

Botschaft

zum Beschlussentwurf betreffend den Zusammenschluss der Municipalgemeinden Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus

Der Staatsrat des Kantons Wallis

an den

Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete

Wir beehren uns, Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf des Beschlusses, der dem Zusammenschluss der Municipalgemeinden Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus Rechtskraft verleiht, zur Genehmigung zu unterbreiten.

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. EINLEITUNG

- 1.1 Die Bedeutung der Gemeinden in der Schweiz**
- 1.2 Zukunftsherausforderungen für die Gemeinden**
- 1.3 Strukturreformen**
- 1.4 Optimale Gemeindegrösse?**
- 1.5 Gemeindestruktur im Wallis**

2. DAS FUSIONSPROJEKT AUSSERBINN, ERNEN, MÜHLEBACH UND STEINHAUS

- 2.1 Urnengang vom 4./5. November 2000**
- 2.2 Forderungskatalog**
- 2.3 Einsetzung einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe**
- 2.4 Bericht der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe**
- 2.5 Zusatzbericht der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe**
- 2.6 Finanzielle Beiträge an die Fusionsgemeinde**
- 2.7 Urnengang vom 21./22. September 2002**

3. FOLGEN DER NEGATIVEN VORMEINUNG AUF DAS FUSIONS-PROJEKT

- 3.1 Übersicht über die Vorgehensmöglichkeiten**
- 3.2 Stellungnahmen der betroffenen Gemeinden**

4. ZWANGSFUSION

- 4.1 Zwangsfusion und Bestandesgarantie**
- 4.2 Interessenabwägung**
 - 4.2.1 Gründe für eine Zwangsfusion von Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus**
 - 4.2.2 Gründe gegen eine Zwangsfusion von Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus**

5. DIE NEUE GEMEINDE AUSSERBINN-ERNEN-MÜHLEBACH-STEINHAUS

- 5.1 Territorium**
- 5.2 Bevölkerung und Bevölkerungsentwicklung**
- 5.3 Wirtschaftsstruktur**
- 5.4 Gemeindefinanzen**
 - 5.4.1 Übersicht
 - 5.4.2 Die Gemeinden im Einzelnen

6. KOMMENTAR ZU EINZELNEN ARTIKELN DES BESCHLUSSES

- 6.1 Bürgergemeinden**
- 6.2 Fusionsbeiträge aus dem interkommunalen Finanzausgleich**
- 6.3 Sanierung der Gemeinde Ernen**
- 6.4 Name und Wappen**
- 6.5 Wahlmodalitäten**
- 6.6 Anzahl Ratsmitglieder**
- 6.7 Übergangsverwaltung**
 - 6.7.1 Gemeinderat und Gemeindepräsident
 - 6.7.2 Reglemente
 - 6.7.3 Rechnungsabschluss
- 6.8 Inkrafttreten**

7. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN DES BESCHLUSSES

8. EUROKOMPATIBILITÄT

9. SCHLUSSBEMERKUNG

Anhang: Beschlussentwurf

1. EINLEITUNG

1.1 Die Bedeutung der Gemeinden in der Schweiz

Die Gemeinden in der Schweiz haben eine besondere Bedeutung. Sie bilden einen „wesentlichen Identifikationspunkt mit der Bevölkerung.“¹ „Alle Einwohnerinnen und Einwohner eines Landes sind unmittelbar von den Leistungen einer Gemeinde betroffen. (...) Mit keiner anderen staatlichen Institution fühlen sich die Bürgerinnen und Bürger mehr verbunden als mit der Gemeinde (...). Die Gemeinde schafft Identität und Heimat, bietet aber auch Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung einer Region.“² „Die Gemeinden gelten in der Schweiz weithin als Kernzelle von Staat und Gesellschaft.“³

¹ Reto Steiner, Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten, Bern 2002, S. 27 (nachfolgend: Reto Steiner, Gemeindezusammenschlüsse, 2002).

² Reto Steiner, Gemeindezusammenschlüsse, 2002, Vorwort.

³ Reto Steiner, Kooperationen und Fusionen der Gemeinden in der Schweiz, Konzeptionelle Grundlage und Ergebnisse aus einer empirischen Studie, Bern 1999, S. 6 (nachfolgend: Reto Steiner, Kooperationen und Fusionen, 1999).

1.2 Zukunftsherausforderungen für die Gemeinden

In den letzten Jahren hat sich der Druck auf die politischen Gemeinden in der Schweiz verstärkt. Die Gemeinden sind, genauso wie Bund und Kantone, enormen Herausforderungen ausgesetzt. Einerseits sind die Aufgaben der Gemeinden vielfältiger und komplexer geworden oder nehmen ganz ungewollte Dimensionen an, andererseits stagniert der Zufluss finanzieller Mittel. Als Folge davon entstehen für Gemeinden Finanzierungsprobleme; kleine Gemeinden stossen dabei aber auch an personelle und organisatorische Grenzen. Gleichzeitig erwartet der Bürger stets eine bessere und differenziertere Dienstleistung.⁴

1.3 Strukturreformen

Aufgrund dieser Gegebenheiten diskutieren die Schweizer Gemeinden und die Kantone vermehrt, wie eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung auch in Zukunft gewährleistet werden kann. Mögliche Lösungsansätze bestehen in der interkommunalen Zusammenarbeit und in Gemeindefusionen.

Die Frage von Gemeindefusionen im Wallis stellt sich bei den Gemeinden und beim Kanton erst in jüngster Zeit mit der notwendigen Intensität. Aufgrund der Vielzahl von Klein- und Kleinstgemeinden in unserem Kanton⁵ ist es ein wichtiges Anliegen, Gemeindefusionen zu fördern und zu unterstützen. Diese Situation veranlasst den Staatsrat, seinen Standpunkt zu den Gemeindezusammenschlüssen darzulegen. Obwohl es allgemein anerkannt ist, dass es zu viele Klein- und Kleinstgemeinden in unserem Kanton gibt, und dass ein Teil unter ihnen an der Grenze der Lebensfähigkeit ist, ist es grundsätzlich nicht die Absicht des Staatsrates, Gemeindefusionen aufzuzwingen. Vielmehr will der Staatsrat die Gemeinden mit Förderungs- und Unterstützungsmassnahmen zur Eigeninitiative animieren, wobei sich der Staatsrat bewusst ist, dass ein System auf der Basis von Freiwilligkeit nicht ohne begleitende finanzielle Massnahmen funktioniert. Eine Politik in diesem Sinn und Geist erlaubt es, Gemeindeinstitutionen zu entwickeln, die den gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen gerecht werden.

1.4 Optimale Gemeindegrösse?

Grundsätzlich stellt sich für die Frage, ob sich kleine Gemeinden durch Fusionen zu einer optimalen Gemeindegrösse zusammenschliessen lassen, welche es erlaubt, die Gemeindeaufgaben effizient und kostengünstig zu erledigen.

Die Definition einer optimalen Gemeindegrösse ist bestritten. Ein rein betriebswirtschaftlicher Ansatz, der die optimale Grösse bei einer bestimmten Einwohnerzahl orten will, genügt nicht zur Bestimmung einer optimalen Gemeindegrösse. Geographische, kulturelle und soziale Merkmale dürfen nicht ausser Acht gelassen werden. Verschiedenen Publikationen ist zu entnehmen, dass es eine eigentliche optimale Gemeindegrösse gar nicht gibt.⁶ „Aus ökonomi-

⁴ Dr. Andreas Ladner, Dr. Daniel Arn, Dr. Ueli Friedrich, Reto Steiner, Jürg Wichtermann, Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation, Uni Bern 2000, S. 35; Reto Steiner, Gemeindezusammenschlüsse, 2002, S. 1; Reto Steiner, Kooperationen und Fusionen, 1999, S. 6.

⁵ Siehe Ziff. 1.5.

⁶ Bruno Keel/Beat Hensler, Zielstrukturplan für die Gebietsreform oder Landkarte für die Entwicklung der Gemeindestrukturen, Luzern 2000, Ziff. 4.2.3.; Kantonales Gemeindeinspektorat Graubünden, Bündner Gemeinden nach 2000, S. 24; Simone Hofer, Die optimale Gemeindegrösse, Seminararbeit im Rahmen des Seminars „Gemeindereformen“, Bern 1999, S. 8, (nachfolgend: Simone Hofer, Gemeindegrösse, 1999).

schen und aus statistisch-theoretischen Überlegungen ist der Nachweis eines allgemein gültigen Zusammenhangs zwischen Ausgaben und Gemeindegrösse (gemessen an der Bevölkerungszahl) zumindest insofern nicht möglich, als daraus keine optimale Gemeindegrösse abgeleitet werden kann.“⁷

1.5 Gemeindestruktur im Wallis

Wie der nachfolgenden Zusammenstellung entnommen werden kann, leben in 62 der 158 Gemeinden weniger als 500 Einwohner. Dies entspricht 39.3% aller Walliser Gemeinden. Damit liegt das Wallis im schweizerischen Durchschnitt. Dasselbe gilt in Bezug auf die Anzahl Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern.

	Anzahl Gemeinden	In Prozent	Total Gemeinden < 500 Einwohner	In Prozent	Prozentvergleich Schweiz	Total Gemeinden < 1'000 Einwohner	In Prozent	Prozentvergleich Schweiz
< 100 Einwohner	9	5.7%	62	39.3%	40.0%	91	57.6%	60.0%
100 – 250 Einwohner	20	12.7%						
250 – 500 Einwohner	33	20.9%						
500 – 1'000 Einwohner	29	18.3%						
> 1'000 Einwohner	67	42.4%						
Total Gemeinden	158	100.0%						

Tabelle 1: Aktuelle Gemeindestruktur Wallis

2. DAS FUSIONSPROJEKT AUSSERBINN, ERNEN, MÜHLEBACH UND STEINHAUS

2.1 Urnengang vom 4./5. November 2000

Basierend auf dem Grundlagenbericht zu einer Fusion der Gemeinden Ausserbinn, Binn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus haben diese fünf Gemeinden am 25. August 2000 beim Staatsrat verschiedene Forderungen eingereicht. Unter anderem forderten die fünf Gemeinden nebst einer Fusionsprämie von CHF 1 Mio. noch einen Betrag von CHF 5 Mio. zur Abzahlung der Nettoschuld der Fusionsgemeinde. Die Erfüllung dieser Forderungen bildete Voraussetzung für die Vorentscheide in den fünf Gemeinden.⁸ Die Bevölkerung der fünf Gemeinden Ausserbinn, Binn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus haben anlässlich des Urnengangs vom 4./5. November 2000 ihre Vormeinung zu diesem Fusionsprojekt abgegeben. Während die Gemeinden Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus eine positive Vormeinung zu diesem Fusionsprojekt abgegeben haben, hat die Gemeinde Binn die Fusion mit insgesamt 96.4% Nein-Stimmen klar und deutlich abgelehnt. In den Burgergemeinden ergab es ein analoges Resultat.

Die Resultate in den einzelnen Gemeinden ergeben sich aus nachfolgender Zusammenstellung.

⁷ Simone Hofer, Gemeindegrösse, 1999, S. 8.

⁸ Diese Vorbehalte wurden den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern vor dem Urnengang in einem Informationsschreiben mitgeteilt.

	Munizipalgemeinden				Bürgergemeinden			
	Ja	%	Nein	%	Ja	%	Nein	%
Ausserbinn	23	74.1	8	25.9	13	72.2	5	27.8
Binn	4	3.6	107	96.4	2	2.4	83	97.6
Ernen	155	82.9	28	17.1	84	80.8	20	19.2
Mühlebach	35	77.8	10	22.2	10	58.8	7	41.2
Steinhaus	24	96.0	1	4.0	15	100.0	0	0.0

Tabelle 2: Abstimmungsergebnisse des Urnengangs vom 4./5. November 2000 in den Gemeinden Ausserbinn, Binn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus (Munizipal- und Bürgergemeinden)

2.2 Forderungskatalog

Infolge des klaren und massiven Neins in der Gemeinde Binn haben die übrigen vier Gemeinden das Projekt alleine weiterverfolgt. In der Folge sind die Gemeinden Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus am 2. Mai 2001 mit einem überarbeiteten Forderungskatalog an den Staatsrat gelangt und haben festgehalten, dass sie aufgrund der Zusagen an die Bevölkerung und der Vorbehalte im Infobrief betreffend die Abstimmung vom 4./5. November 2000 ein Fusionsgesuch formell erst einreichen werden, wenn eine „verbindliche und befriedigende Zusage“ bezüglich dieses Forderungskatalogs vorliegt. Die vier Gemeinden stellten insbesondere folgende Forderungen an den Kanton:

- „- *Künftige Sicherstellung der bisherigen Grundbeiträge an die Primarschule und an den öffentlichen Verkehr,*
- *Beibehalten der Klassierung der Kantonsstrasse innerhalb der fusionierten Gemeinde,*
- *Übernahme der Kosten für die Zusammenführung der Kataster sowie*
- *Finanzausgleichsbeiträge, umfassend einen jährlichen Finanzausgleichsbeitrag von CHF 271'000.-- während zweier Steuerperioden, danach kontinuierliche Entrichtung dieses Beitrages jährlich, ausserdem CHF 500'000.-- als ausserordentlicher Finanzausgleichsbetrag für eine Fusion in zwei Etappen; im Forderungskatalog enthalten ist schliesslich der Antrag auf einen ausserordentlichen Beitrag zur Entschuldung der Fusionsgemeinde von CHF 4.0 Mio. einmalig für das Jahr 2002.“*

2.3 Einsetzung einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe

In der Folge setzte der Staatsrat mit Entscheid vom 23. Mai 2001 eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe ein, bestehend aus Dr. Alfred Rey, Delegierter für Finanzfragen, Helmut Ritz, lic. rer. pol. und Martin Zurwerra, lic. iur., mit dem Auftrag, innert nützlicher Frist einen Bericht in Bezug auf die von den vier Gemeinden gestellten Forderungen zu verfassen und sodann dem Staatsrat einen Antrag zu stellen.

Die verwaltungsinterne Arbeitsgruppe untersuchte die Auswirkungen einer Viererfusion in Bezug auf die von den Gemeinden gestellten Forderungen. Sie stand dabei in Kontakt mit den diversen betroffenen Dienststellen. Mit den Behörden der vier Gemeinden traf sich die Arbeitsgruppe zu vier Sitzungen und zwar am 10. Juli 2001, am 29. August 2001, am 10. September 2001 sowie am 12. September 2001.

Insbesondere untersuchte die verwaltungsinterne Arbeitsgruppe die finanzielle Situation der vier Gemeinden sowie die von den vier Gemeinden hinterlegte Finanzplanung. Die finanzielle Situation der vier Gemeinden Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus präsentierte sich per 31. Dezember 2000 wie folgt:

Finanzielle Situation per 31.Dez. 2000	Ausserbinn	Ernen	Mühlebach	Steinhaus
Anzahl Einwohner, 01.01.2000	43	412	76	44
Steuerkoeffizient 2000 <i>(1.0 ist tiefstmögl.; 1.5 ist höchstmögl. Belastung)</i>	1.4	1.3	1.2	1.4
Indexierung 2000 <i>(150 % tiefstmögl.; 100 % höchstmögl. Belastung)</i>	100%	120%	125%	150%
Finanzkraftindex 2001/2002 * <i>(Kantonaler Durchschnitt = 100)</i>	70	95	89	70
Interkommunaler Finanzausgleich 2001/2002	138'000.--	0	0	150'000.--
Finanzkennzahlen der Verwaltungsrechnung 1999				
Selbstfinanzierungsmarge total (SFM) <i>Selbstfinanzierungsmarge pro Kopf</i>	132'579.-- 3'013.--	80'262.-- 191.--	48'449.-- 637.--	128'789.-- 2'861.--
Nettosteureinnahmen gesamt <i>Nettosteureinnahmen pro Kopf</i>	93'797.-- 2'131.--	959'930.-- 2'285.--	258'714.-- 3'404.--	76'185.-- 1'693.--
Nettoschuld total <i>Nettoschuld pro Kopf</i>	(-) 14'122.-- (-) 320.--	5'090'790.-- 12'120.--	46'364.-- 852.--	(-) 129'932.- (-) 2'887.--
Selbstfinanzierungsmarge 1990-1999 / Nettoinvestitionen 1990-1999	190.0%	4.2%	227.0%	156.7%
Verschuldungsfaktor 1999: SFM / Nettoschuld	keine Schulden	1.6%	104.5%	keine Schulden
Rückzahlungsdauer der Schulden <i>(mit bestehender SFM ohne Neuverschuldung)</i>	0 Jahre	63.5 Jahre	0.9 Jahr	0 Jahre

Tabelle 3: Finanzsituation der Gemeinden Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus per 31.12.2000

Dieser Zusammenstellung kann entnommen werden, dass die finanzielle Lage der Gemeinden Ausserbinn, Mühlebach und Steinhaus per 31. Dezember 2000 gesund war. Es gilt dabei aber festzuhalten, dass die beiden Gemeinden Ausserbinn und Steinhaus einen jährlichen Beitrag aus dem ordentlichen Finanzausgleich erhalten, der wesentlich zur guten finanziellen Lage dieser beiden Gemeinden beiträgt. Demgegenüber war die finanzielle Lage der Gemeinde Ernen per 31. Dezember 2000 als kritisch einzustufen. Die Gemeinde Ernen musste als stark überschuldet eingestuft werden, obwohl seit 1995 faktisch ein Investitionsstopp herrscht. Die Gemeinde Ernen hat zudem strukturelle Probleme in der laufenden Rechnung. So war die Selbstfinanzierungsmarge in den Jahren 1991, 1992, 1993 und 1994 negativ, d.h. die Gemeinde musste sich für die laufenden Ausgaben verschulden. Die Nettoschuld der Gemeinde Ernen belief sich per 31. Dezember 2000 auf CHF 5.09 Mio.. Angesichts dessen drängte sich eine Sanierung der Gemeinde Ernen mit oder ohne Fusion zwingend auf.

2.4 Bericht der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe verfasste ihren Schlussbericht am 21. September 2001 und gelangte hinsichtlich der diversen Forderungen zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Der Subventionsansatz für Schülertransporte beträgt nach der Fusion 75%.
- Am Subventionsansatz für Schülermahlzeiten von 30% wird sich infolge der Fusion nichts ändern.

- An der prozentualen Beteiligung der Fusionsgemeinde am Grundgehalt der Lehrpersonen für die Primarschule wird sich nach der Fusion nichts ändern.
- Die Bundes- und Kantonsbeiträge an die ungedeckten Kosten des öffentlichen Verkehrs werden als Folge der Fusion weiterhin gewährt.
- Aufgrund der heutigen Situation ist keine Deklassierung der Verkehrswege Ernen-Mühlebach-Steinhaus und Ernen-Ausserbinn vorgesehen.
- Im Kataster sind keine Änderungen vorzunehmen. Es ist weder eine Zusammenführung noch eine Umnummerierung erforderlich.
- Eine Umnummerierung im Grundbuch ist erforderlich. Die geschätzten Restkosten von zirka CHF 18'410.- gehen zu Lasten der Fusionsgemeinde.
- Die Fusionsgemeinde hat Anrecht auf einen Pauschalbeitrag von CHF 500'000.-, der in zwei Tranchen zu je CHF 250'000.- ausbezahlt wird.⁹
- Der Fusionsgemeinde steht während zwei Steuerperioden oder höchstens vier Jahren der Betrag von jährlich CHF 288'000.- aus dem Finanzausgleich, insgesamt CHF 1'152'000.-, zu.¹⁰
- Der Fusionsgemeinde ist ein ausserordentlicher Finanzausgleichs im Sinne einer Abfederung im fünften Jahr nach der Fusion von CHF 192'000.- (2/3 von CHF 288'000.-) und im sechsten Jahr von CHF 96'000.- (1/3 von CHF 288'000.-) zu gewähren.¹¹
- Für die Gewährung eines einmaligen Beitrags von CHF 4.0 Mio. zur Entschuldung der Fusionsgemeinde besteht keine gesetzliche Grundlage.
- Der Staatsrat gewährt der Munizipalgemeinde Ernen bei den erforderlichen Sanierungsmassnahmen Support, indem er einen mit der Sanierung der Munizipalgemeinde Ernen beauftragten Finanzcoach ernennt und bezahlt.

In seiner Sitzung vom 3. Oktober 2001 genehmigte der Staatsrat den Bericht der Arbeitsgruppe mit den vorgenannten Schlussfolgerungen. Dieser Entscheid wurde an die Bedingung geknüpft, dass das Fusionsbegehren bis zum 30. Juni 2002 beim Staatsrat eingereicht wird, damit eine Fusion per 1. Januar 2004 vorgesehen werden kann. Überdies hielt der Staatsrat fest, dass im Hinblick auf die beabsichtigte Fusion der vier Gemeinden Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus für die Gemeinde Ernen ein Finanzcoach ernannt wird.

2.5 Zusatzbericht der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe

An der Abschlussitzung am 11. Oktober 2001 zwischen den Staatsräten Jean-René Fournier und Wilhelm Schnyder, den Präsidenten der vier Gemeinden sowie den Mitgliedern der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe wurde vereinbart, dass der Fusionsgemeinde ein zusätzlicher Beitrag von CHF 500'000.- als sogenannter Fusions- und Sanierungsbeitrag (F&S-Beitrag) zugesichert werden kann, der in fünf jährlichen Teilbeträgen zu CHF 100'000.- ab dem dritten Jahr nach der Fusion gewährt wird.

Den Zusatzbericht der Arbeitsgruppe genehmigte der Staatsrat in seiner Sitzung vom 21. November 2001.

⁹ Art. 5bis Abs. 2 der Verordnung zum interkommunalen Finanzausgleich vom 23. September 1992.

¹⁰ Art. 5bis Abs. 1 der Verordnung zum interkommunalen Finanzausgleich vom 23. September 1992.

¹¹ Siehe Fussnote 10.

2.6 Finanzielle Beiträge an die Fusionsgemeinde

Aufgrund der Entscheide des Staatsrates vom 3. Oktober 2001 und vom 21. November 2001 ist zusammenfassend festzuhalten, dass die vier Gemeinden bei einer Fusion per 1. Januar 2003 insgesamt einen Finanzbeitrag von CHF 2.44 Mio. vom Kanton erhalten werden und zwar entsprechend folgender Zusammenstellung:

(in CHF)

Jahr	Pauschalbeitrag	Ordentlicher Finanzausgleich	Abfederung	F und S Beitrag	Total
2003	250'000.-	288'000.-			538'000.-
2004	250'000.-	288'000.-			538'000.-
2005		288'000.-		100'000.-	388'000.-
2006		288'000.-		100'000.-	388'000.-
2007			192'000.-	100'000.-	292'000.-
2008			96'000.-	100'000.-	196'000.-
2009				100'000.-	100'000.-
Total	500'000.-	1'152'000.-	288'000.-	500'000.-	2'440'000.-

Tabelle 4: Finanzielle Beiträge des Kantons bei einer Fusion per 1. Januar 2003

Soweit eine Fusion hingegen erst per 1. Januar 2004 vorgesehen wird, wird sich dies auf den zu gewährenden Gesamtbetrag auswirken, da die ordentlichen Finanzausgleichsbeiträge der Gemeinden Ausserbinn und Steinhaus nicht mehr auf der Basis der Jahre 2001/2002 berechnet werden, sondern neu auf der Basis der Jahre 2003/2004 (CHF 129'000.- für Ausserbinn und CHF 132'000.- für Steinhaus). Der Gesamtbetrag würde demnach CHF 2.305 Mio. betragen, entsprechend folgender Zusammenstellung:

(in CHF)

Jahr	Pauschalbeitrag	Ordentlicher Finanzausgleich	Abfederung	F und S Beitrag	Total
2004	250'000.-	261'000.-			511'000.-
2005	250'000.-	261'000.-			511'000.-
2006		261'000.-		100'000.-	361'000.-
2007		261'000.-		100'000.-	361'000.-
2008			174'000.-	100'000.-	274'000.-
2009			87'000.-	100'000.-	187'000.-
2010				100'000.-	100'000.-
Total	500'000.-	1'044'000.-	261'000.-	500'000.-	2'305'000.-

Tabelle 5: Finanzielle Beiträge des Kantons bei einer Fusion per 1. Januar 2004

2.7 Urnengang vom 21./22. September 2002

Im Hinblick auf den vorgesehenen Urnengang führten die vier Gemeinden am 12. September 2002 in Ernen in Anwesenheit von Staatsrat Wilhelm Schnyder eine Informationsversammlung für die Bevölkerung der vier Gemeinden durch.

Am 21./22. September 2002 fanden in den vier Gemeinden die Urnengänge statt.¹² Von den Munizipalgemeinden lehnte einzig die Munizipalgemeinde Ausserbinn eine Fusion ab und zwar mit 19 Nein- zu 14 Ja-Stimmen, was einem Nein-Stimmen-Anteil von 57.6% entspricht. Die Munizipalgemeinde Mühlebach hat die Fusion nur sehr knapp angenommen und zwar mit 27 Ja- zu 25 Nein-Stimmen.

Demgegenüber waren die Burgergemeinden Ausserbinn, Mühlebach und Steinhaus gegen das Fusionsprojekt. Die Abstimmungsergebnisse waren äusserst knapp. In Mühlebach gab es gleich viele Nein- und Ja-Stimmen, weshalb die Vorlage als abgelehnt betrachtet werden musste. Einzig die Burgergemeinde Ernen stimmte auch einer Fusion der Burgergemeinden zu.

Die Abstimmungsergebnisse in den vier Munizipalgemeinden lauteten wie folgt:

	Stimmberechtigt	Eingegangene Stimmzettel	Leere Stimmzettel	Ungültige Stimmzettel	Gültige Stimmzettel	Stimmbeteiligung in %		Ja	%	Nein	%
Ausserbinn	39	33	0	0	33	84.6%		14	42.4	19	57.6
Ernen	288	183	2	0	181	63.5%		151	83.4	30	16.6
Mühlebach	62	55	3	0	52	88.7%		27	51.9	25	48.1
Steinhaus	31	25	0	0	25	80.6%		18	72.0	7	28.0

Tabelle 6: Abstimmungsergebnisse des Urnengangs vom 21./22. September 2002 in den vier Munizipalgemeinden Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus

Die Abstimmungsergebnisse in den vier Burgergemeinden lauteten wie folgt:

	Stimmberechtigt	Eingegangene Stimmzettel	Leere Stimmzettel	Ungültige Stimmzettel	Gültige Stimmzettel	Stimmbeteiligung in %		Ja	%	Nein	%
Ausserbinn	-	17	0	0	17	-		7	41.2	10	58.8
Ernen	169	116	1	0	115	68.6%		95	82.6	20	17.4
Mühlebach	18	16	0	0	16	88.8%		8	50	8	50
Steinhaus	16	13	0	0	13	81.2%		6	46.2	7	53.8

Tabelle 7: Abstimmungsergebnisse des Urnengangs vom 21./22. September 2002 in den vier Burgergemeinden Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus

¹² Vormeinungen der Ur- und Burgerversammlungen zur Fusion gemäss Art. 67 Abs. 1 lit. d und Art. 114 des Gesetzes vom 13. November 1980 über die Gemeindeordnung (GGO).

3. FOLGEN DER NEGATIVEN VORMEINUNG AUF DAS FUSIONSPROJEKT

3.1 Übersicht über die Vorgehensmöglichkeiten

In einem Schreiben vom 14. Oktober 2002 nannten die drei Gemeinden Ernen, Mühlebach und Steinhaus, die der Fusion zugestimmt haben, die Gründe, die ihrer Ansicht nach einen Einfluss auf die Ablehnung in der Gemeinde Ausserbinn und die nur knappe Zustimmung in der Gemeinde Mühlebach hatten, nämlich:

- „- Emotionale Ängste, dass die kleinen Orte durch den grösseren Ort Ernen dominiert werden.*
- Angst, die Selbstbestimmung und die Unabhängigkeit zu verlieren.*
- Die finanzielle Situation der Gemeinde Ernen wurde als zu grosse Belastung empfunden.*
- Geplante Steuererhöhung in der Gemeinde Mühlebach.“*

Zudem hielten die drei Gemeinden Ernen, Mühlebach und Steinhaus fest, dass die Rahmenbedingungen verbessert werden müssten, um die Fusion erfolgreich beenden zu können, namentlich dürfe die Sanierung der Gemeinde Ernen nicht nur über die Fusion abgewickelt werden und der finanzielle Hintergrund der Fusionsgemeinden müsse verbessert werden. Die drei Gemeinden ersuchten Staatsrat Jean-René Fournier um ein Gespräch, um die Möglichkeit einer Dreierfusion zu prüfen und das weitere Vorgehen zu besprechen.

Anlässlich der gemeinsamen Sitzung vom 11. November 2002 mit dem Vorsteher des Departementes für Volkswirtschaft, Institutionen und Sicherheit (DVIS), an welchem auch die Gemeinde Ausserbinn vertreten war, wurden die verschiedenen Vorgehensmöglichkeiten aufgezeigt. Insbesondere gibt es folgende vier Vorgehensmöglichkeiten:

- Weiterverfolgung der Viererfusion, was einer Zwangsfusion von Ausserbinn sowie auch der übrigen drei Gemeinden gleichkommt;
- Nochmalige Abstimmung in Ausserbinn, was aber kurz- und mittelfristig nicht sinnvoll ist;
- Überprüfung einer Dreierfusion der drei verbleibenden Gemeinden Ernen, Mühlebach und Steinhaus;
- Beibehaltung des Status quo.

3.2 Stellungnahmen der betroffenen Gemeinden

Im Anschluss an die gemeinsame Sitzung vom 11. November 2002 haben die vier Gemeinden beim Staatsrat eine schriftliche Stellungnahme zu den verschiedenen Vorgehensmöglichkeiten eingereicht.

- Die Gemeinde Ernen vertrat die Ansicht, dass der Staatsrat dem Grossen Rat eine Viererfusion mit den Gemeinden Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus beantragen solle. In einem zusätzlich an den Staatsrat gerichteten Schreiben hält die Gemeinde Ernen fest, dass sie auch einer Dreierfusion (ohne Ausserbinn) zustimmen würde.
- Die Gemeinde Mühlebach beantragte, den Vorschlag einer Viererfusion weiter zu verfolgen, hielt aber gleichzeitig fest, dass „eine allgemein akzeptable Variante einer Zwangsfusion vorzuziehen“ sei.

- Die Gemeinde Steinhaus hält in ihrer Stellungnahme fest, dass die Idee einer Fusion (4er Fusion) weiterverfolgt und „sämtliche rechtlich möglichen und politisch durchführbaren Möglichkeiten“ geprüft werden sollten.
- Die Gemeinde Ausserbinn sah aufgrund des Abstimmungsergebnisses keine Veranlassung, das Fusionsprojekt weiter zu verfolgen.

4. ZWANGSFUSION

4.1 Zwangsfusion und Bestandesgarantie

Die Bestandesgarantie bedeutet in erster Linie eine Existenzgarantie. Sie schützt insoweit ganz allgemein die politische Existenz einer Gemeinde.¹³ Darüber hinaus stellt die Bestandesgarantie auch eine Gebietsgarantie dar und beinhaltet insoweit auch das Recht der Gemeinde auf territoriale Integrität.¹⁴ Im Gegensatz zur Gemeindeautonomie, bei der es sich um die Befugnisse der Gemeinde zur Ausübung öffentlicher Befugnisse handelt, steht bei der Bestandesgarantie die Substanz einer Gemeinde als Rechtssubjekt in Frage.

Die Bundesverfassung beinhaltet keine Bestandesgarantie zu Gunsten der Gemeinden. Eine Bestandesgarantie besteht somit nur aufgrund kantonalen Rechts. Es liegt deshalb ausschliesslich in der Kompetenz der Kantone, über Gemeindezusammenschlüsse zu entscheiden, wie das Bundesgericht in einem Urteil¹⁵ ausführte: *„Der Bestand der Gemeinden wird in der Bundesverfassung nicht garantiert, auch wenn diese deren Existenz stillschweigend voraussetzt. Es bleibt somit grundsätzlich den Kantonen überlassen, ob sie ihr Gebiet in Gemeinden aufteilen und welche Aufgaben mit welchen Strukturen sie diesen übertragen wollen. Das kantonale Verfassungs- und Gesetzesrecht kann demnach darüber bestimmen, ob Gemeinden erhalten oder geschaffen werden und ob sie in einem bestimmten Bereich autonom sein sollen oder nicht (...). Der Meinung der Beschwerdeführer, dass die Bundesverfassung den Bestand bestehender Gemeinden gewährleiste, wenn sich deren Bevölkerung mehrheitlich für den Weiterbestand ausspreche und die Gemeinden autonom über allfällige Gebietsveränderungen bestimmen könnten, kann nicht gefolgert werden.“*¹⁶ Von einem absoluten Recht der Gemeinden auf Bestand und Unversehrtheit kann nicht die Rede sein.¹⁷

Auch in der Verfassung des Kantons Wallis (Art. 77 Abs. 2 KV) und im Gesetz vom 13. November 1980 über die Gemeindeordnung (Art. 3 Abs. 2 GGO) ist die Bestandesgarantie der Gemeinden als Existenz- und Gebietsgarantie verankert. Gemäss diesen beiden Bestimmungen ist das Gebiet einer Einwohnergemeinde gewährleistet. Diese Bestandesgarantie gilt aber nicht absolut, sondern nur unter dem Vorbehalt von Art. 26 KV, wonach der Grosse Rat nach vorgängiger Anhörung der Beteiligten die Zahl und die Grenzen der Gemeinden ändern

¹³ Vgl. Daniel Arn, Ueli Friedrich, Peter Friedli, Markus Müller, Stefan Müller, Jürg Wichterli, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, N.2 zu Art. 4, (nachfolgend: Daniel Arn und Diverse, Kommentar Gemeindegesetz, 1999).

¹⁴ Daniel Arn und Diverse, Kommentar Gemeindegesetz, 1999, N. 6 zu Art. 4; BGE 93 I 445 E.7.

¹⁵ Urteil über eine staatsrechtliche Beschwerde der Gemeinde Frasnacht, die sich gegen einen erzwungenen Zusammenschluss mit der Nachbargemeinde Arbon wehrte.

¹⁶ BGE 1P.235/5.11.1997

¹⁷ Vgl. Reto Steiner, Gemeindezusammenschlüsse 2002, S. 48f.

kann.¹⁸ Die Änderung der Zahl der Gemeinden bedeutet nichts anderes als die Bildung oder Aufhebung von Gemeinden. Eine Fusion von Gemeinden fällt auch darunter, zumal eine Fusion eine relative Aufhebung von Gemeinden darstellt, d.h. die aufgehobene Gemeinde existiert in der Form einer neuen Gemeinde weiter.¹⁹

Während im Kanton Wallis die betroffenen Gemeinden lediglich anzuhören sind, ist beispielsweise im Kanton Bern die Zustimmung der betroffenen Gemeinden erforderlich, d.h. dass demnach im Kanton Bern eine Zwangsfusion von Munizipalgemeinden nach geltendem Verfassungsrecht unzulässig ist. Im Kanton Wallis ist die Zustimmung der betroffenen Gemeinden nicht erforderlich; sie sind lediglich anzuhören. Dies bringt auch Art. 67 GGO zum Ausdruck, wo lediglich von einer „Vormeinung“ zur Gemeindefusion gesprochen wird.²⁰ Gestützt auf Art. 26 Abs. 3 KV kann demnach der Grosse Rat Fusionen von Gemeinden beschliessen, auch wenn die betroffenen Gemeinden im Rahmen ihrer vorgängigen Anhörung eine negative Vormeinung abgegeben haben.

4.2 Interessenabwägung

Bei einem Beschluss über eine Zwangsfusion geht es darum, die auf dem Spiel stehenden Interessen unter Berücksichtigung ihrer Bedeutung gegeneinander abzuwägen.

4.2.1 Gründe für eine Zwangsfusion von Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus

- Die Gemeinde Ausserbinn gilt als Kleinstgemeinde. Sie zählte per 31. Dezember 2002 insgesamt 41 Einwohner.
- In der Rechnung 2001 macht der Beitrag aus dem ordentlichen Finanzausgleich (CHF 138'000.--) rund 37 % des gesamten Ertrages der Laufenden Rechnung aus.
- Die Gemeinde Ausserbinn arbeitet in verschiedenen Verwaltungsbereichen bereits jetzt sehr eng mit der Gemeinde Ernen zusammen, namentlich in den Bereichen Forstwirtschaft, Energieversorgung, Bildungswesen, Pfarrei, Friedhofwesen, Vereinswesen und Feuerwehr.
- Infolge der Fusion gibt es für die Einwohner der Gemeinde Ausserbinn keine Steuererhöhungen, im Gegenteil, der Steuerfuss könnte gemäss Projektvorschlag von 1.5 auf 1.3 gesenkt.
- Werden die Ja-Stimmen aller vier Gemeinden zusammengezählt, haben 72.2% der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Fusion zugestimmt. In absoluten Zahlen heisst das: 210 von 296 Stimmenden haben eine positive Vormeinung zur Fusion abgegeben, 81 haben die Fusion abgelehnt, 5 Stimmzettel waren leer.
- Die Mehrheit der Stimmbürger der drei Gemeinden Steinhaus, Mühlebach und Ernen und in der Folge auch ihre Behörden haben einer Fusion mit der Gemeinde Ausserbinn zugestimmt.
- Im ersten Urnengang vom 4./5. November 2000 hat die Gemeinde Ausserbinn einer Fusion deutlich zugestimmt (23 Ja zu 8 Nein).

¹⁸ Art. 26 Abs. 3 KV.

¹⁹ Daniel Arn und Diverse, Kommentar Gemeindegesetz, 1999, N.12 zu Art. 4.

²⁰ Art. 67 Abs. 1 lit. d GGO.

4.2.2 Gründe gegen eine Zwangsfusion von Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus

- Der Anteil der Nein-Stimmen in Ausserbinn ist mit 57.6% prozentual betrachtet hoch, aber es muss abgeführt werden, dass dieselbe Bevölkerung mit einem höheren Prozentanteil (74.1%) dem ersten Fusionsprojekt, das auch die Gemeinde Binn umfasste, zustimmte.
- Der Staatsrat wollte bislang freiwillige Gemeindefusionen vorziehen; dieses Prinzip betonte er denn auch immer wieder.²¹ Eine Zwangsfusion der Gemeinde Ausserbinn würde eine Änderung der bisherigen Politik des Staatsrats darstellen. Es ist aber zu erwähnen, dass der Staatsrat im Rahmen des neuen Gemeindegesetzes beschlossen hat (Art. 133bis GG), unter bestimmten Voraussetzungen, die im Fall von Ausserbinn erfüllt zu sein scheinen, Gemeinden zu Fusionen zu verpflichten.
- Es besteht kein Grund, nur jene Kleinstgemeinden zwangsweise zu fusionieren, die in einem Fusionsprojekt mitgemacht haben. Dies bedeutet aber nicht, dass der Staatsrat hinsichtlich anderer Klein- und Kleinstgemeinden nicht auch in ähnlicher Weise handeln kann, namentlich auf der Grundlage der Gemeindefusionsrichtpläne, die im neuen Gemeindegesetz vorgesehen sind.
- Die Bevölkerung der Gemeinde Ausserbinn hat den Willen gegen eine Fusion demokratisch kundgetan. Auch wenn dies nur eine Vormeinung ist, steht eine Zwangsfusion einem Rechtsstaat schlecht an.
- Nach einer Zwangsfusion kann es Schwierigkeit in der Umsetzung geben.
- Es fehlt in Erwartung des Inkrafttretens des neuen Rechts noch an einer Strategie zur Territorialreform im Kanton Wallis.²²
- Die territoriale Geschlossenheit der neuen Gemeinde ist infolge der fehlenden Fusion der Gemeinde Ausserbinn mit den Gemeinden Ernen, Mühlebach und Steinhaus nicht gefährdet.²³
- Mit den im Rahmen der Fusion zugesicherten Fusionsbeiträgen weist die neue Fusionsgemeinde auch ohne die Gemeinde Ausserbinn eine genügende finanzielle solide Basis auf.

5. DIE NEUE GEMEINDE AUSSERBINN-ERNEN-MÜHLEBACH-STEINHAUS

5.1 Territorium

Das Territorium der künftigen Fusionsgemeinde umfasst den südlich der Rhone gelegenen Teil des unteren Goms sowie den vordersten Teil des nach Süden führenden Seitentals. Die Fusionsgemeinde umfasst drei kleine und eine grössere Gemeinde. 1872 wurde die Gemeinde Niederernen mit der Gemeinde Ernen zusammengeführt. Die Lage der einzelnen Gemeinden kann den folgenden Kartenausschnitten entnommen werden:

²¹ Letztmals im Schreiben vom 6. September 2002 an die Gemeindeverwaltung Ausserbinn.

²² Im Kanton Tessin gibt es einen Bericht des Justizdepartements der vorschlägt, die Zahl der Gemeinden von 245 auf 86 zu reduzieren. Dieser Bericht war Auslöser der Fusionsgespräche im Kanton Tessin. Zudem gilt im Kanton Tessin ein Gesetz über Gemeindefusionen, gemäss welchem der Grosse Rat unter bestimmten Voraussetzungen eine Fusion dekretieren darf (Art. 9 Legge sulla fusione e separazione di Comuni).

²³ Entscheidend für die Zwangsfusion der Gemeinde Sala Capriasca im Kanton Tessin war insbesondere, dass sonst die andere Gemeinde Vaglio, die der Fusion zugestimmt hat, nicht mehr mit dem Gebiet der übrigen Fusionsgemeinden verbunden gewesen wäre.

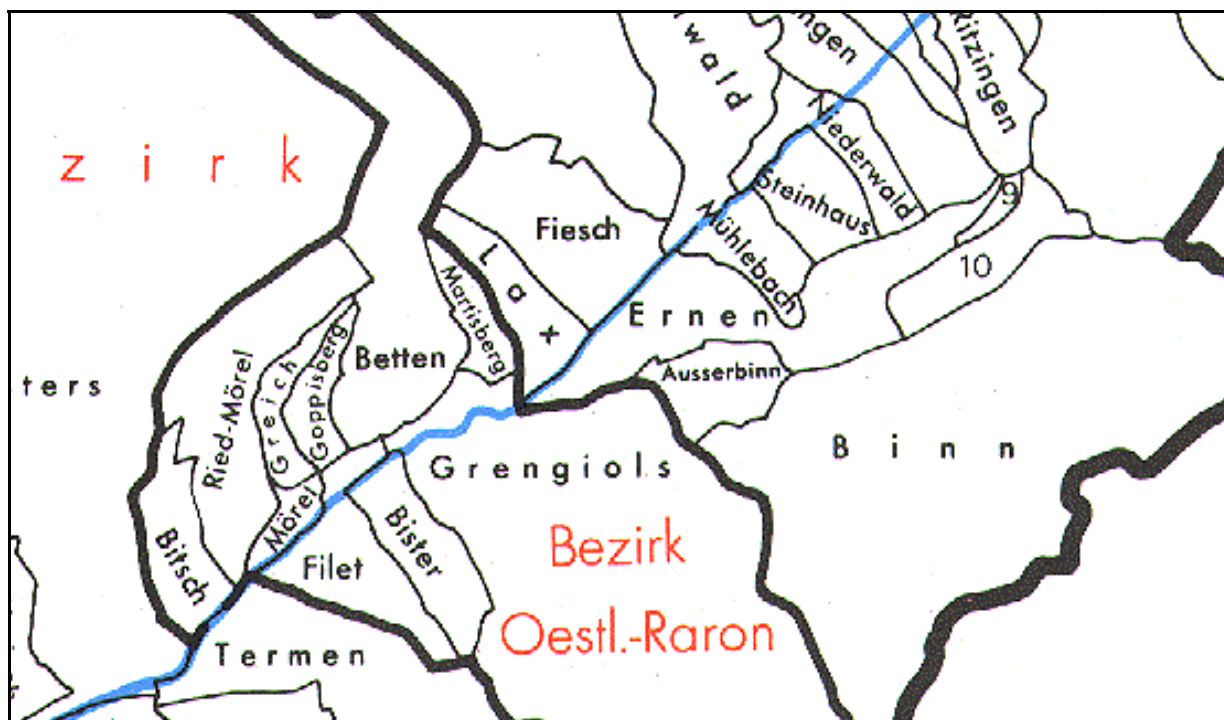


Abbildung 1: Lage der vier Gemeinden Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus (Ziffer 9 = Enklave Steinhaus; Ziffer 10 = Enklave Mühlebach)

Die Gemeinden Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus bilden zusammen eine Fläche von 3'538 ha. Flächenmässig ist die Gemeinde Ernen die grösste Gemeinde, nicht nur was die Gesamtfläche betrifft, sondern auch was die landwirtschaftliche Nutzfläche und die Siedlungsfläche betrifft.

Gemeinde	Gesamtfläche	Landw. Nutzfläche	Bestockte Fläche	Unproduktive Fläche	Siedlungsfläche
	ha	ha	ha	ha	ha
Ausserbinn	454	109	275	65	5
Ernen	1'538	746	511	250	31
Mühlebach	977	256	216	492	13
Steinhaus	569	167	249	148	5
Fusionsgemeinde	3'538	1'278	1'251	955	54

Tabelle 8: Flächen in ha, nach Gemeinden und Flächenart

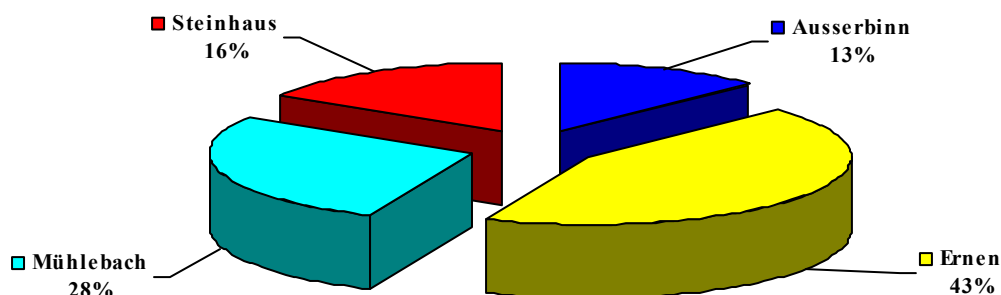


Abbildung 2: Prozentuale Verteilung der Gesamtfläche nach Gemeinden

5.2 Bevölkerung und Bevölkerungsentwicklung

Die neue Gemeinde wird eine Bevölkerungszahl von 554 per 31. Dezember 2002 erreichen und damit zur zweitgrössten Gemeinde im Bezirk Goms werden. In den vergangenen Jahren war die Bevölkerungszahl in den vier Gemeinden gesamthaft betrachtet leicht rückläufig. Einzig die Gemeinde Mühlebach konnte einen kleinen Bevölkerungszuwachs zwischen 1997 und 2002 verzeichnen.

In absoluten Zahlen sieht die Bevölkerungsentwicklung in den vier Gemeinden Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus von 1850 bis 2003 wie folgt aus:

	1850	1860	1920	1941	1970	1980	1997	2003	Veränderung von 1850-2003	
									absolut	in %
Ausserbinn	55	64	48	51	27	39	46	41	-14	-25.45
Ernen	414	492	308	319	330	317	415	395	-19	-4.58
Mühlebach	109	118	114	112	61	42	73	77	-32	-29.35
Steinhaus	97	101	57	71	37	21	50	41	-56	-57.73
Fusionsgemeinde	675	775	527	553	455	419	584	554	-121	-17.92
<i>Goms</i>	<i>4'102</i>	<i>4'449</i>	<i>4'037</i>	<i>4'518</i>	<i>4'090</i>	<i>4'294</i>	<i>4'523</i>	<i>4'875</i>	<i>773</i>	<i>18.84</i>

Tabelle 9: Entwicklung der Wohnbevölkerung in den Gemeinden Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus von 1850 bis 2002 in absoluten Zahlen und im Vergleich zur Bevölkerungsentwicklung im Bezirk Goms

Graphisch dargestellt sieht die Bevölkerungsentwicklung in den vier Gemeinden Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus von 1850 bis 2003 im Verhältnis zueinander wie folgt aus:

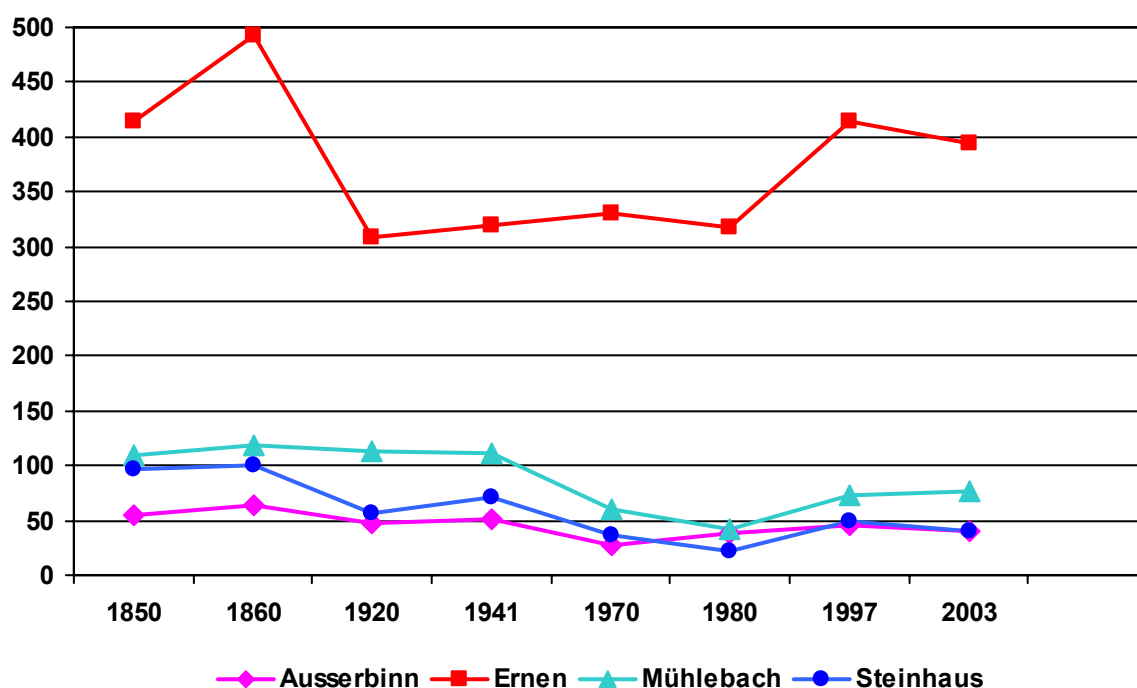


Abbildung 3: Die Entwicklung der Wohnbevölkerung in den Gemeinden Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus von 1850 bis 2003

Der Vergleich mit der Bevölkerungsentwicklung im Bezirk Goms zeigt auf, dass daselbst die Schwankungen nicht so ausgeprägt waren wie in den vier Gemeinden Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus zusammen. Tendenziell hingegen ist die Bevölkerungsentwicklung in den vier Gemeinden nicht anders als im ganzen Bezirk Goms, wie die folgende Grafik zeigt:

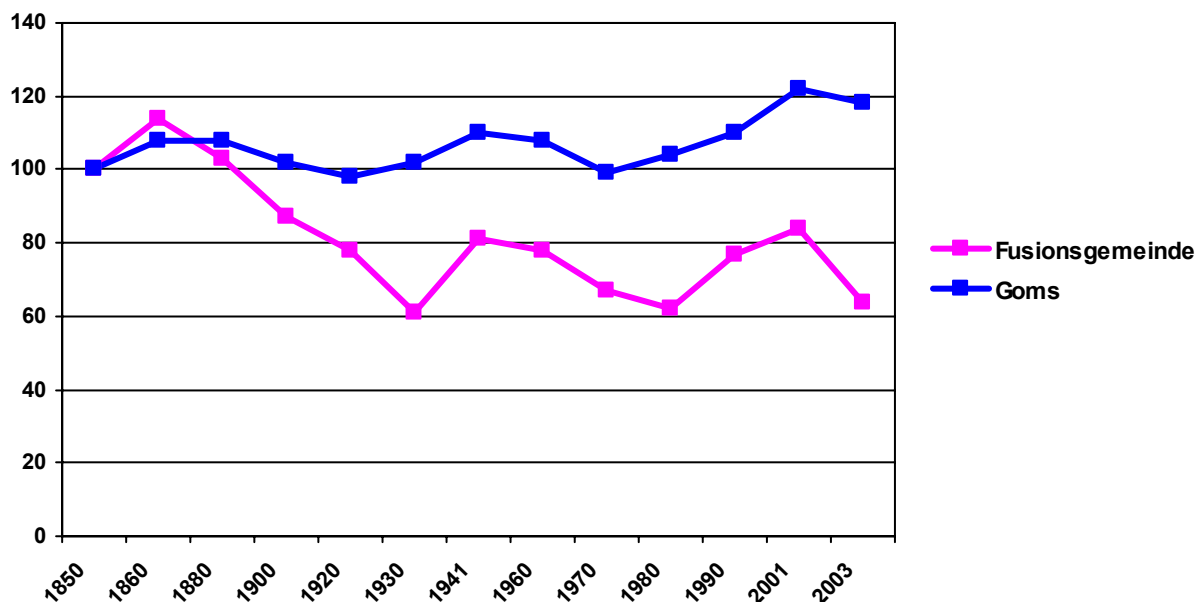


Abbildung 4: Entwicklung der Wohnbevölkerung in der Fusionsgemeinde im Vergleich mit dem Bezirk Goms, normiert auf 1850 = 100 Einwohner

Die natürliche Bevölkerungsveränderung beträgt in den Jahren 2001 und 2002 -5. Die vier Gemeinden verzeichneten 2001 und 2002 insgesamt 9 Geburten.

Gemeinde	Lebendgeborene		Gestorbene		Geburtenüberschuss
	2001	2002	2001	2002	
Ausserbinn	-	-	1	-	-1
Ernen	3	5	3	7	-2
Mühlebach	-	-	1	1	-2
Steinhaus	1	-	1	-	-
Fusionsgemeinde	9		14		-5

Tabelle 10: Natürliche Bevölkerungsveränderung zwischen dem 1. Januar 2001 und dem 31. Dezember 2002

5.3 Wirtschaftsstruktur

Die aktuelle Wirtschaftsstruktur der Fusionsgemeinde hat sich erst in den letzten zwei Jahrzehnten herausgebildet. Diese Struktur wird inzwischen – was die Zahl der Beschäftigten und der Arbeitsstätten betrifft – vom sekundären und tertiären Wirtschaftssektor bestimmt, während die vor 30 bis 40 Jahren noch dominierende Land- und Forstwirtschaft stark abnimmt.

Die Entwicklung im sekundären Wirtschaftssektor zwischen 1965 und 2001 ist geprägt durch eine starke Zunahme der Zahl der Beschäftigten um 109 und der Arbeitsstätten um 15. Die

Entwicklung nach Gemeinden verlief sehr unterschiedlich. Der Hauptanteil dieses Wachstums entfällt auf die Gemeinde Ernen.

Gemeinde	Arbeitsstätten		Beschäftigte		Veränderung 1965 - 2001	
	1965	2001	1965	2001	Arbeitsstätten	Beschäftigte
Ausserbinn	3	2	5	9	-1	+4
Ernen	17	30	34	132	+13	+98
Mühlebach	0	3	0	7	+3	+7
Steinhaus	0	0	0	0	0	0
Fusionsgemeinde	20	35	39	148	+15	+109

Tabelle 11: Arbeitsstätten und Beschäftigte im sekundären und tertiären Wirtschaftssektor nach Gemeinden und in der Fusionsgemeinde zwischen 1965 und 2001.

Die Wirtschaftsstruktur der Fusionsgemeinde wird durch folgende Elemente bestimmt:

- der Anteil der Forst- und Landwirtschaft hat sich sehr stark reduziert;
- der Standort Ernen ist bezüglich Arbeitsplatzangebot dominant und das eigentliche Wirtschaftszentrum der Fusionsgemeinde; auch ist die Wirtschaft stärker diversifiziert als an den übrigen Standorten;
- die Zahl der Wegpendler zu einer Arbeitsstätte ausserhalb des Wohnortes ist in allen Gemeinden relativ hoch.

Zwischen der grösseren Gemeinde Ernen und den kleineren Gemeinden Ausserbinn, Mühlebach und Steinhaus besteht eine recht intensive überkommunale Zusammenarbeit. Diese Zusammenarbeit besteht insbesondere in den Bereichen Schule, Tourismus, Feuerwehr, Zivilschutz, Forstwesen, Vereinsleben. In diesem Verbund nimmt die Gemeinde Ernen eine wichtige Zentrumsfunktion wahr und verfügt über eine gut ausgebaute Infrastruktur, an der die übrigen Gemeinden partizipieren.

5.4 Gemeindefinanzen

5.4.1 Übersicht

Die Finanzsituation der vier Gemeinden Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus präsentieren sich per 31. Dezember 2002 wie folgt:

	Ausserbinn	Ernen	Mühlebach	Steinhaus
Bevölkerung am 01.01.	39	402	79	41
Steuerkoeffizient (1.0 ist tiefstmögl. - 1.5 höchstmögl. Belastung)	1.4	1.5	1.2	1.4
Indexierung (160% ist tiefstmögl. - 100% höchstmögl. Belastung)	100 %	120 %	125 %	150 %
Finanzkraftindex	70	95	89	70
ordentlicher Finanzausgleich (FZA)	138'000	0	0	150'000
ausserordentlicher FZA	0	100'000	0	0

Finanzwerte der Verwaltungsrechnungen per 31. Dezember 2002:

	Ausserbinn 2002	Ernen 2002	Mühlebach 2002	Steinhaus 2002
Selbstfinanzierungsmarge (SFM)	106'227	439'924	46'063	63'738
Abschreibungen	96'248	435'864	43'956	28'586
Ertragsüberschuss <i>Aufwandüberschuss</i>	9'979	4'059	2'107	35'152
Netto-Investitionen <i>Nettoinvestitionsüberschuss</i>	8'993	59'001	19'708	14'385
Finanzierungsüberschuss <i>Finanzierungsfehlbetrag = Neuverschuldung</i>	97'234	498'925	26'355	49'353
Bruttoschuld per 31.12.	324'380	5'182'284	586'608	135'634
Nettoschuld per 31.12. Nettoschuld pro Kopf per 31.12.		3'916'130 9'742		
Nettovermögen per 31.12. Nettovermögen pro Kopf per 31.12.	60'580 1'553		32'985 417	563'059 13'733
Bilanzfehlbetrag per 31.12. <i>Eigenkapital per 31.12.</i>	543'310	1'646'147	87'485	728'066
Verschuldungsfaktor: SFM / Nettoschuld Rückzahlungsdauer der Schulden <i>(mit bestehender SFM ohne Neuverschuldung)</i>	<i>keine Schulden</i>	11.2 % 9 Jahre	<i>keine Schulden</i>	<i>keine Schulden</i>
Bruttoschuldenvolumenquote <i>(Bruttoschuld x 100 / Ertrag der LR)</i> <i>< 150 % sehr gut, resp. > 250 % Sanierung angezeigt</i>	88 %	263 %	129 %	50 %

Tabelle 12: Finanzsituation in den Gemeinden Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus per 31. Dezember 2002.

Quelle: Jahresrechnungen 2002 der Gemeinden

5.4.2 Die Gemeinden im Einzelnen

Ausserbinn

Die finanzielle Lage der Gemeinde Ausserbinn ist per 31. Dez. 2002 gesund. Die Gemeinde Ausserbinn weist ein Nettovermögen von CHF 60'580.- aus. Die Gemeinde Ausserbinn erhält CHF 3'000.- pro Kopf der Bevölkerung als ordentlichen Finanzausgleich zugesprochen.

Ernen

Die finanzielle Lage der Gemeinde Ernen ist per 31. Dezember 2002 schlecht. Die Gemeinde Ernen hatte 1998 noch über CHF 5.1 Mio. Nettoschulden. Mittlerweile konnte die Nettoschuld dank eigenen Anstrengungen und der Hilfe des Kantons auf rund CHF 3.9 Mio. heruntergefahren werden. Die Gemeinde Ernen hat den Ernst der Lage erkannt und sich aktiv um die Sanierung der Gemeindefinanzen bemüht. Die Selbstfinanzierungsmarge betrug 1998 noch gerade CHF 22'000.--, 1999 verbuchte die Gemeinde CHF 80'000.-- und im Jahr 2000 sackte diese wiederum auf CHF 33'000.-- zusammen. Als 2001 mit der Sanierung begonnen wurde, konnte eine Selbstfinanzierungsmarge von CHF 198'000.-- ausgewiesen werden und für das Jahr 2002 stolze CHF 440'000.--. Zielgrösse ist eine Selbstfinanzierungsmarge von

CHF 300'000.-- – CHF 350'000.--. Die Gemeinde Ernen kommt mit 95 Finanzkraftindex-Punkten nicht in den Genuss des ordentlichen Finanzausgleichs.

Mühlebach

Die finanzielle Lage der Gemeinde Mühlebach ist per 31. Dezember 2002 gesund. Die Gemeinde Mühlebach weist ein Nettovermögen von CHF 32'985.-- aus. Die Gemeinde Mühlebach kommt mit 89 Finanzkraftindex-Punkten nicht in den Genuss des ordentlichen Finanzausgleichs.

Steinhaus

Die finanzielle Lage der Gemeinde Steinhaus ist per 31. Dezember 2002 sehr gesund. Die Gemeinde Steinhaus weist ein Nettovermögen von CHF 563'059.-- aus. Die Gemeinde Steinhaus erhält CHF 3'000.-- pro Kopf der Bevölkerung als ordentlichen Finanzausgleich zugesprochen.

6. KOMMENTAR ZU EINZELNEN ARTIKEL DES BESCHLUSSES

6.1 Bürgergemeinden

Die Bürgergemeinden Ausserbinn, Mühlebach und Steinhaus haben eine Fusion abgelehnt. Aus Art. 52 Abs. 1 GGO und e contrario aus Art. 51 Abs. 2 GGO folgt, dass auf dem Gebiet einer einzigen Munizipalgemeinde zwei oder mehrere Bürgergemeinden bestehen können. Da vorliegend drei von vier Bürgergemeinden eine Fusion ablehnten, wird auf eine Fusion der Bürgergemeinden verzichtet, selbst wenn die Ergebnisse äusserst knapp waren.

Einzig die Bürgergemeinde Ausserbinn verfügt über einen eigenen Burgerrat. Die übrigen Bürgergemeinden werden im Sinn von Art. 79 Abs. 2 KV und Art. 49 Abs. 1 GGO vom Rat der jeweiligen Munizipalgemeinde verwaltet. Da die Bürgergemeinden nicht fusionieren, haben die Bürgergemeinden Ernen, Mühlebach und Steinhaus demnach bei der nächsten Gesamterneuerungswahl für die kommende Legislaturperiode einen eigenen Burgerrat zu wählen. Bis dann werden die Bürgergemeinden Ernen, Mühlebach und Steinhaus wie bis anhin vom bisherigen Rat der jeweiligen Munizipalgemeinde verwaltet. Die Burgerratswahlen in Ernen, Mühlebach und Steinhaus werden vom jeweiligen gegenwärtigen Gemeinderat organisiert. Die bisherige politische Organisation und die bisherigen Wahlmodalitäten unter Vorbehalt von Art. 79ff.²⁴ und Art. 88ff.²⁵ des Gesetzes vom 17. Mai 1972 über die Wahlen und Abstimmungen (GWA) werden beibehalten.

6.2 Fusionsbeiträge aus dem interkommunalen Finanzausgleich

Die beiden Gemeinden Ernen und Mühlebach mit einem Finanzkraftindex von 95 Punkten, resp. 105 Punkten kommen nicht in den Genuss des ordentlichen Finanzausgleichs. Sie erhalten demnach bei einer Fusion zusammen einen Pauschalbetrag von CHF 500'000.--, der in zwei jährlichen Tranchen zu je CHF 250'000.-- in den Jahren 1 und 2 nach Inkrafttreten der Fusion aus dem Spezialfonds des Finanzausgleichs gewährt wird²⁶.

²⁴ Abänderung der Zahl der Sitze und Wahlsystem.

²⁵ Wechsel des Wahlsystems.

²⁶ Art. 5bis Abs. 2 der Verordnung zum interkommunalen Finanzausgleich (Änderung vom 14. April 1999, in Kraft seit 1. Januar 2000).

Aktuell (2003/2004) erhält die Gemeinde Ausserbinn CHF 129'000.-- und die Gemeinde Steinhaus CHF 132'000.-- aus dem ordentlichen Finanzausgleich zugeteilt. Diese beiden Gemeinden erhalten diese Beiträge von gesamthaft CHF 261'000.-- pro Jahr noch während höchstens vier Jahren nach Inkrafttreten der Fusion.²⁷

Mit dem revidierten interkommunalen Finanzausgleich (zur Zeit in der Vernehmlassung; Inkrafttreten ab 2005 vorgesehen) wird die neu fusionierte Gemeinde Ausserbinn-Ernen-Mühlebach-Steinhaus aufgrund von Simulationsrechnungen in den Genuss eines ordentlichen Beitrages aus dem interkommunalen Finanzausgleich gelangen.

Bei einer Fusion im Jahre 2004 werden demnach maximal folgende Beiträge zu Gunsten der neuen Gemeinde freigegeben:

(in CHF)

Jahr	Pauschalbeitrag	Ordentlicher Finanzausgleich	Abfederung	F- und S-Beitrag	Total
2004	250'000.-	261'000.-			511'000.-
2005	250'000.-	261'000.-			511'000.-
2006		261'000.-			261'000.-
2007		261'000.-			261'000.-
Total	500'000.-	1'044'000.-	0.-	0.-	1'544'000.-

6.3 Sanierung der Gemeinde Ernen

Die finanzielle Lage der Gemeinde **Ernen** ist als schlecht zu beurteilen. Im Zeitpunkt der Abstimmungen in den Ur- und Burgerversammlungen vom 21./22. September 2002 belief sich die Nettoverschuldung der Gemeinde Ernen auf CHF 5.09 Mio.. Mit der eingeleiteten Sanierung²⁸ ist jedoch eine merkliche Entspannung der finanziellen Lage eingetreten. Der Kanton hat in den Jahren 2001 und 2002 einen Betrag von je CHF 100'000.-- aus dem ausserordentlichen Finanzausgleich der Gemeinde Ernen zukommen lassen sowie darüber hinaus den Finanzcoach für die Gemeinde Ernen bezahlt (CHF 30'000.--). Die Sanierungsmassnahmen müssen aber fortgesetzt werden, bis die finanzielle Lage als genügend beurteilt werden kann.

Per 31.12.2002 weist die Gemeinden **Ernen** noch Nettoschulden von CHF 3.9 Mio. aus. Die Gemeinden Ausserbinn, Mühlebach und Steinhaus haben demgegenüber keine Nettoschulden. **Alle vier Gemeinden kumuliert** ergibt per 31. Dezember 2002 eine **Nettoschuld von CHF 3.25 Mio.** und eine Pro-Kopf-Verschuldung von CHF 5'800.--. Diese liegt unter dem kantonalen Mittelwert von CHF 6'594.--. Damit kann die finanzielle Situation der Fusionsgemeinde als genügend bewertet werden. Für die Auszahlung von weiteren Finanzhilfen im Rahmen der Fusion besteht demnach keine Veranlassung.

6.4 Name und Wappen

Mit dem Zusammenschluss der vier Gemeinden Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus ist auch eine Abänderung des Gemeindenamens und des Gemeindewappens verbunden. Die

²⁷ Art. 5bis Abs. 1 der Verordnung zum interkommunalen Finanzausgleich (Änderung vom 14. April 1999, in Kraft seit 1. Januar 2000).

²⁸ Erhöhung des Steuerfusses von 1.3 auf 1.5, Veräusserung von Finanzvermögen, Massnahmen zur Aufwandsenkung, resp. Ertragssteigerungen in der Laufenden Rechnung, Investitionsstopp.

Fusionsgemeinde hat in einer geheimen Urnenabstimmung über den Namen und das Wappen der neuen Gemeinden einen Beschluss zu fassen.²⁹

6.5 Wahlmodalitäten

Grundsätzlich werden die Gemeinde- und Bürgerwahlen nach dem Proporzsystem durchgeführt, wenn nicht mindestens 1/5 der Wähler die Wahl nach dem Majorzsystem verlangt.³⁰ Bei einer Neubildung einer Gemeinde, worunter auch eine Fusion von Gemeinden fällt³¹, ist daher in der Regel von diesem Grundsatz von Art. 87 Abs. 1 KV auszugehen. Da aber vorliegend alle vier Gemeinden die letzten Gemeindewahlen nach dem Majorzsystem durchführten, ist es nicht angebracht, im Rahmen einer Gemeindefusion ein anderes Wahlsystem einzuführen. Das Majorzsystem kann nämlich als eingeführt betrachtet werden und wird aufrechterhalten, solange nicht ein Fünftel der Wähler die Einführung des Proporzsystems verlangt.³²

6.6 Anzahl Ratsmitglieder

Der Gemeinderat kann aus 3 bis höchstens 15 Mitgliedern bestehen,³³ wobei die Zahl der Mitglieder immer ungerade sein muss.³⁴ Die Urversammlung der neu gebildeten Gemeinde hat die Anzahl Gemeinderäte zu bestimmen. Diese Urversammlung ist innert angemessener Frist nach Inkrafttreten des vorliegenden Beschlusses einzuberufen.

6.7 Übergangsverwaltung

6.7.1 Gemeinderat und Gemeindepräsident

Gemäss Art. 118 Abs. 2 lit. b GGO kann während der Übergangsperiode die Zahl der Gemeinderatsmitglieder die im Gesetz vorgesehene überschreiten. Sie kann die Gesamtzahl aller bisherigen Gemeinderäte erreichen. Die gegenwärtigen Gemeinderäte von Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus³⁵ bleiben bis zur periodischen Erneuerung der Räte, d.h. bis zum 1. Januar 2005, dem Tag des Amtsantritts der neu gewählten Ratsmitglieder im Amt und bilden während dieser Übergangszeit den Gemeinderat der neu gebildeten Gemeinde.³⁶ Der Gemeinderat der neuen Gemeinde bezeichnet in seiner ersten Ratssitzung den Präsidenten und den Vizepräsidenten für die Übergangszeit.

6.7.2 Reglemente

Die im Zeitpunkt des Zusammenschlusses der vier Gemeinden Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus in Kraft stehenden Reglemente bleiben während einer Übergangszeit, die bis zum 31. Dezember 2005 festzulegen ist,³⁷ weiterhin rechtskräftig, und zwar in dem Masse, als sie nicht vor diesem Datum durch eine einheitliche Reglementation aufgehoben werden.

²⁹ Art. 67 Abs. 1 lit. e GGO in Verbindung mit Art. 37 und 38 des Gesetzes vom 17. Mai 1972 über die Wahlen und Abstimmungen (GWA).

³⁰ Art. 87 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV) und Art. 81 GWA.

³¹ Vgl. Ziff. 4.1 und Fussnote 16.

³² Art. 87 Abs. 2 KV.

³³ Art. 78 Abs. 2 KV und Art. 105 Abs. 1 GWA.

³⁴ Art. 82 Abs. 2 KV; Art. 48 Abs. 1 lit. b GGO; Art. 105 Abs. 3 und Art. 110 Abs. 2 GWA.

³⁵ 14 Ratsmitglieder.

³⁶ Art. 87 Abs. 5 KV und Art. 78 Abs. 3 GWA.

³⁷ Art. 118 Abs. 2 lit. a GGO.

6.7.3 Rechnungsabschluss

Der Zusammenschluss der vier Gemeinden Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus hat von Rechts wegen die Übernahme der Aktiven und Passiven der vier öffentlichrechtlichen Körperschaften zur Folge. Grundsätzlich erfolgt die Übernahme der Aktiven und Passiven per Datum des Inkrafttretens der Fusion. Ein Inkrafttreten der Fusion per 1. Juli 2004 hat zur Folge, dass die Gemeinderechnungen auf dieses Datum abzuschliessen sind, was aber mit Abgrenzungsschwierigkeiten in verschiedenen Sachbereichen verbunden ist, namentlich Steueranlagen, Beitragszahlungen pro rata temporis, u.s.w.. Aus Gründen der Praktikabilität ist daher der Rechnungsabschluss der vier Gemeinden Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus per 31. Dezember 2004 und die Fusionsbilanz per 1. Januar 2005 zu bewerkstelligen.

Aufwände, die nach Inkrafttreten der Fusion anfallen, sind in der Rechnung der jeweiligen Standortgemeinde zu verbuchen. Dasselbe gilt bezüglich der anfallenden Erträge.

Die Verwaltungsrechnungen der vier Gemeinden Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus per 31. Dezember 2004 sowie die Fusionsbilanz der neuen Gemeinde per 1. Januar 2005 werden der ersten Urversammlung der fusionierten Gemeinde im Jahr 2005 zur Beschlussfassung unterbreitet.

6.8 Inkrafttreten

Grundsätzlich wird eine Fusion am Ende einer Verwaltungsperiode wirksam, in einer Frist, die es der neuen Gemeinde ermöglicht, die neuen Gemeindebehörden normal zu konstituieren.³⁸ Zudem kann der Grosse Rat eine Übergangsperiode mit der gleichzeitigen Einsetzung einer Übergangsverwaltung bestimmen.

Die gegenwärtige Verwaltungsperiode endet am 31. Dezember 2004. Anfangs Oktober 2004 beginnen die Wahlhandlungen für die Gemeindewahlen vom ersten Wochenende im Dezember 2004 zu laufen. Um der neuen Gemeinde genügend Zeit für die Vorbereitungen auf die Gemeindewahlen einzuräumen, ist der Zusammenschluss auf den 1. Juli 2004 als wirksam zu erklären. Die Übergangsperiode dauert demnach vom 1. Juli 2004 bis zum 31. Dezember 2004.

7. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN DES BESCHLUSSES

Der Beschluss hat für den Kanton Wallis keine Mehrausgaben zur Folge, da die Beiträge an die Fusionsgemeinde von insgesamt CHF 1.544 Mio. dem interkommunalen Finanzausgleich entnommen werden. Diese Beiträge werden in den vier Jahren nach der Fusion gestaffelt an die neue Gemeinde ausbezahlt und zwar entsprechend der Aufstellung in Ziff. 6.2 hiavor.

8. EUROKOMPATIBILITÄT

Die Gestaltung der Gemeindestrukturen ist Sache jedes einzelnen Landes. Die Europäische Union hat diesbezüglich keine gesetzgeberischen Kompetenzen. Der vorliegende Beschlussentwurf entspricht der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Er ist mit dem europäischen Recht vollumfänglich kompatibel.

³⁸ Art. 119 Abs. 2 GGO.

9. SCHLUSSBEMERKUNG

Aufgrund der erwähnten Ausführungen wird der Grosse Rat des Kantons Wallis ersucht, die Fusion der Gemeinden Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus zu beschliessen. Die Regierung hat sich dafür entschieden, dem Grossen Rat eine Fusion dieser vier Gemeinden zu unterbreiten. Sie beantragt somit einzig gegenüber der Gemeinde Ausserbinn eine Zwangsmassnahme, weil diese letztere in einer ersten Abstimmung die Fusion angenommen hatte, und weil sich in der zweiten Abstimmung in dieser Gemeinde ein knappes negatives Mehr ergeben hatte. Sie hat indes gegenüber der Gemeinde Binn auf eine solche Zwangsmassnahme verzichtet, da diese sich durch eine sehr klare Weigerung des Stimmvolkes hervorgetan hatte. Die Regierung widersetzt sich jedoch nicht, wenn der Grosse Rat gleichfalls eine obligatorische Fusion der fünf Gemeinden, somit jene mit Binn beschliesst.

Wir entbieten Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident des Grossen Rates, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung und empfehlen Sie samt uns dem Machtschutz Gottes.

Sitten, den 21. April 2004

Der Präsident des Staatsrates: **Jean-Jacques Rey-Bellet**
Der Staatskanzler: **Henri v. Roten**