- die Übergangsperiode endet grundsätzlich mit dem Ablauf einer Verwaltungsperiode. Für Reglemente, die in den verschiedenen fusionierten Gemeinden in Kraft sind, kann die Übergangsperiode bis zum Ende der folgenden Periode verlängert werden;
 - die Zahl der Mitglieder des Vollzugsorgans kann die im Gesetz vorgesehene Zahl überschreiten. Sie kann die Gesamtzahl aller bisherigen Gemeinderäte erreichen;
 - das Amt des Präsidenten kann ausnahmsweise bis zum Ablauf der laufenden Verwaltungsperiode abwechselnd versehen werden;
 - die unter Buchstaben b und c dieses Artikels enthaltenen Regeln sind sinngemäss auf die Generalräte anwendbar, sofern alle Fusionsgemeinden einen Generalrat besitzen.

⁹ In den nicht in der Abbildung aufgeführten Kantonen gab es in diesem Zeitraum keine Fusionen.

Der Kanton Wallis ist von den Gemeindefusionsbestrebungen in der Schweiz nicht ausgenommen. **Dabei ist die Dynamik der Gemeindefusionen im Wallis moderat und bewegt sich im Bereich des nationalen Durchschnitts.** Es gab weniger Fusionen als in Kantonen wie Glarus, Tessin, Neuenburg oder Graubünden, aber doch mehr als in vielen anderen Kantonen. Seit 1990 ist die Gemeindezahl im Wallis um -22,7 % zurückgegangen, während die Reduktion für die ganze Schweiz -26,4 % beträgt.

Tabelle 4 Demografische Entwicklung und Anzahl Gemeinden

BEVÖLKERUNG				GEMEINDEN				GEMEINDEGRÖSSE			
Regionen	1990	2018	Δ	Regionen	1990	2018	Δ	Regionen	1990	2018	Δ
Oberwallis	72 356	83 100	14.8%	Oberwallis	87	63	-27.6%	Oberwallis	832	1 319	58.6%
Mittelwallis	99 033	136 751	38.1%	Mittelwallis	40	28	-30.0%	Mittelwallis	2 476	4 884	97.3%
Unterwallis	80 573	124 104	54.0%	Unterwallis	36	35	-2.8%	Unterwallis	2 238	3 546	58.4%
Total	251 962	343 955	36.5%	Total	163	126	-22.7%	Durchschnitt	1 546	2 730	76.6%

+ 91993 Einwohner
-22.7%

Quelle: Kanton Wallis, Bundesamt für Statistik

Aus Tabelle 4 ist ersichtlich, dass die **Anzahl Walliser Gemeinden** zwischen 1990 und 2018 **von 163 auf 126 gesunken ist**. Am meisten Fusionen hat das Oberwallis mit einem Rückgang um 24 Gemeinden von insgesamt 87 auf 63 Gemeinden zu verzeichnen. Im Mittelwallis ist die Entwicklung mit einer Reduktion um 12 Gemeinden (von 40 auf 28 Gemeinden) etwas weniger ausgeprägt und im Unterwallis, wo die Anzahl Gemeinden von 36 auf 35 Gemeinden gesunken ist, also eine Reduktion um eine Einheit, ist sie sehr schwach.

Die durchschnittliche Bevölkerungszahl der Walliser Gemeinden ist im Beobachtungszeitraum von 1'546 auf 2'730 Einwohner gestiegen. Trotz dieser bedeutenden Zunahme um +76,6 % gehören die Walliser Gemeinden weiterhin zu den bevölkerungsärmsten der Schweiz¹⁰. Ausserdem bestehen weiterhin grosse regionale Unterschiede: Im Oberwallis beträgt die durchschnittliche Bevölkerungszahl 1'319 Einwohner pro Gemeinde, im Mittelwallis 4'884 Einwohner und im Unterwallis 3'546 Einwohner.

Demografische Dynamik und Gemeindefusion. In Sachen **demografische Dynamik** verzeichnet das Oberwallis zwischen 1990 und 2018 das geringste Wachstum mit einer Zunahme um +14,8 % auf 83'100 Einwohner. Das Mittelwallis wiederum hat um +38,1 % auf 136'751 Einwohner zugelegt. Die Bevölkerung im Unterwallis ist im gleichen Zeitraum um 54,0 % auf 124'104 Einwohner gewachsen und verzeichnete somit das stärkste Wachstum der drei Regionen. Es ist interessant, aber nicht wirklich überraschend, dass die Dynamik der Gemeindefusionen in der Region mit der geringsten demografischen Dynamik am höchsten ist.

Fusionen von Walliser Gemeinden – Merkmale. In der nachfolgenden Tabelle 5 wird aufgezeigt, dass seit dem Jahr 2000 24 Fusionsprojekte erfolgreich waren. 21 davon sind bereits in Kraft getreten und drei werden per 1. Januar 2021 wirksam. Wie bereits erwähnt,

¹⁰ Der Kantons Wallis belegte im Jahr 2015 Platz 20 (von 26) in Bezug auf die durchschnittliche Bevölkerungsgrösse der Gemeinden in der Schweiz.

ist die Anzahl **Walliser Gemeinden** damit von **163 auf 126** gesunken, was einem Rückgang um -22,7 % entspricht. Infolgedessen ist die durchschnittliche Bevölkerungsgrösse dieser Gemeinden auf 2'730 Einwohner gestiegen (Zahlen von 2018).

Der bisherige **Fusionsprozess der Walliser Gemeinden** kann mit folgenden Punkten charakterisiert werden:

1. **Hoher Anteil an Projekten, mit denen zwei oder drei Gemeinden zusammengeschlossen werden.** Von den 24 erfolgreichen Fusionsprojekten ging es in 14 um die Fusion von zwei Gemeinden und in sechs um die Fusion von drei Gemeinden. Nur vier Projekte umfassten vier oder mehr Gemeinden. Das Fusionsprojekt der Gemeinden im Val d'Anniviers umfasste sechs Gemeinden, die heute flächenmässig die drittgrösste Gemeinde der Schweiz bilden. Das Fusionsprojekt von Goms betraf zunächst sechs Gemeinden, nach dem Rückzug von Obergoms waren es noch fünf Gemeinden. Beim Fusionsprojekt Crans-Montana wiederum ging es um vier Gemeinden und die Bevölkerung umfasst nun 10'565 Einwohner.

Tabelle 5 Fusionsprojekte von Walliser Gemeinden mit Inkrafttreten seit 2000

Bezirk	Fusionierte Gemeinden	Neue Gemeinde	Inkrafttreten
Leuk	Feschel und Guttet	Guttet-Feschel	01.10.2000
Goms	Biel, Ritzingen und Selkingen	Grafschaft	01.10.2000
Östlich Raron	Goppisberg, Greich und Ried-Mörel	Riederalp	01.11.2003
Goms	Geschinen und Münster	Münster-Geschinen	01.10.2004
Goms	Gluringen und Reckingen	Reckingen-Gluringen	01.10.2004
Goms	Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus	Erenen	01.10.2004
Siders	Ayer, Chandolin, Grimontz, Saint-Jean, Saint-Luc und Vissoie	Anniviers	01.01.2009
Goms	Obergesteln, Oberwald und Ulrichen	Obergoms	01.01.2009
Östlich Raron	Filet und Mörel	Mörel-Filet	01.01.2009
Leuk	Bratsch und Gampel	Gampel-Bratsch	01.01.2009
Westlich Raron	Hohtenn und Steg	Steg-Hohtenn	01.01.2009
Hérens	Mase, Nax und Vernamiège	Mont-Noble	01.01.2011
Saint-Maurice	Mex und Saint-Maurice	Saint-Maurice	01.01.2013
Leuk	Erschmatt und Leuk	Leuk	01.01.2013
Leuk	Turtmann und Unterems	Turtmann-Unterems	01.01.2013
Brig	Birgisch, Mund und Naters	Naters	01.01.2013
Sitten	Salins und Sitten	Sitten	01.01.2013
Östlich Raron	Betten und Martisberg	Bettmeralp	01.01.2014
Goms	Blitzingen, Grafschaft, Münster-Geschinen, Niederwald und Reckingen-Gluringen	Goms	01.01.2017
Sitten	Les Agettes und Sitten	Sitten	01.01.2017
Siders	Chermignon, Mollens, Montana und Randogne	Crans-Montana	01.01.2017
Martigny	Martigny und Charrat	Martigny	01.01.2021
Entremont	Bagnes und Vollèges	Val de Bagnes	01.01.2021
Siders	Miège, Venthône und Veyras	Noble-Contrée	01.01.2021

Quelle: Bundesamt für Statistik

2. **Grösse der fusionierten Gemeinden bleibt bescheiden.** Die Grösse der fusionierten Gemeinden bleibt bescheiden. Aus Tabelle 6 geht hervor, dass 10 der 21 bereits fusionierten Gemeinden nach der Fusion immer noch weniger als 1'000 Einwohner aufweisen! Sieben zählen zwischen 1'001 und 5'000 Einwohner. Nur die neue Gemeinde Crans-Montana zählt mehr als 5'000 Einwohner; mit Ausnahme der

Gemeinden Naters und Sitten, die bereits vor ihrer jeweiligen Fusion darüber lagen.

3. **Keine bedeutende Fusion der Kernstädte.** Von den fünf bevölkerungsreichsten Gemeinden des Kantons, das heisst den Gemeinden Sitten, Martigny, Monthey, Siders und Brig-Glis, kam es nur in zwei zu einer oder mehreren Fusionen. Die Gemeinde Sitten hat zweimal fusioniert, zunächst mit der Gemeinde Salins und in einem zweiten Schritt mit Les Agettes. Die Gemeinde Martigny wird mit der Gemeinde Charrat fusionieren. Drei der grössten Walliser Gemeinden haben also noch nie fusioniert und die Fusionen der beiden anderen hatten nur geringe demografische Auswirkungen.

Tabelle 6 Fusionsprojekte im Zeitraum 2000–2017 – Entwicklung der durchschnittlichen Bevölkerung der Walliser Gemeinden

Neue Gemeinde	Eintragungsdatum	Nach Fusion		
		Anz. Ew.	Anz. Gemeinden	Ø Gemeindegrösse
Situation vor Fusion			163	1 671
Guttet-Feschel	01.10.2000	410	162	1 719
Grafschaft	01.10.2000	192	160	1 740
Riederalp	01.11.2003	553	158	1 823
Münster-Geschinen	01.10.2004	496	157	1 857
Reckingen-Gluringen	01.10.2004	512	156	1 869
Ernen	01.10.2004	532	153	1 906
Anniviers	01.01.2009	2 532	148	2 077
Obergoms	01.01.2009	728	146	2 105
Mörel-Filet	01.01.2009	677	145	2 120
Gampel-Bratsch	01.01.2009	1 858	144	2 135
Steg-Hohtenn	01.01.2009	1 514	143	2 150
Mont-Noble	01.01.2011	911	141	2 248
Saint-Maurice	01.01.2013	4 516	140	2 336
Leuk	01.01.2013	3 724	139	2 353
Turtmann-Unterems	01.01.2013	1 125	138	2 370
Naters	01.01.2013	9 496	136	2 404
Sitten	01.01.2013	33 115	135	2 422
Bettmeralp	01.01.2014	450	134	2 476
Goms	01.01.2017	1 203	130	2 627
Sitten	01.01.2017	34 599	129	2 647
Crans-Montana	01.01.2017	10 565	126	2 710

Quelle: Bundesamt für Statistik

4. **Zahlreiche Fusionen im Oberwallis.** Es ist auch interessant hervorzuheben, dass nicht alle Bezirke die gleiche Begeisterung für Gemeindefusionen zeigen. 15 der 24

entschiedenen oder umgesetzten Fusionen des Kantons betrafen die Bezirke des Oberwallis¹¹ mit nicht weniger als sechs Projekten im Bezirk Goms seit dem Jahr 2000. Gleichzeitig sind die Gemeinden in diesem Kantonsteil am kleinsten und entsprechend ist die Notwendigkeit zu fusionieren am höchsten. In anderen der insgesamt 13 Bezirken im Wallis kam es in diesem Zeitraum zu keinen Fusionen; d. h. in Visp, Monthey und Conthey¹².

Tabelle 7 Gemeindefusionsprojekte zwischen 2005 und 2018 – Erfolge und Misserfolge

Fusionsprojekte (2005–2018)			
Erfolge (a) (Anz. beteiligte Gemeinden)	Misserfolge (b) ^{*1} (Anz. beteiligte Gemeinden)	Erfolgsquote (a/(a+b))	Durchschnittsgrösse (Anz. Gemeinden pro Projekt)
33 (88 Gemeinden)	10 (36 Gemeinden)	76.7%	2.9
33 (92 Gemeinden)	5 (19 Gemeinden)	86.8%	2.9
13 (46 Gemeinden)	1 (13 Gemeinden)	92.9%	4.2
6 (37 Gemeinden)	3 (19 Gemeinden)	66.7%	6.2
15 (42 Gemeinden)	1 (6 Gemeinden)	93.8%	3.0
28 (110 Gemeinden)	13 (69 Gemeinden)	68.3%	4.4

Quelle: kantonale Daten

5. **Erfolgsquote der Projekte.** Von den 16 Fusionsprojekten von Walliser Gemeinden, die zwischen 2005 und 2018 zur Abstimmung standen, wurde nur eines abgelehnt. In diesem Projekt ging es um sechs Gemeinden rund um Visp («Grossfusion») und es wurde von drei der sechs betroffenen Gemeinden abgelehnt, während die Stadt Visp dafür war. Der vorstehenden Tabelle 7¹³ kann entnommen werden, dass die Erfolgsquote der Fusionsprojekte für den Beobachtungszeitraum mit 93,8 % im Kanton Wallis die höchste der Westschweizer Kantone (ohne Genf) ist. Diese Zahl muss jedoch relativiert werden, da der Umfang der Projekte unter dem Westschweizer Durchschnitt liegt. Während die im Kanton Neuenburg geplanten Fusionsprojekte im Durchschnitt 6,2 Gemeinden umfassen, sind es im Kanton

¹¹ Im Bezirk Goms haben 14 der 19 Gemeinden, aus denen er im Jahr 2000 bestand, seither an einem oder mehreren Fusionsprojekten teilgenommen.

¹² Diese sind zwar von der berücksichtigten Periode nicht betroffen, aber in den Bezirken Martigny und Entremont läuft derzeit je ein Fusionsprojekt. Beim ersten geht es um die Fusion des Hauptortes Martigny mit der Nachbargemeinde Charrat und bei Entremont um die Gemeinden Bagnes und Vollèges, die ab 1. Januar 2021 die neue Gemeinde Val de Bagnes bilden werden.

Auch im Bezirk Visp zeichnet sich für 2025 eine Fusion ab und zwar zwischen Eggerberg, Baltschieder und Visp, wobei sich Eggerberg im Bezirk Brig befindet.

¹³ Die Zahlen in der Tabelle sind mit Unsicherheit behaftet, da die Erhebung infolge der gescheiterten Projekte möglicherweise ungenau war.

Wallis 3,0, was nach Freiburg und Bern der tiefste Durchschnitt in der Westschweiz ist.

Abgelehnte oder abgeänderte Projekte. Von den ganz oder teilweise nicht zu Ende geführten Projekten sind folgende Fälle erwähnenswert:

1. Die **Fusion von sechs Gemeinden im oberen Teil des Goms, also den Gemeinden Niederwald, Blitzingen, Grafschaft, Reckingen-Gluringen, Münster-Geschinen und Obergoms**, die 2011 begann, wurde zunächst aufgeschoben, da die Gemeinde Obergoms der Meinung war, dass es zu früh für ein solches Projekt sei (da sie selbst erst 2009 aus einer Fusion hervorgegangen war). Die fünf anderen Gemeinden des Gebiets haben im Jahr 2017 fusioniert und bilden neu die Gemeinde Goms.
2. Die **Fusion der Gemeinden Nax, Mase und Vernamiège** wurde 2008 zunächst von den Bürgern der letztgenannten Gemeinde abgelehnt. Infolge einer von einer absoluten Mehrheit der Bürger von Vernamiège unterschriebenen Petition wurde das Verfahren wiederaufgenommen und führte zur Bildung der neuen Gemeinde Mont-Noble per 1. Januar 2011.

Laufende Projekte. Schliesslich sind Anfang 2019 drei in Volksabstimmungen angenommene Projekte in Umsetzung:

1. **Gemeinde Martigny:** Fusion der Gemeinden Martigny und Charrat
2. **Gemeinde Noble-Contrée:** Fusion der Gemeinden Miège, Venthône und Veyras
3. **Gemeinde Val de Bagnes:** Fusion der Gemeinden Bagnes und Vollèges

Zahlreiche weitere Projekte werden derzeit erarbeitet und sind unterschiedlich fortgeschritten. Das Fusionsprojekt zwischen Collonges und St-Maurice wurde übrigens von den Bürgern von Collonges abgelehnt.

Wichtigste Punkte. Im Kanton Wallis kam es zu **bedeutenden Gemeindefusionen**, wobei insbesondere der Erfolge der symbolträchtigen Annäherung der Gemeinden des Val d'Anniviers hervorzuheben ist. Seit dem Jahr 2000 wurden 13 Projekte umgesetzt und die Anzahl Gemeinden um 37 auf **insgesamt 126 Gemeinden im Jahr 2018** verringert. Trotz dieser Entwicklung sind die Walliser Gemeinden mit einer **durchschnittlichen Bevölkerungszahl von 2'730 Einwohnern** immer noch eher klein. Nur in den Kantonen Solothurn, Waadt, Freiburg, Uri, Graubünden und Jura liegt der Durchschnitt darunter. Das Walliser Gemeindegefüge ist auch geprägt von **zahlreichen kleinen Gemeinden**; 32 von insgesamt 126 Gemeinden zählen weniger als 500 Einwohner.

Es ist zudem interessant, dass keines der in jüngster Zeit angegangenen Projekte endgültig abgelehnt wurde. Die **städtischen Kernräume fusionieren kaum** (Sitten mit Les Agettes und Salins, Martigny mit Charrat). Es werden Überlegungen angestellt, Siders mit den Gemeinden Chippis, Chalais und Grône zu fusionieren¹⁴. Im Übrigen lässt sich feststellen, dass es sich um **«horizontale» Annäherungen** handelt. Während die Gemeinden in der Vergangenheit vertikal aufgeteilt wurden, um die saisonbedingte Wanderbewegung des Viehs zu ermöglichen, geht es heute mehr darum, Dienstleistungen nicht mehrfach anzubieten, insbesondere an den Talflanken.

¹⁴ Im Mai 2018 wurde eine Zweckmässigkeitsstudie durchgeführt und die Gemeinden Siders, Chippis, Chalais und Grône haben entschieden, ihre Überlegungen zu vertiefen.

Was das Ausmass der Annäherungen angeht, kam es nur bei der Fusion der Gemeinden des Val d'Anniviers dazu, dass sich ein ganzes Tal zusammenschloss. Einer **Politik der kleinen Schritte** wird der Vorzug gegeben. Der Gemeindefusionsprozess im Kanton Wallis scheint fortgeführt zu werden, da **zahlreiche Diskussionen laufen und Überlegungen angestellt** werden.

2.4 Herausforderungen für Fusionen von Walliser Gemeinden

Um die Entwicklung einer strategischen Vision für das Walliser Gemeindegefüge und eines praktischen umfassenden Instruments unter Berücksichtigung der Gegebenheiten des Walliser Gemeindegefüges insgesamt zielführend auszurichten, ist es hilfreich, die Gründe und Überlegungen zu verstehen, die Walliser Gemeinden bisher motiviert haben, sich zusammenzuschliessen.

Deshalb werden im nachfolgenden Abschnitt die bei ausgewählten Walliser Fusionsprojekten diskutierten Elemente zusammengefasst¹⁵. Die im Rahmen der ausgewählten Fusionsprojekte **geäusserten Überlegungen** betreffen einerseits die für die Gemeinden schwer zu bewältigenden Herausforderungen, also die **«Vorteile» einer Fusion**, und andererseits die Einwände oder **«Nachteile» einer Fusion**¹⁶.

Die untersuchten Fusionsprojekte gehen grundsätzlich von einer einfachen Feststellung aus: **Die betreffenden Gemeinden schaffen es – bald – nicht mehr, die ihnen anvertrauten Aufgaben vollumfänglich wahrzunehmen**, sei es aufgrund finanzieller Probleme, der zunehmenden Komplexität der Aufgaben oder immer verbindlicheren Rechtsvorschriften. Dies gilt im Kanton Wallis in besonderem Ausmass, da die **Walliser Gemeinden**, wie bereits erwähnt, im Vergleich zu anderen Kantonen über **weitreichende Befugnisse** und **umfassende Autonomie** verfügen. Eine weitere Sorge besteht in der **Besetzung der politischen Ämter**.

Eine Gemeindefusion soll **Antworten auf die Herausforderungen** bieten, welche die betroffene/n Gemeinde/n nicht mehr oder bald nicht mehr alleine bewältigen kann/können.

Folgende Elemente werden in den Argumentarien zu den Fusionsprojekten von Walliser Gemeinden am häufigsten genannt:

1. **Entwicklung, Attraktivität, Zusammenhalt.** Eine Gemeindefusion kann die Attraktivität gegen aussen erhöhen. So wird die Region oder die Tourismusdestination gestärkt, aufgewertet und sichtbarer. Der Zusammenschluss von Gemeinden ermöglicht die Entwicklung einer **einheitlichen und kohärenten Vision für die betreffende Region**. Dieser Punkt wurde vor der Fusion, die zur Gemeinde Goms führte, besonders in den Vordergrund gerückt. Die beteiligten Gemeinden waren der Meinung, dass sie vor den gleichen Herausforderungen

¹⁵ Es handelt sich um die Gemeindefusionen, die zur Schaffung der Gemeinden Crans-Montana, Anniviers, Saint-Maurice, Noble-Contrée, Goms und Mont-Noble geführt haben.

¹⁶ In den letzten Jahren sind nur wenige Gemeindefusionsprojekte im Wallis gescheitert. Das Fusionsprojekt der sechs Gemeinden im oberen Teil des Goms wurde nach dem Rückzug von Goms auf fünf Beteiligte reduziert. Das Projekt von Nax, Mase und Vernamiège wurde zuerst abgelehnt, aber kurze Zeit später umgesetzt.

stehen (Rückgang des Stellenangebots, Bevölkerungsrückgang aufgrund der Abwanderung der jungen Generationen usw.) und sie sich diesen Herausforderungen in Sachen Entwicklung gemeinsam besserstellen können.

2. **Fähigkeiten und Autonomie.** Bei einer Fusion wird die **Fähigkeit der Gemeinden verbessert, zu handeln**, Projekte ins Leben zu rufen und umzusetzen. Dabei wird die **Gemeindeautonomie** gestärkt, da so beispielsweise Projekte umgesetzt werden können, welche die Möglichkeiten der ehemaligen Gemeinden einzeln überschritten hätten. Auch diese Elemente wurden bei allen untersuchten Projekten angeführt.
3. **Führung und Verwaltung.** Eine Gemeindefusion beschleunigt und vereinfacht die **Beschlussfassung**, die **Gemeindeführung** und **-verwaltung**. Damit kann von einem Nebeneinander von Gemeindeexekutiven, die nur schwach dotiert sind, mit starker interkommunaler Zusammenarbeit zu einer einzigen Exekutive mit mehr Ressourcen und weniger Bedarf an interkommunaler Zusammenarbeit übergegangen werden. Doppelspurigkeiten und schwerfällige Entscheidungsverfahren werden so beseitigt. Dies gilt besonders für Fusionen, die zahlreiche kleine Gemeinden zusammenführen. Eines der Hauptargumente für die Fusion von Goms waren die komplizierten Entscheidungsprozesse mit fünf Gemeinden. Es wird einfacher, die künftigen Herausforderungen der Gemeinden zu bewältigen, die Kompetenzen werden gestärkt, die Transparenz verbessert. In politischer Hinsicht wird auch der Vorteil hervorgehoben, über ausreichend Kandidaten für die Exekutive zu verfügen.
4. **Vertretung.** Das Gewicht der Gemeinde in der Region wird gestärkt, wodurch sie in den Beziehungen mit externen Beteiligten mehr Gewicht hat (private Unternehmen, verschiedene Vereine, andere Gemeinden, Kanton, Bund usw.). Bei allen untersuchten Projekten wurden solche Argumente erwähnt.
5. **Kommunale Dienstleistungen, Funktionen–Arbeitsstellen, Ausrüstung.** Die Bündelung der zur Verfügung stehenden Mittel aus einer Gemeindefusion ermöglicht es, **bessere Ausrüstung** und leistungsfähigere Geräte zu erwerben. Dank einer kritischen Grösse können **die Arbeitsstellen spezialisiert**, gewisse Aufgaben professionalisiert oder sogar attraktivere Stellen geschaffen werden. Die **Dienstleistungen für die Bevölkerung** werden verbessert, Effektivität und Effizienz der erbrachten Leistungen gestärkt. Die Gemeinde kann neue Leistungen anbieten. In unterschiedlichem Ausmass sind diese Überlegungen Teil aller untersuchten Fusionsprojekte.
6. **Kosten, Steuern und kantonale Finanzhilfe.** Eine Gemeindefusion sollte zu **Skaleneffekten** führen, durch welche die Produktionskosten der kommunalen Dienstleistungen gesenkt werden können, insbesondere durch eine Verteilung der Fixkosten auf ein grösseres Leistungsvolumen. In einigen Fällen können die **Steueranlage** und die Gemeindesteuern gesenkt werden, da man sich häufig an die «billigste» Gemeinde anpasst. Auch die **kantonale Fusionshilfe**, oft in Höhe mehrerer Millionen Franken, spielt eine Rolle. Diese Elemente kommen in unterschiedlichem Ausmass in allen untersuchten Fusionsprojekten vor.

Ein Gemeindefusionsprojekt ist selten unumstritten. Die wichtigsten **Einwände und Sorgen** bei den berücksichtigten Projekten waren folgende:

1. **Entscheidungsbefugnis.** Oft erwähnt werden der **Verlust an Autonomie** und **Entscheidungsbefugnis** der fusionierenden Gemeinden. Es wird befürchtet, dass in der fusionierten Gemeinde nicht mehr jede ehemalige Gemeinde selbst für sich

entscheiden kann. Dieses Argument wird überall aufgenommen. Die Gegenargumente sind allerdings die **Zunahme der tatsächlichen Autonomie** der neuen Gemeinde und **die Bedeutung der interkommunalen Kooperationen**. Zum ersten Punkt muss gesagt werden, dass die fusionierenden Gemeinden zwar über eine formelle Autonomie verfügen, die sie aber häufig nicht ausschöpfen. In der fusionierten Gemeinde entscheidet man zwar nicht mehr alleine, aber dafür tatsächlich. Die Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit schränkt die Entscheidungsbefugnis der fusionierenden Gemeinden ein, die in der fusionierten Gemeinde zurückgewonnen wird, insbesondere wenn die interkommunalen Tätigkeiten wieder in die Gemeinde integriert werden können.

2. **Identität, Name und Heimatort.** Die Verbundenheit der Bevölkerung mit der Gemeinde, ihrem Namen und Wappen ist eine Hürde für Gemeindefusionen. Dies kann jedoch manchmal zu unerwarteten Folgen führen, beispielsweise beim Fusionsprojekt der Gemeinden von Anniviers: Deren Bewohner identifizieren sich zunächst mit dem Val d'Anniviers (mehr als mit ihrer Gemeinde) und beanspruchen einen entsprechenden **«Geist»**, der durch die Fusion bewahrt, ja sogar gestärkt werden konnte. Der Heimatort ist ebenfalls ein Stolperstein für Gemeindefusionen.
3. **Bürgernähe, Marginalisierung.** Ganz allgemein kann die Entfernung der Verwaltung vom Bürger die Kontrolle über die Mandatsträger und die Verwaltung schwächen. Es wird als Einschränkung angesehen, wenn die **Nähe zu den Dienstleistungen** abnimmt, insbesondere wenn die Schalter der Gemeindeverwaltung und des Strassenamts weiter entfernt sind. Die **Marginalisierung** der kleinen und/oder abgelegenen Orte ist beunruhigend, besonders für die kleinsten und wenn die Fusion ein grosses Gebiet umfasst (Crans-Montana, Anniviers).
4. **Steuern, Gebühren.** Für die eine oder andere beteiligte Gemeinde führt die Vereinheitlichung der Steueranlage und der Gebühren zu **höheren Gemeindesteuern** und Gebühren. Dies wurde insbesondere von der Gemeinde Icoigne bei der Fusion der Gemeinden von Crans-Montana betont.

Der Überblick über die Überlegungen bei Gemeindefusionsprojekten im Wallis hat zu folgender Feststellung geführt: **Allgemein werden Überlegungen zur weiteren Umgebung in den Diskussionen fast immer vernachlässigt**, d. h. die Auswirkungen des Fusionsprojekts auf die Region, auf ein die Fusion übersteigendes Gebiet oder den Kanton insgesamt. Die Argumente **drehen sich im Wesentlichen um Elemente innerhalb des beabsichtigten Fusionsperimeters**, ohne den Einfluss auf das Gebiet ausserhalb zu berücksichtigen. Es werden höchstens die positiven Auswirkungen einer Stärkung der Gemeinden eines Ferienorts für den regionalen Tourismus erwähnt. Die **diskutierten Herausforderungen betreffen hauptsächlich die lokale Ebene**. Der Kanton Wallis weist jedoch **insbesondere geografische und strukturelle Besonderheiten auf**, welche die Gemeinden im Rahmen eines Fusionsprojekts berücksichtigen sollten. **Deshalb sollten in die vorwiegend lokal ausgerichteten Überlegungen weitergehende Elemente einbezogen werden, um das Walliser Gemeindegefüge insgesamt und nicht nur einige seiner Bestandteile zu stärken.**

3 Strategische Diagnose

Die Reformbewegung der Walliser Gemeindestrukturen liegt hinsichtlich der Fusionsdynamik im nationalen Durchschnitt. Das Walliser Gemeindegefüge ist also dabei, sich neu zu strukturieren. Dabei kommt es allerdings vor allem zu «kleinen Fusionen», keinen bedeutenden Fusionen der Kernstädte und grossen Unterschieden zwischen den verschiedenen Regionen des Kantons.

Reichen die durchgeführten Reformen aus, damit sich das Walliser Gemeindegefüge den bestehenden und künftigen globalen Herausforderungen stellen kann? Oder anders gesagt: Ist das Walliser Gemeindegefüge in der Lage, die bevorstehenden Herausforderungen zu bewältigen?

Um diese Frage zu beantworten, muss eine Diagnose der Situation des Walliser Gemeindegefüges erstellt werden. In einem zweiten Schritt sollen ausgehend von dieser Diagnose die wichtigsten Herausforderungen heute und in einem Zeithorizont von 5–10 Jahren eruiert werden.

3.1 SWOT-Analyse des Walliser Gemeindegefüges

In einem ersten Schritt muss also eine SWOT-Analyse durchgeführt werden, um die **Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken des Walliser Gemeindegefüges** zu identifizieren. Abbildung 8 nimmt die wichtigsten Ergebnisse der Analyse auf.

Die Analyse hat konkret folgende Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken für das Walliser Gemeindegefüge ergeben:

1. **Stärken.** In Sachen Stärke zeichnet sich das Walliser Gemeindegefüge durch eine **hohe Anpassungsfähigkeit an die lokalen Bedingungen** und die spezifischen Bedürfnisse der Bevölkerung aus. Dies liegt insbesondere an einer **weitgehenden Gemeindeautonomie** und **weitreichenden Kompetenzen der Gemeinden** (Art. 2 und 6 GemG). In Anbetracht der grossen Fläche und der Vielfalt des Kantonsgebiets ist diese Fähigkeit entscheidend. Allgemein verfügen die Walliser Gemeinden über **eine gute Finanzlage** mit einer gesunden Verwaltung der Gemeindefinanzen. Hier muss erwähnt werden, dass die Finanzlage in den Gemeinden sehr unterschiedlich ist. Dies liegt an verschiedenen Aspekten: Zentrumslasten, Steuerkraft, Wasserrechte usw. In Gemeinden, die keine starken demografischen Bewegungen aufweisen, insbesondere Berggemeinden, ist der (politische, soziale usw.) **Zusammenhalt** sehr ausgeprägt. Schliesslich verfügen einige Gemeinden über Wasserressourcen, durch die ihre finanzielle Lage gesichert ist (Wasserrechte, Konzessionsheimfall).
2. **Schwächen.** Die grössten Schwächen des Walliser Gemeindegefüges sind **mangelnder Zusammenhalt**, eine unausgewogene Struktur und bei kleinen Gemeinden ein Mangel an Kompetenzen und zu wenig personelle und finanzielle Mittel. Der mangelnde Zusammenhalt hängt mit der **sehr grossen Vielfalt der Walliser Gemeinden** hinsichtlich Bevölkerung (Grösse, sozioökonomisches Profil usw.), geografische Lage (Tal vs. Berg), Wirtschaftsgefüge und Beschäftigungsquote (Kernstadt vs. Wohngemeinde, Ausrichtung auf Dienstleistung vs. Industrie usw.) oder auch der finanziellen Möglichkeiten (Steuerkraft, Einnahmen aus

Wasserrechten usw.) zusammen. Die grossen regionalen Unterschiede führen also dazu, dass die **Interessen sehr verschieden ausfallen können**. Daraus ergeben sich auch bedeutende Spillover-Effekte (Zentrumslasten) und die Schwierigkeit, sich auf regionaler Ebene zu organisieren. Das strukturelle Ungleichgewicht hängt mit einer **Übervertretung kleiner Gemeinden** und einem **relativen Mangel an «grossen» städtischen Kernräumen** zusammen. Es ist klar, dass zahlreiche kleine Gemeinden Mühe haben, die notwendigen **personellen und finanziellen Mittel** aufzubringen, um die Autonomie auszuüben und ihre Aufgaben effizient und effektiv zu erfüllen. Wie eine befragte Person treffend gesagt hat: «Sie können einfach nicht mehr mithalten!» Das ist eine klare Grenze für die **Subsidiarität** und begünstigt eine Übertragung der Aufgaben an den Staat. Als Reaktion auf den Mangel an Mitteln werden natürlich die interkommunalen Kooperationen (Verbände, Vereinbarungen usw.) vervielfacht, was die Verwaltung erschwert und den Gemeinden die Substanz entzieht, wenn zu oft darauf zurückgegriffen wird. Die Gemeinde wird dadurch gewissermassen zu einer leeren Hülle. **Die kommunalen politischen Amtsinhaber** sind äusserst exponiert und die Kritik seitens der Bürger ist manchmal harsch.

- 3. Chancen.** Zu den Chancen zählen die demografischen, topografischen, geografischen sowie historischen und gesellschaftlichen **Merkmale des Kantons Wallis**. Ein weitläufiges Gebiet bestehend aus Tälern und Ebenen mit ausgeprägten lokalen Besonderheiten, zwei Sprachen usw. ist ungeeignet für eine zentrale Verwaltung und begünstigt eine dezentrale Organisation für die **Erbringung öffentlicher Dienstleistungen**. Darin liegt für das Walliser Gemeindegefüge eine grosse Chance: Es hat den Spielraum, durch Gemeinden mit viel Autonomie und weitreichenden Kompetenzen **starke lokale Behörden** zu entwickeln. Eine zweite Chance liegt darin, dass die **Bevölkerung eine enge Bindung zur Gemeindeautonomie** und zu bürgernahen politischen Behörden hat, obwohl dies in den Regionen mit einer stärkeren Durchmischung der Bevölkerung weniger ausgeprägt ist. Schliesslich möchte sich der **Staat** auf ein starkes Gemeindegefüge stützen können, um in den **Gemeinden** starke **Partner** für die Erfüllung der politischen Aufgaben zu haben. Der letztgenannte Punkt ist einer der Hauptgründe für die Politik zur Förderung der Gemeindefusionen auf kantonaler Ebene. Zu guter Letzt ist im Kanton Wallis ein **Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum** zu verzeichnen, was Reformen erleichtert.
- 4. Risiken.** Das Hauptrisiko für das Walliser Gemeindegefüge besteht darin, dass einige seiner Bestandteile nicht in der Lage sind, die **wachsenden Anforderungen der Bevölkerung** (quantitative Zunahme und qualitativ komplexere Bedürfnisse), **des Staates** (Vorschriften, Richtlinien usw.) oder anderer Beteiligter zu bewältigen oder die **zunehmende Technologisierung der menschlichen Tätigkeiten** zu berücksichtigen, was immer spezifischere Fähigkeiten und Kompetenzen voraussetzt. Mit den Worten einer befragten Person: «Es ist kompliziert, in einer entwickelten Gesellschaft zu leben!» Es sind aber die schwächsten Bestandteile, die bestimmen, was das gesamte Gemeindegefüge übernehmen kann, insbesondere wenn es um öffentliche Aufgaben geht. Bildlich gesprochen ist jede Kette nur so stark wie ihr schwächstes Glied. Dies kann zu einer **schleichenden Kantonalisierung** der Aufgaben führen, indem der Kanton nach und nach Leistungen übernimmt, die zuvor in der Verantwortung der Gemeinden waren, immer mehr Vorschriften macht usw. Zusätzlich zum Symptom der oben genannten leeren Hülle bedroht dies die

Dynamik der Demokratie auf lokaler Ebene. Die menschlichen Aktivitäten finden immer weniger innerhalb der Gemeindegrenzen statt, da zum Beispiel die Bevölkerung mobiler ist und Wirtschaftsaktivitäten breiter angelegt werden. **Diese Verschiebung nach oben** ist problematisch für das öffentliche Handeln auf Gemeindeebene, die per Definition auf die Gemeindegrenzen beschränkt ist, und bedingt eine Entwicklung des Walliser Gemeindegefüges. Aufgrund der grossen Vielfalt der Walliser Gemeinden und des bedeutenden Ungleichgewichts ist es schwierig, ein **System des interkommunalen Finanzausgleichs** einzurichten und zu erhalten.

Abbildung 8 SWOT-Analyse und die wichtigsten strategischen Herausforderungen für das Walliser Gemeindegefüge

	Chancen (opportunities)	Risiken (threats)
	O1 Walliser Kontext (Topografie, Identitäten usw.)	T1 Entwicklung der Bedürfnisse und der Fachkenntnisse
	O2 Verbundenheit der Bevölkerung mit den lokalen Behörden	T2 Verschiebung der Ebenen (grösserer Lebensraum)
	O3 Interesse des Staates an starken Gemeinden	T3 Zunehmende Komplexität der Aufgaben, schleichende Kantonalisierung
	O4 Dezentrale Organisation – öffentliche Leistungen	T4 System des Finanzausgleichs in Frage gestellt (Vielfalt der Gemeinden)
	O5 Wachstum (Bevölkerung, Beschäftigung usw.)	T5 Wachstum konzentriert in Talebene (Ungleichgewicht)
Stärken (strengths)	Wichtigste strategische Herausforderungen:	
S1 Anpassungsfähigkeit an die lokalen Bedingungen	H1 Antwort auf die Bedürfnisse der Bevölkerung – Die Fähigkeit des Walliser Gemeindegefüges entwickeln, organisieren und finanzieren, qualitativ immer höhere Ansprüche zu erfüllen; die Kernstädte stärken und eine Verbindung zu den sub- und periurbanen Gemeinden herstellen; jeder Gemeinde ermöglichen, eine erfolgreiche strategische Position zu entwickeln und gleichzeitig eine ausreichende Anzahl Gemeinden gewährleisten. H2 Regionale Kohärenz – Den Zusammenhalt des Walliser Gemeindegefüges stärken und in jeder Region für eine kohärente, harmonische und solidarische Aufteilung der Rollen rund um eine Kernstadt sorgen unter Wahrung des Gleichgewichts zwischen den Regionen. H3 Interne Organisation der Gemeinden – Sicherstellen, dass jede Gemeinde des Walliser Gemeindegefüges über hohe Führungskompetenzen, einen minimalen Leistungsstandard und die notwendigen Fähigkeiten und Ressourcen verfügt, um effektiv und effizient zu arbeiten. H4 Institutionelle Organisation – Die Organisation des Walliser Gemeindegefüges vereinfachen, indem möglichst viele Leistungen und Tätigkeiten wieder innerhalb der Gemeinden abgedeckt und zu grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden vermieden werden. Dabei sollten	
S2 Autonomie und weitreichende Kompetenzen		
S3 Gute Finanzhaushaltsführung und finanzielle Gesundheit		
S4 Starker innerer Zusammenhalt (Berggemeinden)		
S5 Natürliche (und finanzielle) Ressourcen		
Schwächen (weaknesses)		
W1 Mangelnder Zusammenhalt des Gemeindegefüges, grosse Unterschiede		
W2 Unausgewogene Struktur (Kernstädte)		
W3 Kleine Gemeinden – fehlende Mittel		

W4	Vervielfachung der interkommunalen Kooperationen	interkommunale Zusammenarbeit und Aufgabenverflechtung sparsam eingesetzt werden.
W5	Exponiertheit der Amtsinhaber	

Quelle: Interviews und Workshops, bearbeitet durch Compas, IDHEAP

Das als Chance erwähnte **Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum** gefährdet das Walliser Wirtschaftsgefüge gleichzeitig, da es sich auf das Talgebiet konzentriert.

Mit der SWOT-Analyse ist der erste Teil der strategischen Diagnose abgeschlossen. Auf dieser Grundlage müssen jetzt die wichtigsten **strategischen Herausforderungen** für das genannte Gefüge aktuell oder künftig eruiert werden.

3.2 Wichtigste strategische Herausforderungen

Ausgehend von den oben genannten Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken können die wichtigsten strategischen Herausforderungen für das Walliser Gemeindegefüge heute und in einem Zeithorizont von 5–10 Jahren eruiert werden. Wie in Abbildung 8 bereits erwähnt, gibt es vier wichtige strategische Herausforderungen (nach Wichtigkeit geordnet):

H1	ANTWORT AUF DIE BEDÜRFNISSE DER BEVÖLKERUNG	Von sehr hoher Bedeutung
a.	Die Fähigkeit des Walliser Gemeindegefüges entwickeln, organisieren und finanzieren, qualitativ immer höhere Ansprüche zu erfüllen (städtische Einrichtungen, Zentrumsfunktion – Geschäfte, Kultur- und Freizeitaktivitäten, Dienstleistungen für Unternehmen usw.).	
b.	Die Kernstädte stärken (Verdichtung, Entwicklung «gegen innen» ¹⁷ , indem eine Verbindung zu den sub- und periurbanen Gemeinden hergestellt wird (ausgeglichene und gerechte Verteilung der Rollen	

¹⁷ Die Chance, im Wallis eine Kernstadt zu haben, die zu den zehn grössten Schweizer Städten zählt, muss berücksichtigt werden. Die Befürchtungen, dass diese den Kanton dominiert oder es eine Faszination für die Grösse gibt, sollten angesichts der Notwendigkeit für den Kanton, über einen städtischen Kern zu verfügen, der mit den anderen grossen Schweizer Städten interagieren («dazugehören») und auf die zunehmend komplexen Bedürfnisse der Bevölkerung und der Unternehmen reagieren kann («so dass sie sich nicht anderswo versorgen müssen, was die lokale Entwicklung begünstigt»), in den Hintergrund treten. Mit einer Kernstadt von nationaler Bedeutung könnte die wirtschaftliche, demografische und soziale Dynamik des Kantons gestärkt werden. Die wirtschaftliche Dynamik würde durch Innovationsförderung, die Begünstigung der Schaffung und Ansiedlung von Unternehmen sowie das Entstehen von hochwertigen Dienstleistungen für Unternehmen, die derzeit ausserhalb des Kantons eingekauft werden, gefördert. Die demografische und soziale Dynamik würden durch einen intensiveren Austausch zwischen Einzelpersonen sowie die Entwicklung von Aktivitäten und Dienstleistungen für die Bevölkerung gestärkt. Schliesslich könnte so dem gesamten Kantonsgebiet besser gedient werden: Es wird an eine nationale städtische Dynamik angeschlossen und gleichzeitig werden die Ansprüche an Bürgernähe erfüllt.

über interkommunale Kooperationen, Agglomeration zugunsten einer besseren regionalen Führung).

- c. Jeder Gemeinde ermöglichen, eine **erfolgreiche strategische Position** zu entwickeln (was die Vielfalt des Walliser Gemeindegefüges fördert).
- d. Eine **ausreichende Anzahl Gemeinden** gewährleisten. Eine Konkurrenz im Walliser Gemeindegefüge (ausreichende Anzahl Gemeinden) muss gewährleistet werden (um den Wettbewerb zwischen den Gemeinden zu fördern).

H2 REGIONALE KOHÄRENZ

Von hoher Bedeutung

- a. Den **Zusammenhalt des Gemeindegefüges** stärken, der sich sowohl auf die Kohärenz als auch auf die Vielfalt der Gemeinden stützt¹⁸.
- b. In jeder Region eine **kohärente, harmonische und solidarische Rollenverteilung** vorsehen (Berg und Tal versöhnen, kohärente Raumplanung usw.), die rund um eine Kernstadt gegliedert ist (Monthey, Martigny, Sitten, Siders, Visp, Brig; für eine bessere regionale Dynamik).
- c. Auf das **Gleichgewicht zwischen den Regionen**¹⁹ achten, insbesondere indem die genannten Kernstädte vernetzt werden (Spezialisierung und Rollenverteilung).

H3 INTERNE ORGANISATION DER GEMEINDEN

Von hoher Bedeutung

- a. Sicherstellen, dass jede Gemeinde des Walliser Gemeindegefüges über **hohe Führungskompetenzen** verfügt. Die Gemeinden müssen **die formelle Autonomie**, die ihnen die institutionelle Ordnung zugesteht, ausschöpfen (keine «Scheinautonomie») und **ihre Kompetenzen vollständig** wahrnehmen (Dialog auf Augenhöhe mit den verschiedenen Beteiligten, insbesondere dem Staat). Einfacher gesagt: Die Führungskompetenz hängt auch mit der

¹⁸ Kohärenz und Vielfalt des Walliser Gemeindegefüges bedeutet, dass die Gemeinden eine klare strategische Ausrichtung haben (Vielfalt, Differenzierung), die sich harmonisch in jene der Nachbargemeinden (Kohärenz, Komplementarität) einfügt, und das in jeder Region. Dadurch muss nicht überall die ganze Infrastruktur entwickelt werden.

¹⁹ Durch ein solches Gleichgewicht können zu grosse Unterschiede verhindert werden, insbesondere wenn es um Leistungsniveau und -qualität geht («Diskriminierung zwischen den Menschen, den Regionen usw. vermeiden»).

Fähigkeit zusammen, die politischen Behörden in der Gemeinde zu besetzen!

- b. Sicherstellen, dass jede Gemeinde einen **minimalen Leistungsstandard** (Dienstleistungen, Fähigkeiten, Ressourcen) gewährleisten kann.
- c. Gewährleisten, dass jede Gemeinde über die notwendigen Fähigkeiten und Ressourcen verfügt, um **effektiv und effizient zu arbeiten** («professionell arbeiten»).

Die Punkte b und c beziehen sich darauf, keine Gemeinden mit «unterkritischer» Grösse mehr zu haben, das heisst, in Bezug auf **Tätigkeitsvolumen** und **Personalbestand** Mindestgrössen zu erreichen (Anzahl Mitarbeitende, Ausstattung usw.)²⁰. Das Walliser Gemeindegefüge muss in der Lage sein, öffentliche Dienstleistungen und Infrastrukturen von hoher Qualität zu angemessenen Kosten zu bieten.

H4 INSTITUTIONELLE ORGANISATION

Von mittlerer Bedeutung

- a. Die **Organisation des Walliser Gemeindegefüges** vereinfachen, indem möglichst viele Leistungen und Tätigkeiten wieder innerhalb der Gemeinde abgedeckt werden. Diese Vereinfachung erleichtert es, einen interkommunalen Finanzausgleich einzuführen und zu erhalten.
- b. Die **Kräfte zwischen den Gemeinden ausgleichen** und zu grosse Unterschiede vermeiden. Es geht darum, ein Gleichgewicht zwischen der Nähe zu der Leistungserbringung und deren Qualität zu finden.
- c. Eine **Vervielfachung von interkommunalen Kooperationen**, Aufgabenverflechtungen und Doppelspurigkeiten **vermeiden**. Interkommunale Zusammenarbeit und Verbände sollten nur in jenen Bereichen genutzt werden, in denen eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden unabdingbar ist, sei es aus Koordinationsgründen, wegen der kritischen Grösse usw.

²⁰ Es ist heikel, eine Mindestanzahl Einwohner festzulegen, da dies von zahlreichen Aspekten wie betroffene Dienstleistung, Ausrichtung der Gemeinde, gewünschte Qualität und Effizienz usw. abhängt. Es zeigt sich jedoch ziemlich deutlich, dass es für eine Gemeinde mit weniger als 1'000 Einwohnern schwierig ist, effizient und effektiv zu arbeiten. Die Rückmeldungen aus den Gemeinden zeigen, dass sich in der Schweiz Gemeinden mit 3'000 bis 6'000 Einwohnern mit den erbrachten Leistungen am wohlsten fühlen.

Schliesslich steht auch der **Kanton Wallis** an sich vor einer gewissen Anzahl strategischer Herausforderungen, die er nur in Zusammenarbeit mit dem Walliser Gemeindegefüge bewältigen kann. Dazu gehören Raumplanung, Bildung, Sozialhilfe, Energie, Mobilität und Verkehr, Wirtschaftsförderung, Wasserzinsen, Naturgefahren, Ruhestand.

Das Walliser Gemeindegefüge steht also vor bedeutenden Herausforderungen, was die Zentralität (städtische Einrichtungen, Zentrumsfunktion), die Organisation des Gemeindegefüges in den einzelnen Regionen des Kantons, die Mindestanforderung für personelle und finanzielle Ressourcen, die Führungsfähigkeit oder auch die Vereinfachung der Architektur des Gemeindegefüges angeht. Es ist offensichtlich, dass die vier Herausforderungen in hohem Masse voneinander abhängig sind. Ein gut strukturiertes Gemeindegefüge in den Regionen geht Hand in Hand mit einer Kernstadt, die ihre Zentrumsfunktion wahrnehmen kann und über städtische Einrichtungen verfügt und trägt zur Vereinfachung der Architektur des Gemeindegefüges bei. Strategische und operative Führungskompetenz setzt Gemeinden voraus, die über ein Minimum an personellen und finanziellen Ressourcen verfügen.

3.3 Fähigkeit, auf die strategischen Herausforderungen zu reagieren

Ist das Walliser Gemeindegefüge derzeit in der Lage, die genannten vier Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen? Gemäss einer grossen Mehrheit der befragten Personen und den Ergebnissen der Workshops **nur teilweise**. Die momentane Situation ist nicht ideal. Das Walliser Gemeindegefüge ist **nicht in der Lage, die wichtigsten strategischen Herausforderungen**, die sich ihm heute oder künftig stellen, **vollumfänglich zu bewältigen**. Daraus ergibt sich ein **deutlicher Bedarf, das Walliser Gemeindegefüge zu ändern und weiterzuentwickeln**.

Diese allgemeine Beurteilung stützt sich **auf folgende Überlegungen**:

1. Der Kanton Wallis zählt **in der Querachse des Kantons mehrere relativ grosse Kernstädte**. Dies begünstigt die Rollenverteilung mit den sub- und periurbanen Gemeinden, was aber die Entwicklung einer regionalen Führung bedingt. Die Analyse nach dem Zipfschen Gesetz (siehe Unterpunkt 2.2.1) zeigt aber, dass die **Walliser Kernstädte ihr demografisches Gewicht zu ihrem Nutzen erhöhen könnten** (mit Mass). Diese Entwicklung würde die städtischen Kernräume stärken und die Fähigkeit des Walliser Gemeindegefüges verbessern, sich den strategischen Herausforderungen zu stellen. Dabei geht es insbesondere um die Erfüllung der qualitativ immer höheren Ansprüche.
2. Der Kanton Wallis umfasst, trotz bereits umgesetzter Gemeindefusionen, **zahlreiche (sehr) kleine Gemeinden, Gemeinden in der Höhe und/oder relativ weit entfernt von den städtischen Kernräumen**. Für diese Gemeinden mit weniger als 1'000 Einwohnern und/oder in Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte ist es sehr schwierig, die kritische Masse zu erreichen, um die kommunalen Leistungen, für die sie verantwortlich sind, allein zu erbringen. Das ist eindeutig eine Schwäche des

Walliser Gemeindegefüges und ganz gemäss dem Sprichwort «jede Kette ist nur so stark wie ihr schwächstes Glied.»

3. Die Unterschiede bei der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der drei Walliser Regionen (Oberwallis, Mittelwallis, Unterwallis) kann es **erschweren, ein Gleichgewicht zwischen den Regionen zu erzielen**. Dazu kommt die Sprachgrenze, die das Oberwallis von den beiden französischsprachigen Regionen des Wallis trennt. Wie bereits gesagt, entspricht die Fähigkeit des Walliser Gemeindegefüges, die bevorstehenden Herausforderungen zu bewältigen, der Fähigkeit seiner schwächsten Bestandteile. In diesem Sinn, und obwohl es in dieser Region bisher am meisten Fusionen gab, müssen die Restrukturierungsanstrengungen des Gemeindegefüges im Oberwallis am stärksten sein.

Aber **in welche Richtung sollte sich das Walliser Gemeindegefüge entwickeln?** Im nächsten Kapitel werden die verschiedenen Aspekte einer strategischen Vision für die Zukunft des Walliser Gemeindegefüges ausgeführt.

4 Walliser Gemeindegefüge

Aus der im vorangehenden Kapitel präsentierten strategischen Diagnose wird deutlich, dass die aktuelle Situation nicht optimal ist, da sie es nicht erlaubt, die wichtigsten strategischen Herausforderungen, mit denen das Walliser Gemeindegefüge konfrontiert ist bzw. sein wird, zu bewältigen. Die Frage der wünschenswerten Entwicklung dieses Gefüges stellt sich also mit einer gewissen Dringlichkeit und dies trotz der seit rund 20 Jahren bestehenden Bestrebungen hin zu Gemeindefusionen im Kanton. Damit diese Frage beantwortet werden kann, muss zunächst eine **strategische Vision** für das Walliser Gemeindegefüge definiert werden, um anschliessend die entsprechenden wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, demografischen, ökologischen, geografischen, topografischen und identitätsbezogenen **Entscheidungskriterien** festzulegen. Diese sollen es ermöglichen, die strategische Vision durch verschiedene Gemeindefusionen zu konkretisieren.

4.1 Strategische Vision – Walliser Gemeindegefüge

Die erste Frage betrifft die Definition des zur Bewältigung der oben identifizierten strategischen Herausforderungen am besten geeigneten Walliser Gemeindegefüges. Es geht darum, eine strategische Vision, eine **strategische Absicht** zu erarbeiten, die wie folgt definiert wird:

Die **strategische Absicht** ist ein mittel-/langfristiger Sollzustand, ein gewagtes und stimulierendes Ziel [...], das für eine Organisation eine Herausforderung darstellt. Sie drückt aus, WOHIN sich die Organisation bewegen will und was damit angestrebt wird. Sie weckt Hoffnung, regt die Motivation an, fokussiert die Aufmerksamkeit und lenkt die Handlung auf ein gemeinsames Ziel hin, ähnlich eines Polarsterns. (Léchet, 2017)

Es geht in keiner Weise darum, eine detaillierte und normative Kartografie zu erarbeiten, vielmehr soll in groben Zügen beschrieben werden – mit der Idee des **Polarsterns** im Hinterkopf –, wohin sich das Walliser Gemeindegefüge bewegen soll, um die oben identifizierten strategischen Herausforderungen vollumfänglich bewältigen zu können. Konkret handelt es sich bei den im Rahmen der Interviews berücksichtigten strategischen Visionen (Alternativstrategien) um folgende Szenarien:

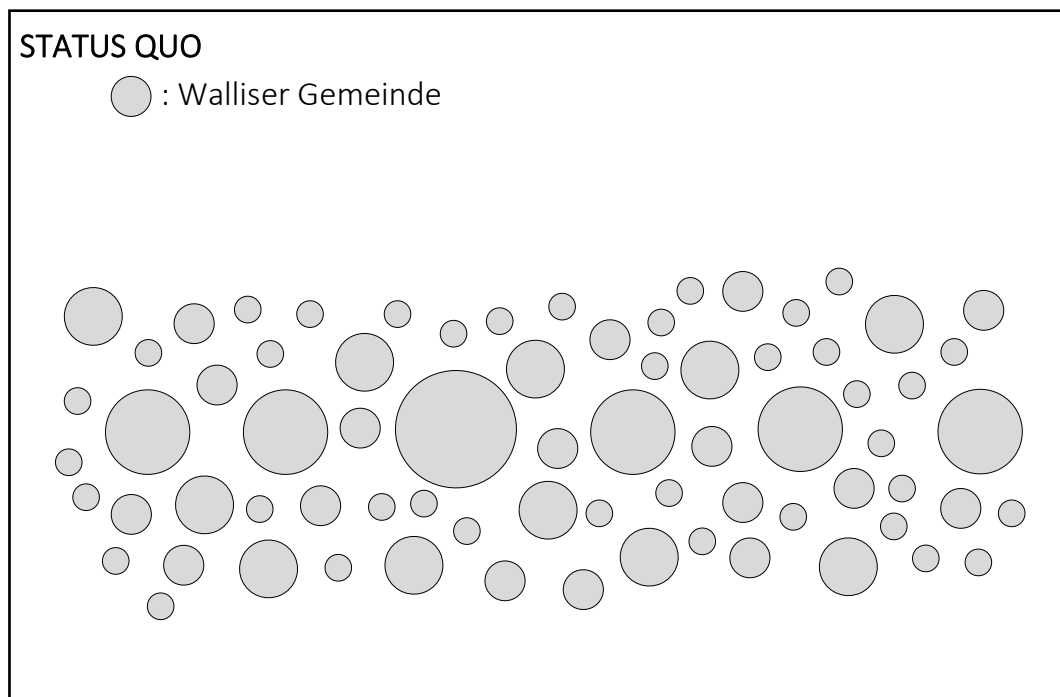
1. **Status quo** (in die Analyse integriert, um über eine Vergleichsgrundlage zu verfügen)
2. **Diversifizierte Gemeinden – Bezirke**
3. **Spezialisierte Gemeinden – Regionen**
 - a. Spezialisierte Gemeinden mit Agglomeration
 - b. Spezialisierte Gemeinden mit grossen städtischen Kernräumen
4. **Mischgemeinden – diversifiziert oder spezialisiert**
5. **Grossgemeinden – Regionen** (drei oder sechs Gemeinden)

Auf den folgenden Abbildungen ist eine **stilisierte Darstellung der verschiedenen strategischen Visionen** zu sehen, was eine allgemeine Vorstellung vermitteln soll. Es handelt sich in keiner Weise um präzise kartografische Darstellungen.

4.1.1 Status quo

Die Alternativstrategie **Status quo** wird hier als Vergleichsgrundlage für die anderen Alternativstrategien aufgeführt. Dabei würde das aktuelle Walliser Gemeindegefüge mit seinen 126 Gemeinden beibehalten.

Abbildung 9 Status quo – stilisierte Darstellung



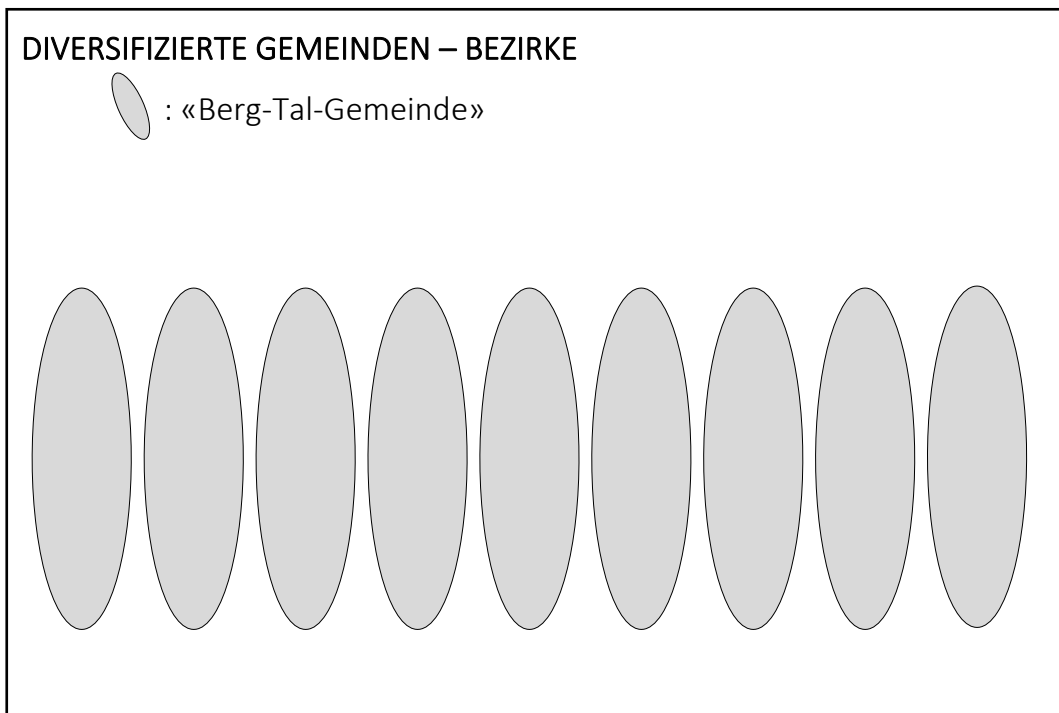
Quelle: Interviews und Workshops, bearbeitet durch Compas, IDHEAP

Wie oben erwähnt, ist die aktuelle Situation geprägt von sehr grossen Unterschieden zwischen den Gemeinden, fehlendem Zusammenhalt und einem Ungleichgewicht, das wenig zur Bewältigung der strategischen Herausforderungen, mit denen sich das Walliser Gemeindegefüge konfrontiert sieht, beiträgt.

4.1.2 Diversifizierte Gemeinden – Bezirke

Die Alternativstrategie **diversifizierte Gemeinden – Bezirke** zeichnet sich durch Gemeindefusionen aus, mit denen Einheiten mit einer starken Heterogenität und internen Unterschieden gebildet werden, zum Beispiel Gemeinden, deren Gebiet vom Berg bis ins Tal reicht. Dieses Modell existiert bereits in Gemeinden wie Leytron mit Ovronnaz, Chamoson mit den Mayens-de-Chamoson oder Riddes mit La Tzoumaz. Die jüngsten Fusionen von Sitten mit Les Agettes sowie Naters mit Birgisch und Mund entsprechen ebenfalls dem Modell der diversifizierten Gemeinden. Dieses Modell lehnt sich an die **«Philosophie» der Walliser Bezirke** an, deren Gebiete in (fast) allen Fällen vom Berg bis ins Tal reichen.

Abbildung 10 Diversifizierte Gemeinden – Bezirke – stilisierte Darstellung



Quelle: Interviews und Workshops, bearbeitet durch Compas, IDHEAP

Mit diesem Modell dürfte es zu wenig Rivalitäten zwischen den Gemeinden kommen, da die wichtigsten Entscheide innerhalb der einzelnen Einheiten getroffen werden müssen. Allerdings ist es für eine stark diversifizierte Gemeinde schwierig, eine deutliche strategische Ausrichtung zu entwickeln. Sie muss **«in der Lage sein, alles zu machen»**, ähnlich einer Stadt im Tal, die gleichzeitig fähig sein soll, einen Tourismusort zu verwalten.

4.1.3 Spezialisierte Gemeinden – Regionen

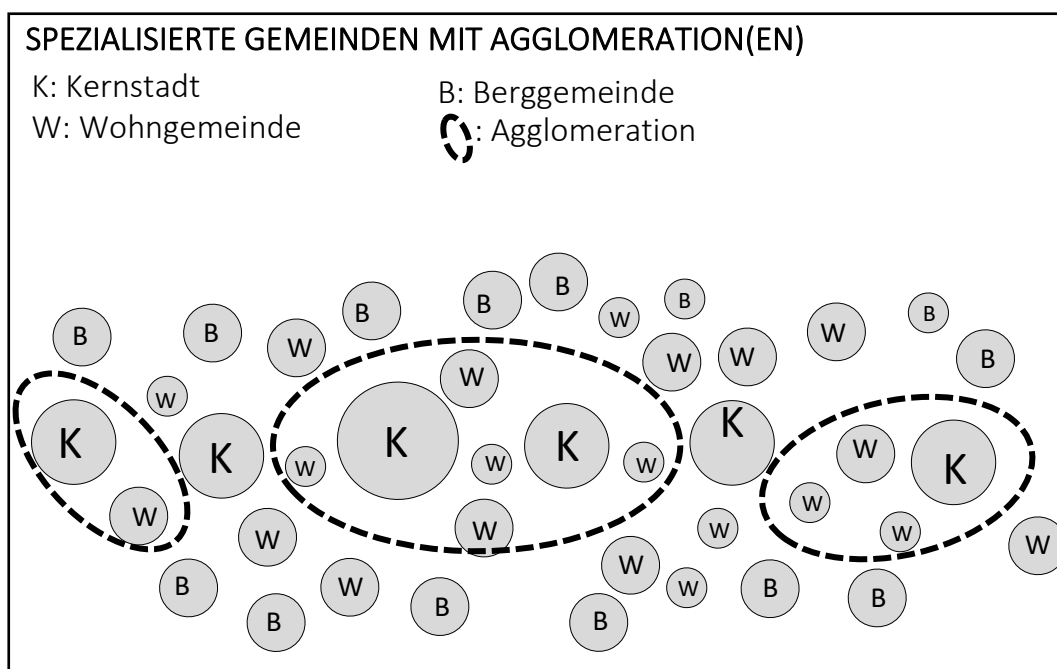
Die Alternativstrategie **spezialisierte Gemeinden – Regionen** zeichnet sich durch Regionen mit spezialisierten Gemeinden aus. Jede Region besteht aus einer Kernstadt, die etwas grösser ist als im Moment und sich auf die städtischen Einrichtungen und ihre Zentrumsfunktion konzentriert. Ausserdem bilden einige Gemeinden im Tal und an den Talflanken den Stadtgürtel; sie sind genug gross, um effizient und effektiv zu sein und vor allem funktionell in die Kernstadt integriert. Sie können ausschliesslich Wohnzwecken dienen oder Wirtschafts-, Handwerks-, Industrie- oder Dienstleistungsaktivitäten (kommerziell usw.) umfassen. Die Berggemeinden (Bergtäler) schliesslich konzentrieren sich in erster Linie auf den Tourismussektor mit einem intensiven oder extensiven Tourismus und einer mehr oder weniger stark entwickelten Landwirtschaft. Die verschiedenen Kernstädte funktionieren als Städtennetz, um bestimmte zentrale

Funktionen untereinander aufzuteilen und sich zu spezialisieren²¹. Jüngere Fusionen wie jene im Val d’Anniviers oder in Crans-Montana entsprechen insbesondere diesem Modell. Von der Alternativstrategie spezialisierte Gemeinden gibt es zwei Varianten, nämlich mit **Agglomeration(en)** und mit **grossem Zentrum / grossen Zentren**.

a. Spezialisierte Gemeinden mit Agglomeration(en)

Bei der **Variante mit Agglomeration(en)** bilden die Kernstadt und die Gemeinden des Stadtgürtels zusammen eine Agglomeration, was ihre funktionelle Integration (Raumplanung, Mobilität, Wirtschaftsförderung usw.) begünstigt. Die Spillover-Effekte (Kultur usw.) sind von grosser Bedeutung. Dieses Modell entspricht den aktuellen Entwicklungen, die geprägt sind durch die Agglomerationsprojekte rund um Sitten–Siders–Conthey (Agglomeration Mittelwallis), Martigny (Agglomeration Rhoneknie), Aigle und Monthey (Agglomeration Chablais–Aigle, Ollon, Bex, Collombey-Muraz, Monthey und Massongex) oder Brig–Visp–Naters.

Abbildung 11 Spezialisierte Gemeinden mit Agglomeration(en) – stilisierte Darstellung



Quelle: Interviews und Workshops, bearbeitet durch Compas, IDHEAP

Dieses Modell ermöglicht es den Gemeinden, eine **deutliche strategische Ausrichtung** zu entwickeln, da sie sich dank ihrer Spezialisierung auf eine geringere Anzahl Aufgaben

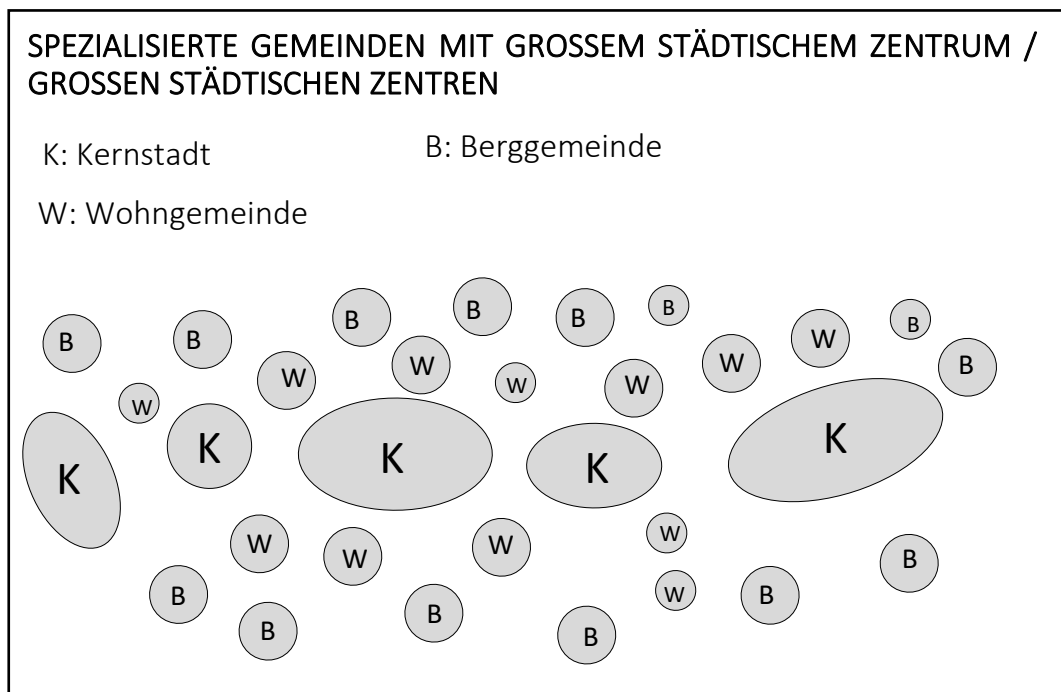
²¹ Die Kantonshauptstadt Sitten beherbergt die Verwaltung, Dienstleistungen (Banken, Versicherungen) und Ausbildungsstätten (HES, EPFL usw.). In Martigny sind das IDIAP (Institut für perzeptive und künstliche Intelligenz), der Sitz der Groupe Mutuel (Versicherungen), kulturelle Aktivitäten usw. angesiedelt. Monthey ist auf die Bereiche Chemie und Life Sciences spezialisiert. Die Industrie dominiert in Siders und Visp, wo zudem auch kulturelle und sportliche Infrastruktur zu finden ist. In Brig schliesslich sind bedeutende Bildungsaktivitäten angesiedelt.

konzentrieren können als im diversifizierten Modell. Die **Kernstädte** konzentrieren sich auf die städtischen Einrichtungen und ihre Zentrumsfunktion, die **Wohngemeinden** auf das Wohnungswesen und die Dienstleistungen für die Bevölkerung, die **Tourismuseingemeinden** auf den Tourismus usw. Dieses Modell könnte jedoch zu Spannungen innerhalb des Walliser Gemeindegefüges führen, da die Interessen der Beteiligten gegebenenfalls in Konflikt stehen. Der Aufbau einer Agglomeration macht die institutionelle Struktur schwerfälliger und erhöht unter Umständen die Kosten für die Koordination.

- b. Spezialisierte Gemeinden mit grossem städtischem Zentrum / grossen städtischen Zentren

Die **Variante mit grossem städtischem Zentrum / grossen städtischen Zentren** unterscheidet sich von der Variante mit Agglomeration(en) durch die Tatsache, dass die Kernstädte aufgrund ihrer Fusionen mit allen oder einem Teil der Agglomerationsgemeinden wesentlich grösser sind. Dieses Modell existiert im Wallis im Moment nicht, da die Fusionen der Städte Sitten und Martigny deren demografisches Gewicht nicht deutlich genug erhöhen. Das Fusionsprojekt «Grossfreiburg» ist ein Beispiel für die angestrebte Bildung eines grossen städtischen Kernraums mit dem Ziel, sich zwischen den Städten Bern und Lausanne vorteilhaft zu positionieren. Die Fusionen mit Lugano sind ein anderes Beispiel dafür.

Abbildung 12 Spezialisierte Gemeinden mit grossem städtischem Zentrum / grossen städtischen Zentren – stilisierte Darstellung



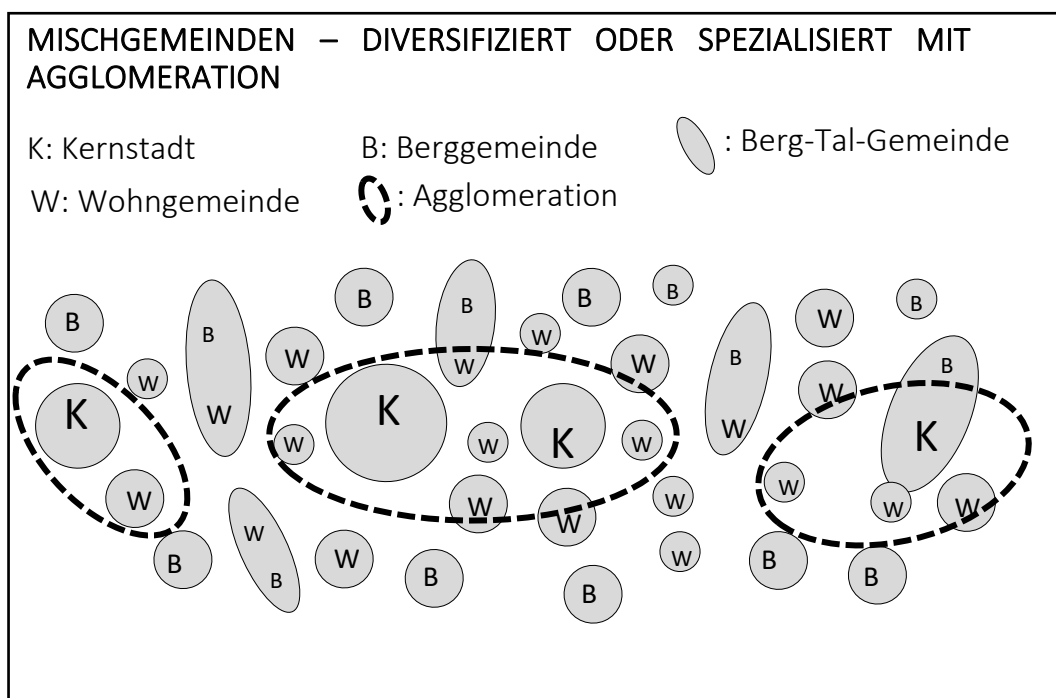
Quelle: Interviews und Workshops, bearbeitet durch Compas, IDHEAP

Dieses Modell zeichnet sich durch eine **deutliche Erhöhung der Bedeutung der Städte** aus. Die mögliche Gründung einer **«Grossstadt» im Mittelwallis** rund um Sitten ermöglicht eine starke Entwicklung des «urbanen Charakters» des Walliser Gemeindegefüges. Dieses Modell begünstigt die Entwicklung der städtischen Einrichtungen und der Zentrumsfunktion. Es entspricht einer **einfachen, klaren und schlanken institutionellen Struktur**. Allerdings kann es zu einem starken Ungleichgewicht zwischen den Regionen (mit der möglichen Gründung einer «Grossstadt» im Mittelwallis), zwischen Berg und Tal usw. führen.

4.1.4 Mischgemeinden – diversifiziert oder spezialisiert

Die Alternativstrategie **Mischgemeinden – diversifiziert oder spezialisiert** entspricht einem Mittelweg zwischen den Alternativstrategien diversifizierte Gemeinden – Bezirke und spezialisierte Gemeinden – Regionen. Sie berücksichtigt den **Bestand von diversifizierten Gemeinden** und die mögliche Gründung neuer Gemeinden dieser Art unter Beibehaltung der allgemeinen Struktur des Walliser Gemeindegefüges, das aus Kernstädten als Pole ihrer Region, die funktionell mit ihrem Stadtgürtel verschmolzen sind, und Berggemeinden, die auf einen intensiven oder extensiven Tourismus ausgerichtet sind, besteht. **Spezialisierte Gemeinden** also.

Abbildung 13 Mischgemeinden – diversifiziert oder spezialisiert – stilisierte Darstellung



Quelle: Interviews und Workshops, bearbeitet durch Compas, IDHEAP

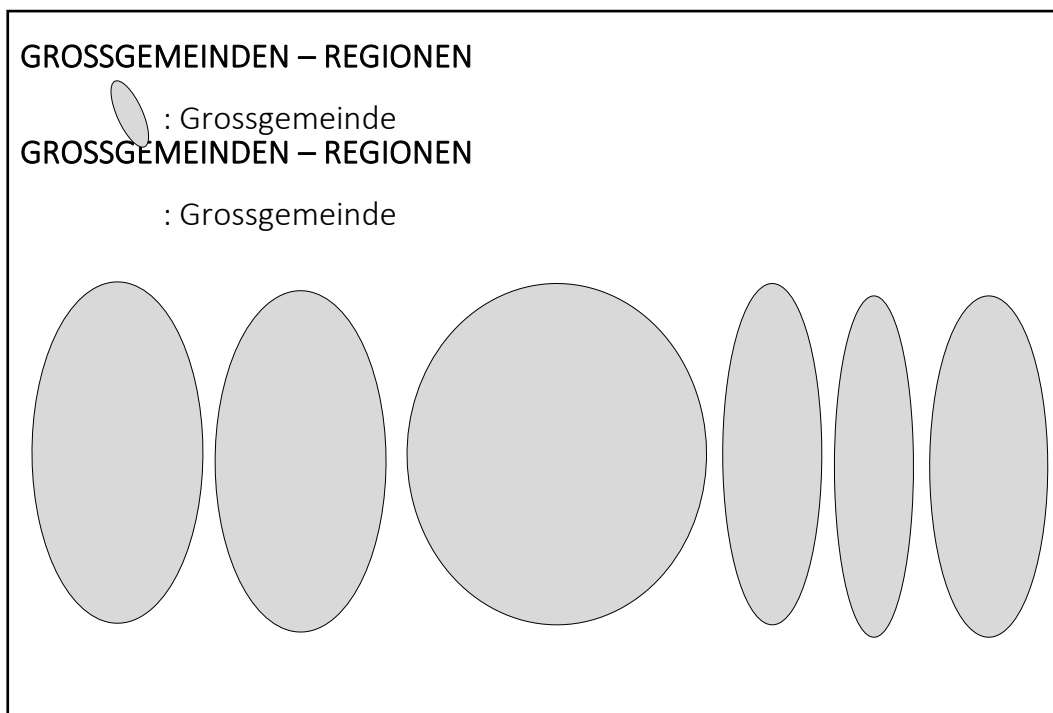
Dieses Modell ermöglicht es, **lokalen Gegebenheiten** möglichst gut Rechnung zu tragen und es lässt vor allem der Gemeindeautonomie einen hohen Stellenwert zukommen,

wodurch den Gemeinden ein grosser Handlungsspielraum eingeräumt wird. Es verkompliziert jedoch das Walliser Gemeindegefüge und könnte insbesondere hinsichtlich der Organisation der Agglomerationen Schwierigkeiten bereiten (Gemeinden, die vom Berg bis ins Tal reichen mit einem Teil ihres Gebiets in unmittelbarer Nähe der Kernstadt).

4.1.5 Grossgemeinden – Regionen

Eine letzte Alternativstrategie mit dem Namen **Grossgemeinden – Regionen** würde einer drastischen Reform des Walliser Gemeindegefüges entsprechen und eine Umwandlung der aktuellen Regionen in Gemeinden beinhalten. Es könnte sich um die drei Regionen Unterwallis, Mittelwallis und Oberwallis oder die Regionen rund um die sechs **Kernstädte** (Monthey, Martigny, Sitten, Siders, Visp und Brig) handeln. Selbstverständlich gibt es kein Walliser Beispiel für diese Alternativstrategie. Sie gleicht jener des **Kantons Glarus**, wo mit einer einzigen Fusion die Zahl der Gemeinden auf drei reduziert wurde: Glarus Nord, Glarus Mitte und Glarus Süd.

Abbildung 14 Grossgemeinden – Regionen (sechs Gemeinden) – stilisierte Darstellung



Quelle: Interviews und Workshops, bearbeitet durch Compas, IDHEAP

Dieses Modell hätte drastische Auswirkungen auf das Walliser Gemeindegefüge und womöglich bedeutende Konsequenzen für die Beziehungen zwischen den Gemeinden und dem Staat.

4.2 Multikriterien-Analyse – Bewertung der Alternativstrategien

Um die strategische Vision auszuwählen, die sich für die Bewältigung der strategischen Herausforderungen, mit denen das Walliser Gemeindegefüge konfrontiert ist, am besten eignet, wurde im Rahmen eines Workshops **eine Multikriterien-Analyse** durchgeführt. Sämtliche befragten Personen wurden eingeladen, daran teilzunehmen.

In Tabelle 8 werden die Benotungen der einzelnen Alternativstrategien hinsichtlich ihrer Fähigkeit, Antworten auf die vier oben identifizierten strategischen Herausforderungen zu liefern, aufgeführt. Konkret sind in der linken Spalte der Tabelle die Evaluationskriterien, d. h. die vier wichtigsten strategischen Herausforderungen, mit denen das Walliser Gemeindegefüge konfrontiert ist oder in den kommenden Jahren konfrontiert sein wird, aufgeführt. Die nächste Spalte «Gewichtung (G)» enthält die Bedeutung der einzelnen Kriterien. Definitionsgemäss liegt die durchschnittliche Gewichtung oder der Mittelwert bei 25,0. Anschliessend sind für jede Alternativstrategie in der Kolonne «Wert (a)» die Bewertung auf einer Skala von -5 («die Alternativstrategie liefert sehr schlechte Antworten auf die strategischen Herausforderungen») bis 5 («die Alternativstrategie liefert sehr gute Antworten auf die strategischen Herausforderungen») und in der Kolonne «Note (g*b)» die **Benotung** aufgeführt, die sich aus der Multiplikation von Gewichtung und Bewertung ergibt. Am Ende der Tabelle ist für jede Alternativstrategie die **Summe der Benotungen** aufgeführt, ausgedrückt als absoluter Wert und als Prozentsatz (min. = 0 %, max. = 100 %).

Tabelle 8 Multikriterien-Analyse der Alternativstrategien – strategische Visionen

Entscheidungskriterien	Gew. (g)	Status quo		Diversifizierte Gemeinden		Spezialisierte Gemeinden – Agglomeration		Spezialisierte Gemeinden – gr. Zen.		Mischgemeinden		Grossgemeinden	
		Bewert. (b)	Note (g*b)	Bewert. (b)	Note (g*b)	Bewert. (b)	Note (g*b)	Bewert. (b)	Note (g*b)	Bewert. (b)	Note (g*b)	Bewert. (b)	Note (g*b)
H1 – Antwort auf die Bedürfnisse der Bevölkerung	34.8	-3.00	-104.35	-2.67	-92.76	3.33	115.94	3.33	115.94	2.67	92.76	-2.00	-69.57
H2 – Regionale Kohärenz	24.5	-4.00	-97.93	-2.67	-65.29	3.00	73.45	1.33	32.64	4.00	97.93	-1.67	-40.81
H3 – Interne Organisation der Gemeinden	22.3	-4.00	-89.15	-1.00	-22.29	2.33	52.00	1.33	29.72	2.67	59.43	4.33	96.58
H4 – Institutionelle Organisation	18.4	-5.00	-92.23	-1.67	-30.74	1.67	30.74	1.33	24.60	2.67	49.19	5.00	92.23
Total			-95.92		-52.77		68.04		50.73		74.83		19.61
% Höchstnote (min. = 0%, max. = 100%)			11.6%		28.9%		77.2%		70.3%		79.9%		57.8%

Quelle: Interviews und Workshops, bearbeitet durch Compas, IDHEAP

Kommentare zu den Ergebnissen der Multikriterien-Analyse (von der Strategie mit der schlechtesten Benotung bis zu jener mit der besten Benotung):

1. **STATUS QUO.** Die Alternativstrategie **Status quo** wird am strengsten benotet mit einer **Gesamtnote von -95,9 Punkten oder 11,6 % der höchstmöglichen Punktzahl.** Kein einziges Evaluationskriterium wird positiv benotet! Diese Strategie scheint wenig geeignet, angemessene Antworten auf die Bedürfnisse der Bevölkerung zu liefern, den Zusammenhalt des Gemeindegefüges zu stärken, eine effiziente und effektive interne Organisation der Gemeinden zu fördern bzw. eine leistungsfähige institutionelle Organisation sicherzustellen, insbesondere hinsichtlich Einfachheit

der Organisation des Gemeindegefüges, Gleichgewicht zwischen den Gemeinden und Verringerung der Bedeutung von interkommunalen Kooperationen.

Diese strenge Beurteilung der Alternativstrategie **Status quo** zeigt deutlich, dass eine **Veränderung des Walliser Gemeindegefüges erforderlich** ist, damit die bevorstehenden strategischen Herausforderungen bewältigt werden können. Im Klartext: **Der Status quo ist keine Option!**

2. **DIVERSIFIZIERTE GEMEINDEN.** Die Alternativstrategie **diversifizierte Gemeinden** wird mit einer **Gesamtnote von -52,8 Punkten oder 28,9 % der höchstmöglichen Punktzahl** ebenfalls streng bewertet. Auch hier wird kein einziges Evaluationskriterium positiv benotet! Im Vergleich zur Alternativstrategie Status quo bringt diese Strategie dennoch eine allgemeine Verbesserung mit sich, insbesondere hinsichtlich der internen Organisation der Gemeinden und der institutionellen Organisation. Sie ermöglicht es im Vergleich zum Status quo, effizientere und effektivere Gemeinden aufzubauen und die Organisation des Walliser Gemeindegefüges zu vereinfachen. Die Verbesserung ist allerdings nicht ausreichend, um eine positive Benotung zu erhalten.

Mit der Gesamtnote wird die **Alternativstrategie der diversifizierten Gemeinden eindeutig für ungeeignet** erklärt. Die «Berg-Tal-Gemeinden» müssen alles können und weisen eine grosse **interne Heterogenität** auf. Da «man nicht überall gut sein kann», ist das Risiko, dass sie nicht optimal funktionieren, erheblich. Deshalb sollten **eher homogene Gemeinden bevorzugt werden**, die auf bestimmte, weniger weit gefasste Aufgaben spezialisiert sind, die sie jedoch beherrschen.

3. **GROSSGEMEINDEN – SECHS GEMEINDEN.** Die Alternativstrategie **Grossgemeinden** erhält eine **Gesamtnote von 19,6 Punkten oder 57,8 % der höchstmöglichen Punktzahl**, also eine leicht positive Benotung. Diese Strategie stützt sich auf (sehr) grosse Gemeinden mit bedeutenden Fähigkeiten und Ressourcen, die es problemlos ermöglichen, einen minimalen Leistungsstandard zu garantieren. Sie ermöglicht zudem eine drastische Vereinfachung der institutionellen Organisation. Bei den Kriterien «interne Organisation der Gemeinden» und «institutionelle Organisation» wird sie von allen untersuchten Alternativstrategien am besten benotet. Allerdings liefert sie keine wirklich zufriedenstellende Antwort auf die Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere aufgrund der grossen internen Heterogenität (unterschiedliche Bedürfnisse zwischen den verschiedenen Teilen des Gemeindegebietes) und einer sehr grossen Fläche.

Die Alternativstrategie Grossgemeinden **führt die Rangliste hinsichtlich der internen Organisation der Gemeinden** (Fähigkeiten, Ressourcen, Mindeststandards) und der **Vereinfachung der institutionellen Organisation an**. Die Antwort auf die **Bedürfnisse der Bevölkerung** ist hingegen aufgrund einer sehr starken **internen Heterogenität** problematischer. Zurzeit scheinen solche Gemeinden **zu gross** angesichts des Walliser Kontexts, der sich durch eine ausgeprägte Vielfalt (Täler, Talflanken, Bergtäler usw.) auszeichnet.

4. **SPEZIALISIERTE GEMEINDEN – GROSSES ZENTRUM / GROSSE ZENTREN.** Die Alternativstrategie **spezialisierte Gemeinden – grosses Zentrum / grosse Zentren** erhält eine **Gesamtnote von 50,7 Punkten oder 70,3 % der höchstmöglichen**

Punktzahl. Diese Alternativstrategie zeichnet sich durch eine hervorragende Fähigkeit aus, auf die Bedürfnisse der Bevölkerung einzugehen, denn sie umfasst spezialisierte Gemeinden (Berggemeinden und Wohngemeinden) sowie Kernstädte, die städtische Einrichtungen bereitstellen und eine Zentrumsfunktion wahrnehmen können. Diese Strategie birgt jedoch das Risiko, dass die Kernstädte gewisse Gemeinden vernachlässigen, weshalb auch die Benotungen bei der regionalen Kohärenz, der internen Organisation der Gemeinden und der institutionellen Organisation etwas weniger positiv ausfallen. Diesen Risiken kann deutlich entgegengewirkt werden, indem die Gemeinden ausserhalb der Kernstädte fusionieren, um über eine ausreichende Grösse zu verfügen.

Die Alternativstrategie **spezialisierte Gemeinden – grosses Zentrum / grosse Zentren** bringt im Vergleich zu den drei vorangehenden Strategien hinsichtlich der **Fähigkeit, auf die Bedürfnisse der Bevölkerung einzugehen**, eine **deutliche Verbesserung** mit sich. Zudem hat sie eine **einfache und klare institutionelle Struktur**. Aus diesen Gründen stellt sie eine durchaus umsetzbare Lösung dar, insbesondere mittel- und langfristig. Ihre Sachdienlichkeit ist jedoch bedingt durch eine Reform der Gemeinden ausserhalb der Kernstädte, die zu Einheiten mit einer **ausreichend grossen kritischen Masse** führen muss.

5. **SPEZIALISIERTE GEMEINDEN – AGGLOMERATION(EN).** Die Alternativstrategie **spezialisierte Gemeinden – Agglomeration(en)** erhält eine **Gesamtnote von 68,0 Punkten oder 77,2 % der höchstmöglichen Punktzahl**. Die Analyse gleicht jener der Alternativstrategie **spezialisierte Gemeinden – grosses Zentrum / grosse Zentren** und zeichnet sich vor allem durch eine hervorragende Fähigkeit aus, auf die Bedürfnisse der Bevölkerung einzugehen. Sie unterscheidet sich jedoch durch die Tatsache von ihr, dass Agglomerationen integriert werden, welche die Verbindungen zwischen den Kernstädten und den sub- und periurbanen Gemeinden institutionalisieren, woraus sich eine bessere Benotung mit Blick auf die regionale Kohärenz ergibt. Auch die Benotung der internen Organisation der Gemeinden ist positiver.

Die Analyse der Alternativstrategie **spezialisierte Gemeinden – Agglomeration(en)** ist ziemlich ähnlich wie jene der Alternativstrategie **spezialisierte Gemeinden – grosses Zentrum / grosse Zentren**, wodurch die **Sachdienlichkeit von spezialisierten Gemeinden**, die ausreichend homogen sind, um eine **deutliche strategische Ausrichtung** zu entwickeln, hervorgehoben wird. Der Agglomerationsaspekt bringt insbesondere mit Blick auf die regionale Kohärenz Vorteile. In einer **intertemporalen Perspektive** könnte die Bildung von Agglomerationen als Schritt hin zur Bildung grosser städtischer Kernräume betrachtet werden.

6. **MISCHGEMEINDEN – DIVERSIFIZIERT ODER SPEZIALISIERT.** Die Alternativstrategie **Mischgemeinden – diversifiziert oder spezialisiert** erhält eine **Gesamtnote von 74,8 Punkten oder 79,9 % der höchstmöglichen Punktzahl**. Von den beiden vorangehenden Strategien unterscheidet sie sich durch die Tatsache, dass sie den bereits jetzt diversifizierten Gemeinden (Berg-Tal-Gemeinden) – ob aus einer kürzlichen Fusion entstanden oder nicht – Rechnung trägt, für die eine Spaltung natürlich nicht in Frage kommt. Logischerweise ist die Fähigkeit, auf die

Bedürfnisse der Bevölkerung einzugehen, etwas weniger gut als bei den beiden vorangehenden Alternativstrategien, allerdings ist der Unterschied nicht sehr ausgeprägt. Die Bewertung der übrigen Kriterien fällt durchaus positiv aus.

Die Alternativstrategie **Mischgemeinden** beinhaltet hinsichtlich der **Fähigkeit, auf die Bedürfnisse der Bevölkerung einzugehen**, sehr ähnliche Vorteile wie die beiden vorangehenden Strategien. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass sie den **Istzustand besser berücksichtigt**, d. h. Mischgemeinden (heterogene Berg-Tal-Gemeinden) – ob aus einer kürzlichen Fusion entstanden oder nicht –, für die eine Trennung nicht auf der Tagesordnung steht. Diese Strategie hat die **höchste Gesamtnote** erhalten. Kurzfristig gilt es deshalb, auf diese Option zu setzen.

Insgesamt ist also festzuhalten, dass die Alternativstrategien Status quo, diversifizierte Gemeinden und Grossgemeinden – sechs Gemeinden nicht zur Realität des Walliser Gemeindegefüges passen.

Die drei anderen Strategien hingegen, d. h. **spezialisierte Gemeinden – grosses Zentrum / grosse Zentren, spezialisierte Gemeinden – Agglomeration(en) und Mischgemeinden – diversifiziert oder spezialisiert** liefern alle **zufriedenstellende Antworten** auf die strategischen Herausforderungen, mit denen das Walliser Gemeindegefüge konfrontiert ist oder künftig sein wird.

Die Unterschiede bei der Benotung sind nicht ausreichend, um die eine oder andere Strategie auszuschliessen, umso mehr, als dass die drei Alternativstrategien in einer **intertemporalen Perspektive** sehr gut kombiniert werden könnten:

Kurzfristig ist die Strategie Mischgemeinden die geeignetste, da sie den aktuellen Gegebenheiten Rechnung trägt.

Mittelfristig, nach der Umsetzung der Gemeindefusionen und der Bildung von Agglomerationen, bewegt sich das Gemeindegefüge in Richtung der Alternativstrategie spezialisierte Gemeinden – Agglomerationen.

Langfristig, in der Annahme, dass die Agglomerationen auf Fusionen rund um die Kernstädte hinauslaufen, erweist sich die Alternativstrategie spezialisierte Gemeinden – grosses Zentrum / grosse Zentren als natürliche Folge.

Folglich bilden diese **drei Alternativstrategien die Ausgangslage**, von der aus die Kriterien und die Entscheidungshilfe zu entwickeln sind.

5 Kriterien und Entscheidungshilfe

Nachdem die zur Bewältigung der oben identifizierten strategischen Herausforderungen am besten geeigneten strategischen Visionen für das Gemeindegefüge nun definiert sind, muss festgelegt werden, wie sie umgesetzt werden können, indem den Gemeinden **relevante Kriterien** und eine **geeignete Entscheidungshilfe** zur Verfügung gestellt werden. Diese beiden Elemente sind Thema dieses Kapitels, wobei mit den allgemeinen Entscheidungskriterien angefangen wird. Es sei angemerkt, dass die anderen Entscheidungskriterien, d. h. jene, die zurzeit von den Gemeinden verwendet werden und sich auf die interne Dimension beziehen, nicht ausgeführt werden. Sie werden einfach in Kurzform in die Entscheidungshilfe integriert.

5.1 Allgemeine Entscheidungskriterien – externe Dimension

Aus Sicht des allgemeinen Interesses des Kantons müsste der Zweck der **Reform des Walliser Gemeindegefüges**, die über die Gemeindefusionen in Gang gebracht wurde, darin bestehen, die vier oben identifizierten strategischen Herausforderungen zu meistern und somit eine Entwicklung in Richtung der folgenden strategischen Visionen darstellen: (1) spezialisierte Gemeinden – Agglomeration(en), (2) spezialisierte Gemeinden – grosses Zentrum / grosse Zentren und (3) Mischgemeinden – diversifiziert oder spezialisiert. Um dies zu erreichen, müssen im Rahmen dieser Reform die allgemeinen Entscheidungskriterien (externe Dimension) berücksichtigt werden, die in Tabelle 9 aufgeführt sind. Für jedes Kriterium sind in der Tabelle eine kurze Definition, die betroffenen strategischen Herausforderungen, die qualitative oder quantitative Art des Kriteriums sowie die für seine Bewertung verwendeten Datengrundlagen angegeben.

Tabelle 9 Allgemeine Entscheidungskriterien – Reform des Walliser Gemeindegefüges

Allgemeine Entscheidungskriterien	Definition, Erläuterung, Begründung
Strategische Ausrichtung (Funktion, Typologie)	Das Kriterium der strategischen Ausrichtung bezieht sich auf die Fähigkeit, sich im Gemeindegefüge zu profilieren, eine spezifische Rolle einzunehmen und durch die Entwicklung einer oder mehrerer klarer strategischer Orientierungen (Kernstadt mit spezifischer Ausrichtung, Tourismusgemeinde, Wohngemeinde usw.) eine deutliche Position einzunehmen . Dieses Kriterium regt zum Zusammenschluss von benachbarten Gemeinden oder zu einer engen Zusammenarbeit gemäss Gemeindetypologie 2012 des BFS an. <i>Betroffene strategische Herausforderungen: H1, H2, H3 und H4</i>

	<p><i>Kriterium: qualitativ/quantitativ (Beschäftigung usw.)</i></p> <p><i>Datengrundlagen: Gemeindetypologie BFS, statistische Daten, Gemeindeporträt usw.</i></p>
<p>Kohärente Raumentwicklung (Topografie, Grösse, «natürliche» Perimeter usw.)</p>	<p>Das Kriterium der kohärenten Raumentwicklung bezieht sich auf verschiedene Merkmale des beabsichtigten Fusionsperimeters: Kontinuität des Gemeindegebiets (weder Exklaven noch Enklaven), flächenmässig angemessenes Gemeindegebiet, Übereinstimmung mit den Verkehrs- und Kommunikationswegen (Strassen, Eisenbahn usw.) und Berücksichtigung topografischer Einschränkungen (Täler, Einzugsgebiet usw.). Bei Gemeindegemeinschaften sollten die Topografie (Täler, Einzugsgebiete usw.) und die Verkehrs- und Kommunikationswege (Strassen, Eisenbahnen usw.) berücksichtigt werden. Das Gemeindegebiet sollte nicht «zu» weitläufig sein (Berücksichtigung topografischer Einschränkungen). Es sollte jedoch durchgehend sein (weder Exklaven noch Enklaven).</p> <p><i>Betroffene strategische Herausforderungen: H2 und H4</i></p> <p><i>Kriterium: qualitativ/quantitativ (Fläche)</i></p> <p><i>Datengrundlagen: Landkarte, statistische Daten (Fläche)</i></p>
<p>Interkommunale Zusammenarbeit (Verbände, Vereinbarungen usw.) und Unteraufträge</p>	<p>Das Kriterium betreffend interkommunale Zusammenarbeit und Unteraufträge bezieht sich auf die Tatsache, dass die Situation einer Gemeinde umso besser ist, je mehr Leistungen sie selbst erbringen kann, d. h. ohne interkommunale Zusammenarbeit oder Vergabe von Unteraufträgen. Idealerweise erbringt eine Gemeinde einen Grossteil ihrer Leistungen selbst und entscheidet frei, ob sie Unteraufträge vergeben will oder nicht. Konkret muss es eine Gemeindefusion erlauben, möglichst viele zuvor im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit oder durch Unteraufträge erledigte Aufgaben einzugliedern, insbesondere in zentralen Bereichen. In diesem Sinne müssen bei Zusammenschlüssen die Perimeter bestehender Kooperationen berücksichtigt werden und sie müssen es den Gemeinden erlauben, ihre Aufgaben selbst zu erledigen, was sie stärker macht!</p> <p><i>Betroffene strategische Herausforderungen: H3 und H4</i></p> <p><i>Kriterium: quantitativ (Verringerung der Anzahl interkommunaler Kooperationen usw.)</i></p> <p><i>Datengrundlagen: Statuten, Vereinbarungen, Verträge</i></p>
<p>Kritische Masse:</p>	<p>Bei diesem Kriterium geht es um die kritische Masse der Gemeinde hinsichtlich ihrer strategischen Ausrichtung. Es</p>

<p>a) Kernstadt (städtische Einrichtungen, Zentrumsfunktion, Städtenetz)</p>	<p>muss zwischen Projekten zur Bildung oder Stärkung einer Kernstadt und anderen Gemeindefusionsprojekten unterschieden werden:</p> <p>a) Kernstädte:</p> <p>Das Kriterium der kritischen Masse – Kernstadt bezieht sich darauf, dass ein Projekt von ausreichendem Umfang sein muss, damit die städtischen Einrichtungen und die Zentrumsfunktion entwickelt werden können, um der Region angemessen zu dienen und sie zu versorgen. Die städtischen Einrichtungen und die Zentrumsfunktion betreffen insbesondere Dienstleistungen für die Bevölkerung (Kultur, Vereine, Sport, Geschäfte usw.) sowie Dienstleistungen für Unternehmen (juristische, wirtschaftliche, technische usw. Dienstleistungen). Grundsätzlich müssen alle städtischen Kernräume im Wallis in demografischer und territorialer Hinsicht wachsen, jedoch mit Mass und unter Wahrung eines Gleichgewichts untereinander (kein Ziel im Sinne von «Grossfreiburg» oder «Gross-Lugano») und ohne ihren Regionen die Substanz zu entziehen.</p> <p><i>Betroffene strategische Herausforderungen: H1 und H3</i></p> <p><i>Kriterien: qualitativ (Liste der Einrichtungen) und quantitativ (Beschäftigung – Zentrumsfunktion)</i></p> <p><i>Datengrundlagen: Statistiken, Volkszählungen, Feldbeobachtungen</i></p>
<p>b) Restliche Gemeinden (Ausstattung mit personellen, materiellen und finanziellen Ressourcen)</p>	<p>b) Restliche Gemeinden:</p> <p>Das Kriterium der kritischen Masse – restliche Gemeinden (Tourismugemeinde, Wohngemeinde usw.) bezieht sich auf den Leistungsumfang sowie ihre Ausstattung mit personellen, materiellen und finanziellen Ressourcen. Diese Elemente ermöglichen ein effizientes und effektives Funktionieren der Gemeinde. Die Mindestausstattung in der Personalpolitik sowie gewisse zentrale Verwaltungsposten, bestimmte wichtige Ausrüstung sowie minimale finanzielle Ressourcen (Investitionen). Das Erreichen dieser Minimalwerte stärkt das Walliser Gemeindegefüge gemäss dem Sprichwort «jede Kette ist so stark wie ihr schwächstes Glied». Es ermöglicht zudem ein besseres Gleichgewicht und einen gleichzeitigen Abbau der Unterschiede zwischen den Gemeinden.</p> <p><i>Betroffene strategische Herausforderungen: H1 und H3</i></p> <p><i>Kriterium: quantitativ</i></p> <p><i>Datengrundlagen: Geschäftsbericht, Organigramm, Personalliste, Budget und Rechnung usw.</i></p>

<p>Einschluss (keine «weissen Flecken»)</p>	<p>Das Kriterium Einschluss bezieht sich darauf, dass keine Gemeinden links liegen gelassen werden, «keine weissen Flecken» (Gemeinden am Ende von Bergtälern, Talgebiete zwischen zwei Kernstädten) oder isolierte Gemeinden ohne Aussicht auf Annäherung an andere Gemeinden entstehen. Dies wiederum stärkt das Walliser Gemeindegefüge gemäss dem Grundsatz, dass die Stärke des gesamten Gefüges von der Stärke des schwächsten Glieds abhängt.</p> <p><i>Betroffene strategische Herausforderungen: H2 und H4</i></p> <p><i>Kriterium: qualitativ</i></p> <p><i>Datengrundlagen: Daten zu benachbarten Gemeinden</i></p>
<p>Allgemeines Interesse (sinnvolle Fusion, allgemeine Stärkung)</p>	<p>Beim Kriterium allgemeines Interesse werden Fusionsperimeter bevorzugt, die es ermöglichen, die Fähigkeit des gesamten Walliser Gemeindegefüges, die strategischen Herausforderungen zu bewältigen, zu verbessern. Ein Fusionsprojekt darf die Entstehung eines anderen Projekts mit grösserem Potenzial hinsichtlich der allgemeinen Stärkung des Walliser Gemeindegefüges nicht verhindern. Es geht also darum, Fusionsperimeter zu bevorzugen, die es ermöglichen, die Fähigkeit des gesamten Walliser Gemeindegefüges, die strategischen Herausforderungen zu bewältigen, zu verbessern. Kurzum: Ein bestimmtes Fusionsprojekt darf die Entstehung eines anderen Projekts mit grösserem Potenzial hinsichtlich der allgemeinen Stärkung des Walliser Gemeindegefüges nicht verhindern.</p> <p><i>Betroffene strategische Herausforderungen: H1, H2, H3 und H4</i></p> <p><i>Kriterien: qualitativ</i></p> <p><i>Datengrundlagen: Daten zu benachbarten Gemeinden</i></p>

Quelle: Steuerungsausschuss, Compas Management Services, IDHEAP

Folgende Kommentare erlauben es, die allgemeinen Entscheidungskriterien besser einzuordnen:

1. **Strategische Ausrichtung.** Die strategische Ausrichtung der einzelnen Gemeinden hängt natürlich von den lokalen und regionalen Gegebenheiten ab und hat das Ziel, eine **erfolgreiche strategische Position** aufzubauen und zu erhalten. In diesem Zusammenhang gibt es verschiedene Typen, wie sie vom Bundesamt für Statistik in seiner Gemeindetypologie definiert werden. Anhand dieser Typologie werden sämtliche Schweizer Gemeinden in 25 Kategorien oder Typen unterteilt²². Eine

²² Vgl. Unterabschnitt 2.2.3 «Typologie des Walliser Gemeindegefüges» für die Einzelheiten zu diesen Typen.

andere, einfachere Variante besteht darin, die Gemeinden in folgende Kategorien einzuteilen: Kernstadt, Gemeinde des Stadtgürtels (Wohngemeinde, Gemeinde mit Arbeitsplätzen in den Sektoren Handwerk, Industrie, Dienstleistungen oder gemischt), Bergtourismuskommune (intensiver oder extensiver Tourismus, Landwirtschaft), restliche Gemeinden.

2. **Territoriale Kohärenz.** Das Wallis verfügt mit einem Haupttal und Seitentälern, die durch sehr hohe Gebirgskämme voneinander getrennt sind, über eine sehr schwierige Topografie. Diese **Topografie** hat insbesondere die Entwicklung der **Verkehrs- und Kommunikationswege** beeinflusst, die im Rahmen der Reform des Walliser Gemeindegefüges selbstverständlich berücksichtigt werden müssen. Während bestimmte Talgebiete dicht besiedelt sind, ist die Einwohnerzahl pro km² in anderen Gegenden sehr gering. Die Bevölkerungsdichte der Gemeinde Zwischbergen liegt zum Beispiel bei unter 1 Einwohner pro km². Für Gebiete mit geringer Dichte wären **sehr weitläufige Gemeinden** erforderlich – wobei gleichzeitig eine bestimmte Obergrenze nicht überschritten werden darf –, um die erforderliche Mindestausstattung zu erreichen. Die Gemeinden Bagnes oder Val d'Anniviers stellen vermutlich hinsichtlich der Fläche die obere Grenze dar. Zudem ist es selbstverständlich, dass das Gebiet der fusionierten Gemeinden kompakt und zusammenhängend sein muss (territoriale Einheit). Die **Perimeter von interkommunalen Kooperationen** zum Beispiel für die Schulregionen liefern eine gute Grundlage für die territoriale Einheit.
3. **Interkommunale Zusammenarbeit.** Eine typische Antwort eines Gemeindegefüges mit vielen kleinen Einheiten ist die Vervielfachung von **interkommunalen Kooperationen** und **Unteraufträgen**. Die konkreten Formen können vielfältig sein: Verbände für einen bestimmten oder verschiedene Zwecke, Vereinbarungen usw. Solche Kooperationen stellen kein Problem dar, solange sie einen vernünftigen Anteil der Aufgaben betreffen. Ist dieser Anteil jedoch zu gross, verwandelt sich die Gemeinde in eine «leere Hülle». Für den Zusammenschluss ist es also wichtig, Perimeter auszuwählen, die es erlauben, **möglichst viele Aktivitäten einzugliedern**, zum Beispiel gemäss der Methode der «starken Kerne» (Dafflon, 2003). Es ist oft schwierig, im Rahmen einer Fusion alle Funktionen einzugliedern und in der Folge auf jegliche interkommunale Zusammenarbeit zu verzichten. Dennoch besteht das Ziel darin, die Zahl der interkommunalen Kooperationen deutlich zu reduzieren und zu verhindern, dass eine fusionierte Gemeinde anschliessend zwischen verschiedenen Kooperationen, die geografisch nicht mit der neuen Gemeinde übereinstimmen, «zerrissen» wird (z. B. Zugehörigkeit zu zwei Schulregionen). Die Reform des Walliser Gemeindegefüges muss es auch ermöglichen, die Spillover-Effekte zu verringern oder auf jeden Fall besser einzuschränken (Entscheidung, Finanzierung).
4. **Kritische Masse.** Um ihre Rolle zufriedenstellend spielen zu können, muss eine Gemeinde über eine **ausreichende kritische Masse** verfügen, ohne die sie nicht effektiv und/oder effizient funktionieren kann. Diese kritische Masse hängt natürlich von der **strategischen Ausrichtung** ab, welche die Gemeinde anstrebt. Konkret geht es darum, zwischen Projekten, die auf die Bildung oder Stärkung einer **Kernstadt** ausgerichtet sind, und **anderen Gemeindefusionsprojekten** zu unterscheiden.
 - a. **Kritische Masse – Kernstadt.** Die Reform des Walliser Gemeindegefüges muss die Entwicklung von **Kernstädten mittlerer Bedeutung als Pole ihrer**

Region ermöglichen, grundsätzlich aufgeteilt in **sechs Regionen** rund um die Städte Monthey, Martigny, Sitten, Siders, Visp und Brig. Diese Städte müssen vernünftig wachsen, ohne ihrer Region die Substanz zu entziehen («eine systematische Abwanderung aus den kleinen benachbarten Gemeinden in Richtung Kernstädte verhindern»). Die Entwicklung von Agglomerationen ermöglicht es, das Zusammenspiel zwischen der Kernstadt und dem Stadtgürtel zu organisieren. Diese Städte organisieren sich in Anbetracht ihrer Grösse zudem im Rahmen eines **Städtenetzes**, um sämtliche Einrichtungen und die Zentrumsfunktion, die der Kanton benötigt, bereitzustellen (Dienstleistungen für Unternehmen, grosse kulturelle Einrichtungen usw.). Die Idee einer Fusion, die den Aufbau einer «grossen» Walliser Stadt ermöglicht, nach dem Vorbild dessen, was mit dem Fusionsprojekt «Grossfreiburg» oder der Fusion «Gross-Lugano» angestrebt wird, scheint nicht auf der Tagesordnung zu stehen (Wille, die regionalen Gleichgewichte aufrechtzuerhalten usw.). Es wäre jedoch angebracht, über die Idee einer Positionierung des Kantons auf der Karte der grossen Schweizer Städte nachzudenken, indem zum Beispiel langfristig eine **Walliser Stadt unter den zehn grössten Schweizer Städten** angestrebt wird.

- b. **Kritische Masse – restliche Gemeinde(n)**. Eine Reform des Walliser Gemeindegefüges muss es ermöglichen, Gemeinden zu haben, die in der Lage sind, effizient und effektiv zu funktionieren. Daher auch das Kriterium der Mindestausstattung an **personellen, materiellen und finanziellen Ressourcen** und im weiteren Sinn, wenn man effizient arbeiten will, hinsichtlich der minimalen Leistungsvolumen. Ein Vorschlag betreffend die Mindestausstattung an personellen Ressourcen ist im Anhang aufgeführt. Dieser soll allerdings lediglich als Anhaltspunkt dienen.

Alle diese Elemente ermöglichen eine **Verringerung der Unterschiede** zwischen den Gemeinden und gestalten das Walliser Gemeindegefüge **ausgewogener**, was eine dezentrale Organisation des Kantonsgebietes ermöglicht. Jede Gemeinde sollte in der Lage sein, folgende Leistungen selbst zu erbringen: Schulen, Einwohnerkontrolle, Strassenwesen und öffentliche Arbeiten, industrielle Werke, Raumplanung und Bauten sowie Polizei und Feuerwehr.

5. **Einschluss**. Das Kriterium Einschluss bezieht sich auf die Entwicklung von Fusionsprojekten, die keine andere Gemeinde ausschliessen. Es geht darum, egoistisches Handeln zu vermeiden und Solidarität an den Tag zu legen. Konkret sollen **Perimeter** vermieden werden, die eine oder mehrere Gemeinden **ausschliessen** und sie in eine Lage versetzen, die einen Zusammenschluss mit anderen Gemeinden verunmöglicht. Das wäre zum Beispiel der Fall für eine oder mehrere Gemeinden am Ende eines Tals, falls die Gemeinden weiter unten im selben Tal mit der Kernstadt in der Talebene fusioniert würden. Schliesslich ist es entscheidend, dass die gewählten Perimeter nicht zur Schaffung **«weisser Flecken»** führen, die sich keinen anderen Gemeinden anschliessen können.
6. **Allgemeines Interesse**. Das Kriterium des allgemeinen Interesses bezieht sich darauf, dass Fusionsprojekte entwickelt werden, die das Walliser Gemeindegefüge als Ganzes stärken. Es geht darum, das allgemeine Interesse höher zu gewichten als

Einzelinteressen. Konkret muss zum Beispiel verhindert werden, dass Projekte erarbeitet werden, die für die betroffenen Gemeinden zweifellos vorteilhaft wären, die jedoch einem anderen, für die Region **sinnvolleren Projekt** den «Weg versperren», oder sogar dem Gesamtprojekt zum Walliser Gemeindegefüge schaden.

5.2 Entscheidungshilfe

Ausgehend von den oben aufgeführten Kriterien betreffend die externe Dimension und den üblichen Kriterien zur internen Analyse eines Gemeindefusionsprojekts wird eine **Entscheidungshilfe** zur Verfügung gestellt. Diese ist entlang der zwei Dimensionen intern und extern organisiert:

1. **Interne Dimension – Gemeinden:** Relevanzanalyse des Fusionsprojekts für die am Projekt beteiligten Gemeinden:
 - a. **Entwicklung:** Relevanzanalyse des Fusionsprojekts hinsichtlich der Verbesserung der Fähigkeit der betroffenen Gemeinden, sich weiterzuentwickeln.
 - b. **Finanzen:** Analyse der Vereinbarkeit der betroffenen Gemeinden in finanzieller Hinsicht, da eine Fusion eine Zusammenlegung der Aktiven und der Passiven, eine Vereinheitlichung der Steueranlagen usw. mit sich bringt.
 - c. **Lokale Identitäten, Meinungen:** Analyse der Vereinbarkeit der Bevölkerungen der betroffenen Gemeinden hinsichtlich des Zusammenlebens, der politischen Ausrichtung angesichts gesellschaftlicher Fragen usw.
 - d. **Leistungen:** Analyse, wie sinnvoll es ist, gemeinsam zu entscheiden (Leistungen – Entscheid) und Leistungen gemeinsam zu erbringen (Leistungen – Erbringung).
2. **Externe Dimension – Gemeindegefüge:** Relevanzanalyse des Fusionsprojekts hinsichtlich seiner Auswirkungen auf das gesamte Walliser Gemeindegefüge.

Die **Entscheidungshilfe** besteht aus einer Excel-Datei mit einem einführenden Datenblatt, einem Datenblatt mit dem Vorgehen, einem Datenblatt für die Multikriterien-Analyse und schliesslich einem Datenblatt, auf dem die verwendeten Kriterien definiert sind. Das Datenblatt mit der Multikriterien-Analyse ist im Anhang des vorliegenden Berichts zu finden.

6 Schlussfolgerung

Eine **Gemeindefusion** ist weder ein technokratischer Prozess noch die Angelegenheit von Experten, sondern ein **gesellschaftliches Projekt**. Natürlich gibt es Sachkenntnisse in diesem Bereich, die es ermöglichen, das Vorgehen zu strukturieren, alle wichtigen Punkte zu beachten und keine groben Fehler zu begehen, doch der Kern des **Fusionsprozesses ist politisch**. Die Fachleute müssen sich also in den Dienst der Politik und der Bevölkerung stellen.

Die **politischen Behörden der Gemeinden** müssen den Prozess in Gang bringen und rasch die verschiedenen beteiligten Parteien einbeziehen: Bevölkerung, Kader und Mitarbeitende der Verwaltung, Ämter usw. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass dieses erforderliche **partizipative Vorgehen** nicht einfach zu handhaben ist. Oft möchten sich die Leute austauschen, gemeinsam überlegen, wobei es aber häufig an **Struktur** fehlt. Und auf Seiten der Behörden gibt es nur wenige Personen, die bereits einen solchen Prozess geleitet haben, weshalb es in diesem Bereich an **Erfahrung** fehlt. Das Risiko, dass der Prozess nicht vorwärtskommt oder sogar stecken bleibt und die Beteiligten den nötigen Elan verlieren, ist also gross.

An dieser Stelle kommt die vorgeschlagene Entscheidungshilfe zum Zug. Es handelt sich um ein technisches Instrument im Dienste der Politik und der Bevölkerung. Es soll dazu beitragen, die **Diskussionen zu strukturieren** und vor allem **Überlegungen in Gang zu bringen**, um dank der kollektiven Intelligenz **die beste Alternativstrategie für eine Gemeindefusion zu finden**. Das Instrument unterscheidet zwischen der internen und der externen Dimension. Die **interne Dimension** bezieht sich auf Elemente, die den am Fusionsprozess beteiligten Gemeinden, innerhalb des beabsichtigten Fusionsperimeters, eigen sind. Sie berücksichtigt Aspekte im Zusammenhang mit der Entwicklung, den Finanzen, der öffentlichen Meinung und der Identität sowie mit der Führung und der Funktionsweise der Gemeindeverwaltung.

Die **externe Dimension** befasst sich hingegen mit den Auswirkungen des Fusionsprojekts auf die anderen Gemeinden ausserhalb des beabsichtigten Fusionsperimeters, wobei jene Projekte bevorzugt werden, die das **Walliser Gemeindegefüge** als Ganzes am besten **stärken**. Diese externe Dimension ist wie eingangs erwähnt der spezifische Gegenstand des vorliegenden Berichts. Aus diesem Grund werden die diesbezüglichen Kriterien im Bericht detailliert ausgeführt.

Das vorgeschlagene Instrument ist auf keinen Fall als Mittel zu sehen, das es ermöglicht, **auf mechanische Weise** über eine Gemeindefusion in einem gegebenen Perimeter zu entscheiden oder das bestmögliche Fusionsprojekt zu finden. Es ist als Raster zu verstehen, als Struktur, die dazu beiträgt, die Aufgaben und Diskussionen zu organisieren, die aber auf keinen Fall die eigenen Einschätzungen und Erwägungen der politischen Gemeindebehörden und der Bevölkerung ersetzen kann.

7 Bibliografie

- Arnold S. et al. (2017). *Gemeinsamer Weg als Ziel – Einblick in Fusionsprozesse*. Regions- und Wirtschaftszentrum Oberwallis RWO AG, Naters.
- Aydalot Ph. (1985). *Economie régionale été urbaine*, Economica, Paris.
- Baur G. (2018, 13. November). *A l'épreuve de la Constituante*, Le Temps, S. 3, Lausanne.
- Kanal 9 (2019). *Votation sur la fusion de Bagnes et Vollèges : quels enjeux et avantages pour la future commune? Qu'en disent les opposants ?* [Video online]. Gefunden unter: <https://canal9.ch/votation-sur-la-fusion-de-bagnes-et-volleges-quels-enjeux-et-avantages-pour-la-future-commune-quen-disent-les-opposants/>
- Kanton Wallis, *Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907 (Stand 5. Dezember 2017)*, SGS 131.232, Sitten.
- Kanton Wallis, *Gemeindegesezt (GemG) vom 5. Februar 2004*, SGS 175.1, Sitten.
- Kanton Wallis, *Verordnung über Gemeindefusionen (FusV) vom 25. Januar 2012*, AGS 175.100, Sitten.
- Kanton Wallis, Kommission für Institutionen und Familienfragen (2016), *Gemeindefusionsprojekte*. Gefunden unter: https://parlement.vs.ch/common/idata/parlement/vos/docs/2016/02/2016.03_Fusion%20OGoms_BER_KOM.pdf
- Kanton Wallis, Kantonales Amt für Statistik und Finanzausgleich, *verschiedene statistische Daten aus dem Wallis*. Gefunden unter: <https://www.vs.ch/web/acf/statistique>, Sitten.
- Bund, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 23. September 2018)*, Bern.
- Chauvie P. und Gabbud B. (2007). *Gemeinden Nax, Vernamiège und Mase – Fusionsdossier*. Schweizerische Beratungsgruppe für Regionen und Gemeinden, SEREC, Sitten.
- Chauvie P., Gabbud B. und Mounir, E. (2014). *Gemeinden Chermignon, Montana, Randogne und Mollens – Fusionsbericht*. Schweizerische Beratungsgruppe für Regionen und Gemeinden, SEREC, Sitten.
- Chauvie P. et al. (2017). *Gemeinden Miège, Venthône und Veyras – Fusionsbericht*. Schweizerische Beratungsgruppe für Regionen und Gemeinden, SEREC, Sitten.
- Bund, Bundesamt für Statistik, *verschiedene nationale, kantonale und kommunale statistische Daten*. Gefunden unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.html>, Neuenburg.
- Dafflon B. (2003). *Fusion de communes: éléments d'étude pour une dimension de référence*, Working Paper 327, Fakultät der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Universität Freiburg, Freiburg.
- eAtlas Wallis (2019). *Gemeindetypologie*. Gefunden unter: http://www2.unil.ch/eatlasvs/wp/?page_id=114
- Gabbud J.-Y. (2019, 22. Januar). *L'Etat du Valais crée un nouvel outil pour la fusion des communes*, Le Nouvelliste, Sitten.

- Guétl M. (2011). *Incitations cantonales aux fusions de communes en Suisse et en Valais*. Working Paper, Lehrstuhl für öffentliche Finanzen, Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung. Lausanne: IDHEAP. S. 40 und 41.
- Joye D., Schuler M., Neff R. und Bassand, M. (1988). *Typologie der Gemeinden der Schweiz: ein systematischer Ansatz nach dem Zentren-Peripherien-Modell*, Offizielle Statistik der Schweiz, Nr. 154 Bundesamt für Statistik BSF, Bern.
- Léchet G. A. (2017). *Stratégie et conduite du changement: méthode de management stratégique*, Maxima, Paris.
- M.I.S Trend (2011). *Sondage sur le projet de fusion des six communes de Crans-Montana* [Online-Präsentation]. Gefunden unter: http://www.fusion-communes.ch/data/documents/ACCM_MISTrend_Sondage_2011_Resultats.pdf
- Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (2004). *Gemeindetypologie laut Bundesamt für Statistik*. Kanton Bern, Bern.
- Republik und Kanton Neuenburg, *Verfassung von Republik und Kanton Neuenburg vom 24. September 2000 (Stand 1. Januar 2018)*, SGS 131.233, Neuenburg
- Rühli L. (2012). *Autonomie communale: entre illusion et réalité (résumé)*. *Monitoring des cantons 4*. Avenir Suisse, Zürich und Lausanne.
- Rühli L. (2012). *Gemeindeautonomie: zwischen Illusion und Realität*. *Kantonsmonitoring 4*. Avenir Suisse, Zürich und Lausanne.
- Rühli L. (2016). *Noch 2294 Gemeinden in der Schweiz: Warum Fusionsförderung durch die Kantone sinnvoll ist*. Avenir Suisse. Gefunden unter: <https://www.avenir-suisse.ch/noch-2294-gemeinden-in-der-schweiz/>
- Schuler M. und Joye D. (2008). *Typologie der Gemeinden der Schweiz: von 1980 bis 2000*. Auftrag des Bundesamts für Statistik BFS, Neuenburg.
- Soguel N. (2016). *Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre le Canton du Jura et les communes*. Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung IDHEAP, Lausanne.
- Steiner R., Reist P. und Kettiger D. (2010). *Gemeindestrukturreform im Kanton Uri – Analyse der Urner Gemeinden und mögliche Handlungsoptionen*. KPM-Schriftenreihe Nr. 36. Kompetenzzentrum für Public Management, Bern.
- Zecha L., Kohler F. und Goebel V. (2017). *Gemeindetypologie und Stadt/Land-Typologie 2012*. Aktuelles vom Bundesamts für Statistik BFS, Neuenburg.
- www.d-maps.com, Landkarte des Kantons Wallis. Gefunden unter: <https://www.d-maps.com/index.php?lang=de>

8 Anhänge

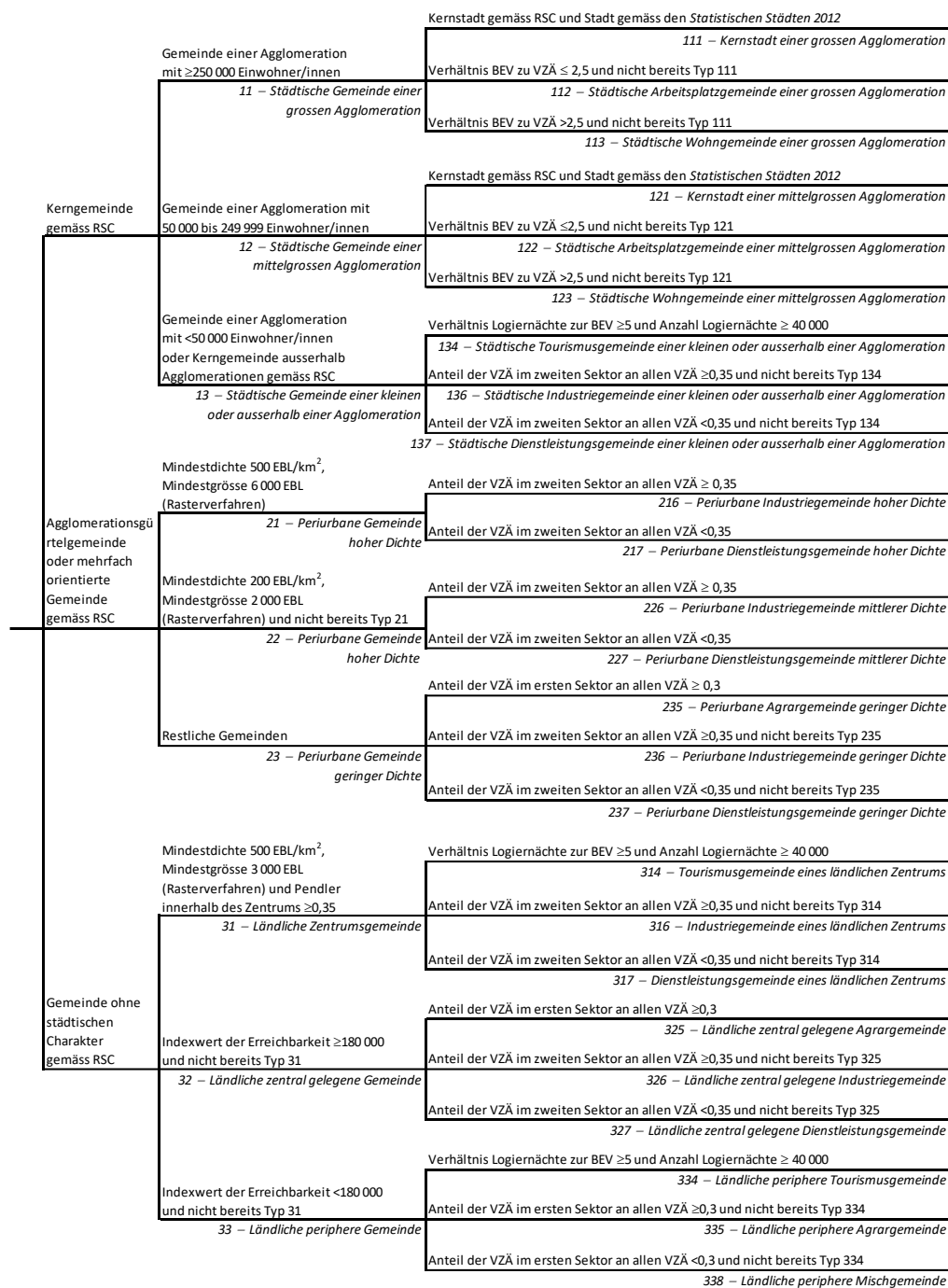
In diesem Kapitel sind folgende Anhänge enthalten: (1) Liste der befragten Personen, (2) Entscheidungsbaum der Gemeindetypologie 2012 des BFS, (3) Typologie und Merkmale der Walliser Gemeinden, (4) Karte der Walliser Gemeinden, (5) Vorschlag für eine Mindestpersonalausstattung und (6) Entscheidungshilfe.

8.1 Liste der befragten Personen

Name	Vorname	Institution	Funktion
Burgener	Konrad	Gemeinde Saas-Balen	Präsident
Beytrison	Aliette	Bezirk Hérens	Präfektin
Chevrier	Maurice	Dienststelle für innere und kommunale Angelegenheiten (DIKA)	Dienstchef
Coppey	Stéphane	Verband Walliser Gemeinden	Präsident
Coquoz	Sylviane	Gemeinde Massongex	Präsidentin
Couchepin Vouilloz	Anne-Laure	Gemeinde Martigny	Präsidentin
Furger	Niklaus	Gemeinde Visp	Präsident
Gaillard	Jean-Michel	Gemeinde Riddes	Präsident
Germanier	Christophe	Gemeinde Conthey	Präsident
Inderkummen	Paul	Bezirk Leuk	Präfekt
Jeitziner	Nadja	Gemeinde Ferden	Präsidentin
Maret	Alain	Bezirk Entremont	Präfekt
Michlig	Roger	RW Oberwallis	Direktor
Mounir	Etienne	Serec	Direktor
Pellissier	Vincent	Dienststelle für Mobilität	Dienstchef
Pernet	Mathieu	Wirtschaftsantenne des Unterwallis	Direktor
Rebstein	Vincent	Gemeinde Arbaz	Präsident
Revaz	Damien	Gemeinde St. Maurice	Präsident
Varone	Philippe	Gemeinde Sitten	Präsident
Viaccoz	Jean-Marie	Bezirk Siders	Präfekt
Zurschmitten	Beat	Halb-Bezirk Östlich Raron	Präfekt

Quelle: Steuerungsausschuss, Compas Management Services, IDHEAP

8.2 Entscheidungsbaum der Gemeindetypologie 2012



RSC: Raum mit städtischem Charakter 2012;

EBL: Summe aus Einwohner/innen, Beschäftigten und Äquivalenten für Logiernächte;

VZÄ: Beschäftigte in Vollzeitäquivalenten;

BEV: ständige Wohnbevölkerung am Jahresende

Quelle: Zecha L., Kohler F. und Goebel V. (2017), *Gemeindetypologie und Stadt/Land-Typologie 2012*.
Aktuelles vom Bundesamts für Statistik BFS, Neuenburg.

8.3 Typologie und Merkmale der Walliser Gemeinden

Nr.	Name	Bezirk oder Halb-Bezirk ¹	Gemeindetypologie BFS 2012	Bevölkerung (31.12.2018)	Fläche (km ²)	Dichte (Einw./km ²)
1	Gemeinde Brig-Glis	Brig	Städtische Tourismusgemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration	13 058	38.1	343
2	Eggerberg	Brig	Periurbane Dienstleistungsgemeinde mittlerer Dichte	335	5.9	56
3	Naters	Brig	Städtische Dienstleistungsgemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration	10 075	147.0	69
4	Ried-Brig	Brig	Periurbane Dienstleistungsgemeinde mittlerer Dichte	2 115	47.5	45
5	Simplon	Brig	Ländliche periphere Mischgemeinde	305	90.8	3
6	Termen	Brig	Periurbane Dienstleistungsgemeinde mittlerer Dichte	946	18.7	51
7	Zwischbergen	Brig	Periurbane Dienstleistungsgemeinde geringer Dichte	77	86.2	1
8	Ardon	Conthey	Städtische Wohngemeinde einer mittelgrossen Agglomeration	3 217	20.4	158
9	Chamoson	Conthey	Ländliche periphere Agrargemeinde	3 897	32.5	120
10	Conthey	Conthey	Städtische Wohngemeinde einer mittelgrossen Agglomeration	8 797	85.0	104
11	Nendaz	Conthey	Periurbane Dienstleistungsgemeinde mittlerer Dichte	6 623	86.0	77
12	Vétroz	Conthey	Städtische Wohngemeinde einer mittelgrossen Agglomeration	6 372	10.5	610
13	Bagnes	Entremont	Tourismusgemeinde eines ländlichen Zentrums	8 096	282.3	29
14	Bourg-Saint-Pierre	Entremont	Ländliche periphere Mischgemeinde	198	90.1	2
15	Liddes	Entremont	Ländliche periphere Mischgemeinde	720	60.2	12
16	Orsières	Entremont	Ländliche periphere Tourismusgemeinde	3 187	165.0	19
17	Sembrancher	Entremont	Ländliche periphere Mischgemeinde	1 042	17.6	59
18	Vollèges	Entremont	Ländliche periphere Mischgemeinde	2 018	17.9	113
19	Bellwald	Goms	Ländliche periphere Mischgemeinde	378	13.7	28
20	Binn	Goms	Ländliche periphere Mischgemeinde	142	65.0	2
21	Ernen	Goms	Ländliche periphere Mischgemeinde	492	35.4	14
22	Fiesch	Goms	Ländliche periphere Tourismusgemeinde	921	11.3	82
23	Fieschertal	Goms	Ländliche periphere Mischgemeinde	318	173.0	2
24	Lax	Goms	Ländliche periphere Mischgemeinde	309	5.0	62
25	Obergoms	Goms	Ländliche periphere Tourismusgemeinde	664	155.8	4
26	Goms	Goms	Ländliche periphere Tourismusgemeinde	1 216	128.9	9
27	Ayent	Hérens	Periurbane Dienstleistungsgemeinde mittlerer Dichte	4 058	55.1	74
28	Evolène	Hérens	Ländliche periphere Mischgemeinde	1 685	209.9	8

29	Hérémece	Hérens	Periurbane Industriegemeinde geringer Dichte	1 392	107.5	13
30	Saint-Martin	Hérens	Periurbane Industriegemeinde geringer Dichte	825	37.0	22
31	Vex	Hérens	Periurbane Dienstleistungsgemeinde geringer Dichte	1 811	13.0	139
32	Mont-Noble	Hérens	Periurbane Dienstleistungsgemeinde geringer Dichte	1 091	43.0	25
33	Agarn	Leuk	Ländliche periphere Mischgemeinde	718	7.7	94
34	Albinen	Leuk	Ländliche periphere Mischgemeinde	238	15.5	15
35	Ergisch	Leuk	Ländliche periphere Agrargemeinde	184	30.1	6
36	Inden	Leuk	Ländliche periphere Agrargemeinde	106	9.9	11
37	Leuk	Leuk	Dienstleistungsgemeinde eines ländlichen Zentrums	3 949	55.4	71
38	Leukerbad	Leuk	Tourismusgemeinde eines ländlichen Zentrums	1 368	67.2	20
39	Oberems	Leuk	Ländliche periphere Agrargemeinde	122	50.3	2
40	Salgesch	Leuk	Periurbane Industriegemeinde geringer Dichte	1 548	11.3	137
41	Varonne	Leuk	Periurbane Agrargemeinde geringer Dichte	642	12.8	50
42	Guttet-Feschel	Leuk	Ländliche periphere Mischgemeinde	414	10.5	39
43	Gampel, Bratsch	Leuk	Industriegemeinde eines ländlichen Zentrums	1 955	23.1	85
44	Turtmann-Unterems	Leuk	Ländliche periphere Mischgemeinde	1 111	42.3	26
45	Bovernier	Martigny	Periurbane Dienstleistungsgemeinde geringer Dichte	894	12.9	70
46	Charrat	Martigny	Periurbane Industriegemeinde mittlerer Dichte	1 849	7.6	243
47	Fully	Martigny	Periurbane Dienstleistungsgemeinde hoher Dichte	8 763	37.8	232
48	Iséables	Martigny	Periurbane Industriegemeinde geringer Dichte	832	15.2	55
49	Leytron	Martigny	Ländliche periphere Tourismusgemeinde	3 205	26.9	119
50	Martigny	Martigny	Städtische Tourismusgemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration	18 309	25.0	733
51	Martigny-Combe	Martigny	Städtische Dienstleistungsgemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration	2 315	37.6	62
52	Riddes	Martigny	Periurbane Dienstleistungsgemeinde mittlerer Dichte	3 133	23.9	131
53	Saillon	Martigny	Periurbane Dienstleistungsgemeinde mittlerer Dichte	2 620	13.7	191
54	Saxon	Martigny	Periurbane Dienstleistungsgemeinde mittlerer Dichte	5 902	23.2	254
55	Trient	Martigny	Ländliche periphere Mischgemeinde	161	39.6	4
56	Collombey-Muraz	Monthey	Städtische Industriegemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration	9 256	29.8	310
57	Monthey	Monthey	Städtische Industriegemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration	17 785	28.6	621
58	Port-Valais	Monthey	Periurbane Dienstleistungsgemeinde mittlerer Dichte	4 108	14.4	286
59	St-Gingolph	Monthey	Ländliche periphere Mischgemeinde	982	14.4	68

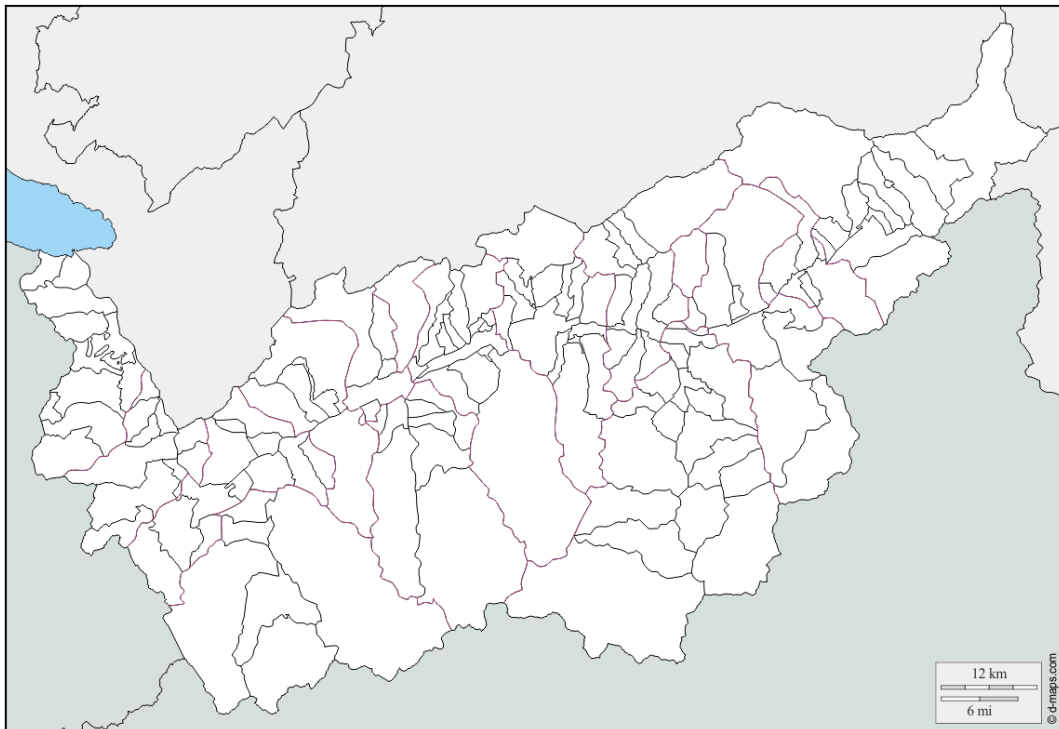
60	Vionnaz	Monthey	Periurbane Industriegemeinde mittlerer Dichte	2 728	20.9	130
61	Vouvry	Monthey	Periurbane Industriegemeinde mittlerer Dichte	4 199	33.5	125
62	Champéry	Monthey	Ländliche periphere Tourismusgemeinde	1 336	38.9	34
63	Troistorrens	Monthey	Städtische Dienstleistungsgemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration	4 684	37.0	127
64	Val-d'Illeiez	Monthey	Ländliche periphere Mischgemeinde	1 961	39.3	50
65	Bister	Östlich Raron	Periurbane Agrargemeinde geringer Dichte	33	5.8	6
66	Bitsch	Östlich Raron	Periurbane Dienstleistungsgemeinde mittlerer Dichte	974	4.0	242
67	Grengiols	Östlich Raron	Periurbane Dienstleistungsgemeinde geringer Dichte	424	58.5	7
68	Riederalp	Östlich Raron	Ländliche periphere Tourismusgemeinde	452	21.0	21
69	Ausserberg	Westlich Raron	Periurbane Dienstleistungsgemeinde geringer Dichte	626	14.9	42
70	Blatten	Westlich Raron	Ländliche periphere Mischgemeinde	290	90.7	3
71	Bürchen	Westlich Raron	Periurbane Dienstleistungsgemeinde geringer Dichte	730	13.5	54
72	Eischoll	Westlich Raron	Periurbane Dienstleistungsgemeinde geringer Dichte	444	13.8	32
73	Ferden	Westlich Raron	Ländliche periphere Mischgemeinde	253	27.9	9
74	Kippel	Westlich Raron	Ländliche periphere Mischgemeinde	325	11.7	28
75	Niedergesteln	Westlich Raron	Periurbane Dienstleistungsgemeinde mittlerer Dichte	710	17.4	41
76	Raron	Westlich Raron	Periurbane Industriegemeinde mittlerer Dichte	1 945	30.3	64
77	Unterbäch	Westlich Raron	Periurbane Dienstleistungsgemeinde geringer Dichte	436	22.0	20
78	Wiler	Westlich Raron	Ländliche periphere Mischgemeinde	565	14.7	39
79	Mörel-Filet	Östlich Raron	Periurbane Dienstleistungsgemeinde geringer Dichte	680	8.4	81
80	Steg-Hohtenn	Westlich Raron	Industriegemeinde eines ländlichen Zentrums	1 591	14.2	112
81	Bettmeralp	Östlich Raron	Ländliche periphere Tourismusgemeinde	462	29.4	16
82	Collonges	Saint-Maurice	Ländliche periphere Mischgemeinde	798	12.2	65
83	Dorénaz	Saint-Maurice	Ländliche periphere Mischgemeinde	969	126	77
84	Evionnaz	Saint-Maurice	Ländliche periphere Mischgemeinde	1 265	48.0	26
85	Finhaut	Saint-Maurice	Ländliche periphere Mischgemeinde	379	22.9	17
86	Massongex	Saint-Maurice	Periurbane Industriegemeinde mittlerer Dichte	1 788	6.6	270
87	Saint-Maurice	Saint-Maurice	Dienstleistungsgemeinde eines ländlichen Zentrums	4 572	14.9	306
88	Salvan	Saint-Maurice	Ländliche periphere Mischgemeinde	1 395	53.5	26
89	Vernayaz	Saint-Maurice	Periurbane Industriegemeinde mittlerer Dichte	1 885	5.6	337
90	Vérossaz	Saint-Maurice	Ländliche periphere Mischgemeinde	770	14.3	54
91	Chalais	Siders	Periurbane Industriegemeinde mittlerer Dichte	3 525	24.5	144

92	Chippis	Siders	Städtische Industriegemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration	1 617	2.0	817
93	Grône	Siders	Periurbane Dienstleistungsgemeinde mittlerer Dichte	2 414	21.1	114
94	Icogne	Siders	Periurbane Industriegemeinde mittlerer Dichte	581	24.8	23
95	Lens	Siders	Ländliche periphere Tourismusgemeinde	4 198	13.9	302
96	Miège	Siders	Städtische Dienstleistungsgemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration	1 350	2.5	534
97	Saint-Léonard	Siders	Periurbane Dienstleistungsgemeinde mittlerer Dichte	2 446	3.9	627
98	Siders	Siders	Städtische Dienstleistungsgemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration	16 801	19.2	876
99	Venthône	Siders	Städtische Dienstleistungsgemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration	1 283	2.5	507
100	Veyras	Siders	Städtische Dienstleistungsgemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration	1 834	1.5	1265
101	Anniviers	Siders	Ländliche periphere Tourismusgemeinde	2 732	243.0	11
102	Crans-Montana	Siders	Städtische Tourismusgemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration	10 449	59.7	175
103	Arbaz	Sitten	Periurbane Dienstleistungsgemeinde mittlerer Dichte	1 280	19.3	66
104	Grimisuat	Sitten	Städtische Wohngemeinde einer mittelgrossen Agglomeration	3 445	4.4	776
105	Savièse	Sitten	Städtische Wohngemeinde einer mittelgrossen Agglomeration	7 716	70.9	109
106	Sitten	Sitten	Kernstadt einer mittelgrossen Agglomeration	34 708	34.9	996
107	Veysonnaz	Sitten	Periurbane Dienstleistungsgemeinde geringer Dichte	604	1.1	549
108	Baltschiede r	Visp	Städtische Dienstleistungsgemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration	1 328	31.4	42
109	Eisten	Visp	Periurbane Industriegemeinde geringer Dichte	204	38.1	5
110	Embd	Visp	Periurbane Agrargemeinde geringer Dichte	295	13.4	22
111	Grächen	Visp	Ländliche periphere Tourismusgemeinde	1 251	14.3	87
112	Lalden	Visp	Städtische Industriegemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration	649	1.3	507
113	Randa	Visp	Ländliche periphere Mischgemeinde	435	54.5	8
114	Saas-Almagell	Visp	Ländliche periphere Tourismusgemeinde	370	110.2	3
115	Saas-Balen	Visp	Ländliche periphere Mischgemeinde	347	30.2	11
116	Saas-Fee	Visp	Tourismusgemeinde eines ländlichen Zentrums	1 564	40.6	39
117	Saas-Grund	Visp	Ländliche periphere Tourismusgemeinde	1 000	24.6	41
118	St. Niklaus	Visp	Ländliche periphere Mischgemeinde	2 239	89.2	25
119	Stalden	Visp	Periurbane Industriegemeinde geringer Dichte	1 086	10.4	104
120	Staldenried	Visp	Periurbane Agrargemeinde geringer Dichte	537	14.3	38

121	Täsch	Visp	Ländliche periphere Tourismusgemeinde	1 322	58.7	23
122	Törbel	Visp	Periurbane Agrargemeinde geringer Dichte	481	17.6	27
123	Visp	Visp	Städtische Industriegemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration	7 950	13.2	604
124	Visperterminen	Visp	Periurbane Industriegemeinde geringer Dichte	1 345	51.6	26
125	Zeneggen	Visp	Periurbane Agrargemeinde geringer Dichte	293	7.5	39
126	Zermatt	Visp	Städtische Tourismusgemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration	5 758	242.7	24
Kanton insgesamt				343 955	5224.0	66

Quelle: Bundesamt für Statistik

8.4 Karte der Walliser Gemeinden



Quelle: www.d-maps.com.

8.5 Vorschlag für eine Mindestpersonalausstattung

In Tabelle 10 ist ein Vorschlag hinsichtlich der Mindestausstattung für eine Gemeindeverwaltung aufgeführt. Diese Zahlen sind als **Grössenordnung** zu verstehen, die an die örtlichen Gegebenheiten angepasst werden müssen²³. Sie entspringen der Erfahrung der Autoren des vorliegenden Berichts, können jedoch von den für die Gemeinden **zuständigen kantonalen Behörden** zweckdienlich angepasst werden. Diese Mindestausstattung bezieht sich insbesondere auf das **politische Personal** mit einem Gemeinderat bestehend aus mindestens 1,5 bis 2,0 VZÄ, die unter allen Gemeinderäten (gemäss GemG zwischen 3 und 15) aufzuteilen sind, wobei der Beschäftigungsgrad des Präsidenten am höchsten ist²⁴. Auf der Ebene der Verwaltung und des **Gemeindepersonals** werden in Tabelle 10 Mindestausstattungen pro Aufgabenbereich vorgeschlagen. Diese müssen an den spezifischen Kontext der im Fusionsprozess befindlichen Gemeinden angepasst werden, insbesondere hinsichtlich der Aufgaben, die sie selbst übernehmen (Bildung, Sicherheit, Polizei usw.).

Tabelle 10 Gemeindeverwaltung – Mindestausstattung

Tätigkeitsbereich	Vorgesetzte (VZÄ)	Mitarbeitende (VZÄ)	Total
Allgemeine Verwaltung	1.0	2.5 - 3.0	3.5 - 4.0
Finanzen	1.0	1.0 - 1.5	2.0 - 2.5
Gemeindekanzlei	1.0	0.5 - 1.0	1.5 - 2.0
Bauwesen, Raumplanung	1.0	1.0 - 1.5	2.0 - 2.5
Gebäudeunterhalt	1.0	4.0 - 7.0	5.0 - 8.0
Strassenwesen und industrielle Werke	1.0	5.0 - 9.0	6.0 - 10.0
Total	6.0	14.0 - 23.0	20.0 - 29.0

Quelle: Compas Management Services, IDHEAP

²³ Diese Grössenordnung kann zum Beispiel in einer Region mit einer geringen Bevölkerungsdichte schwer zu erreichen sein, da dazu die Bildung einer Gemeinde mit einer für ein korrektes Funktionieren zu grossen Fläche erforderlich wäre.

²⁴ Zum Beispiel mit einem Präsidenten zu 80 % und vier Gemeinderäten zu je 20–30 %, was zwischen 1,5 und 2,0 VZÄ ergibt.

8.6 Entscheidungshilfe

Analysekriterien	Gewicht. (g)	Bewert. (b)	Note (g*b)	Begründung
(1) INTERNE DIMENSION – GEMEINDEN				
Fähigkeit, sich weiterzuentwickeln, Entwicklungsmöglichkeiten				
Finanzielle Vereinbarkeit				
Vereinbarkeit der lokalen Identitäten				
Leistungen – Entschaid				
Leistungen – Erbringung (Skaleneffekte)				
Weitere Kriterien...				
(1) Interne Dimension – Gemeinden				
(2) EXTERNE DIMENSION – GEMEINDEGEFÜGE				
Strategische Ausrichtung (Rollenverteilung)				
Territoriale Kohärenz (Topografie, Kommunikationswege usw.)				
Interkommunale Zusammenarbeit, Unteraufträge				
Kritische Masse				
Einschluss (keine «weissen Flecken»)				
Allgemeines Interesse (sinnvolle Fusion, allgemeine Stärkung)				
Weitere Kriterien...				
(2) Externe Dimension – Gemeindegefüge				
TOTAL (interne und externe Dimension)				

Quelle: Compas Management Services, IDHEAP