

**Zeitschrift:** Der Geschichtsfreund : Mitteilungen des Historischen Vereins  
Zentralschweiz

**Herausgeber:** Historischer Verein Zentralschweiz

**Band:** 154 (2001)

**Artikel:** Vom Majorz zum Proporz : Entwicklung des Zuger Wahlverfahrens  
zwischen 1848 und 1894

**Autor:** Blumenstein, Martin

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-118778>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 15.04.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Vom Majorz zum Proporz. Entwicklung des Zuger Wahlverfahrens zwischen 1848 und 1894

Martin Blumenstein, Horgen

Der Kanton Zug gehörte zu den ersten Kantonen der Schweiz, die den Proporz einführten, und er entschied sich damals am konsequentesten von allen, die Verhältniswahl für die Bestellung von allen kantonalen, durch das Volk gewählten Staatsorganen zur Anwendung zu bringen. Heute ist dieser Entscheid umstritten, und es gibt Bemühungen, für die Wahl des Regierungsrates wieder den Majorz einzuführen. In der Volksabstimmung vom 10. Juni 2001 entschied sich das Zuger Stimmvolk sehr knapp, einerseits bei der Wahl der vollziehenden Behörde das zugerische Proporzwahlssystem beizubehalten, andererseits die richterlichen Behörden neu im Majorzverfahren zu wählen. Vor diesem Hintergrund soll der folgende Beitrag die Entwicklung des Verfahrens der Wahl von kantonalen Staatsorganen aufzeigen, die im Kanton Zug von der Gründung des Bundesstaates 1848 bis zur ersten Proporzwahl 1894 stattfand.

## *Die liberale Kantonsverfassung von 1848*

Mit der Kapitulation des Kantons Wallis am 29. November 1847 war der Sonderbundkrieg beendet und die katholisch-konservativen Kantone militärisch und politisch besiegt. Dem Freisinn stand der Weg offen, den schweizerischen Staatenbund nach seinen Vorstellungen zu reformieren und den Bundesstaat Schweiz zu gründen. Auch im Kanton Zug übernahmen die Liberalen, wie die Freisinnigen sich hier nannten, die Macht und arbeiteten in Windeseile eine neue Kantonsverfassung aus. Noch vor der Bundesverfassung war die zugerische fertiggestellt, und am 16. Januar 1848 gab ihr das Volk mit 1205 gegen 665 seine Zustimmung.<sup>1</sup> Bezüglich der Bestellung der staatlichen Organe des Kantons legte diese Verfassung fest: Die Stimmbürger wählen im Majorzverfahren 62 Vertreter in den Grossen Rat. Die Wahlen erfolgen in elf, den Gemeinden entsprechenden Wahlkreisen. Jede Gemeinde stellt pro 60 stimmberechtigte Gemeindebürger einen

<sup>1</sup> Staatsarchiv Zug, Aktenserie 1848–73, Theke Nr. 8.

Grossrat.<sup>2</sup> Die 62 gewählten Grossräte ernennen in der ersten Sitzung zur Ergänzung des Rates fünf weitere Mitglieder. Ausserdem wählen die Grossräte aus ihrer Mitte elf Männer, die den Regierungsrat bilden. Die Regierungsräte behalten Sitz und Stimme im Grossen Rat. Weiter bestimmen die Grossräte sämtliche Richter.<sup>3</sup>

Auffallend an diesen Wahlbestimmungen ist der Stellenwert, den die Verfassungsgeber den einzelnen Organen gegeben haben. Ganz zuoberst stand der Grosse Rat, der den Vorrang gegenüber dem Regierungsrat und den Gerichten durch die Kompetenz einnimmt, die beiden anderen Organe zu bestellen. Die Unterordnung des Regierungsrates unter den Grossen Rat wurde zusätzlich durch die Bestimmung betont, dass das Amt der Regierungsräte von Grossräten auszuüben war. Damit signalisierten die liberalen Verfassungsgeber, dass die Politik im Grossen Rat gemacht werden sollte und die Exekutive nicht mehr als das oberste Verwaltungsorgan war. Weder die Verfassung noch irgendein Gesetz regelte, wie sich ein Regierungsrat zu verhalten hatte, wenn der Grosse Rat über ein von ihm eingeleitetes Geschäft abzustimmen hatte. Es ist anzunehmen, dass die Regierungsräte auch in eigener Sache ihrem Mandat als Volksvertreter nachkommen durften, was wiederum verdeutlicht, dass die Legislative höher als die Exekutive eingeschätzt wurde.

Was das Volk anbelangt, so galt dieses als der Souverän und somit als Ursprung des politischen Willens. Paragraph 2 der Verfassung von 1848 hielt fest: «Die Souveränität beruht auf der Gesamtheit des Volkes». Die höchste Stellung im Kanton, die dem Volk zukam, war aber bloss theoretischer Natur. Denn die Verfassung übertrug die Ausübung der Souveränität im Wesentlichen dem Grossen Rat und nicht dem Volk. Die Souveränitätsrechte des Volkes beschränkten sich auf die Wahl der Volksvertreter und auf den Entscheid über Annahme oder Verwerfung einer neuen Verfassung oder von Verfassungsänderungen. Mit der Kompetenz Regierungsräte und Richter zu ernennen und mit der Gesetzgebungskompetenz war dem Grossen Rat eine bedeutendere politische Rolle zugeordnet als dem Volk. Dies entsprach der liberalen Vorstellung von Demokratie: die Repräsentativdemokratie. Die alltäglichen Geschicke des Staates sind von einer gebildeten (oder in der Praxis zumindest von einer politisch erfahrenen) Schicht von Bürgern zu lenken, während das Volk die Möglichkeit hat, periodisch durch Wahlen seine Zustimmung oder sein Missfallen über die Arbeit der «classe politique» zu äussern. Wenn auch die Liberalen den Volkswillen in der Politik durchaus für zentral erachteten, so massen sie doch der Volksvertretung eine höhere Bedeutung zu.

### *Eine Koalition von gemässigten Konservativen und Liberalen*

Die Liberalen, die nach dem Sonderbundskrieg bereits die neue Verfassung des Kantons Zug ausgearbeitet hatten, gingen auch bei den ersten Wahlen unter der

<sup>2</sup> Stimmberechtigt war, wer ein Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht besass, das 19. Lebensalter zurückgelegt hatte und weder armengenössig noch verurteilt war. §14 der Verfassung vom 17. Januar 1848.

<sup>3</sup> §60 der Verfassung vom 17. Januar 1848.

neuen repräsentativ-demokratischen Verfassung als Sieger über die bis dahin regierenden Konservativen hervor.<sup>4</sup> Allerdings vermochte das liberale Regiment im Kanton Zug in den darauffolgenden zwei Jahren bis zu den nächsten Erneuerungswahlen ebenso wenig wie die liberalen Machthaber in den anderen katholisch-konservativen Kantonen die Bevölkerung von ihrer Politik zu überzeugen und verlor bei den Wahlen von 1850 seine Vormacht wieder an die Konservativen. Bis Mitte der 1850er Jahre dominierte eine reaktionär konservative Machtgruppe um Landammann Franz Josef Hegglin, deren Bestreben es war, die liberale Gesetzgebung von 1848–50 rückgängig zu machen.<sup>5</sup> Hegglin bemühte sich um 1855 auch, eine Revision der liberalen Verfassung in Gang zu setzen. Das rief jedoch eine Koalition von Konservativen um Landammann Konrad Bossard, den Gegenspieler von Franz Josef Hegglin, und von Liberalen auf den Plan.<sup>6</sup> Die Opposition widersetzte sich erfolgreich dem Ansinnen von Hegglin.

Dass sich im Kanton Zug Konservative und Liberale zu einem gemeinsamen Vorgehen fanden, entsprach auch der Entspannung zwischen Konservativen und Liberalen auf Bundesebene. Bei den Wahlen von 1856 und 1858 bildete sich in Zug eine Koalition von gemässigten Konservativen und Liberalen, die der Vorherrschaft von Franz Josef Hegglin ein Ende setzte und die bis 1870 die Geschicke von Zug lenkte. Die Koalition verständigte sich auf der Basis der Verfassung von 1848. Es war ihr deshalb daran gelegen, diese Verfassung unverändert zu belassen, um die Basis der Verständigung nicht zu zerstören. Das ging solange gut, als das politische Klima entspannt war. In den 1860er Jahren jedoch setzte in der Eidgenossenschaft der Kulturkampf ein. Die Frage nach der Stellung der Kirche in Staat und Gesellschaft verhärtete erneut die Fronten zwischen Freisinn und katholischem Konservatismus. Im Kanton Zug erhielten radikale Politiker in beiden Parteien Auftrieb und begannen mit ihren Ansichten die konservativ-liberale Koalition von gemässigten Politikern unter Druck zu setzen. Bei den Integralwahlen von 1870 erlitt die Koalition eine empfindliche Niederlage, die ihr Ende bedeutete. Rechtskonservativen gelang es, auf Kosten von Liberalen in die Regierung einzutreten.

<sup>4</sup> Zur Ereignisgeschichte bis zur Totalrevision 1873/76 siehe Gerhard Matter. *Der Kanton Zug auf dem Weg zu seiner Verfassung von 1876. Treibende Kräfte, tragende Ideen der Totalrevision der Jahre 1872–1876.* Zug 1985.

<sup>5</sup> Franz Josef Hegglin (27.6.1810–21.6.1861), Menzingen. Bauer. Tagsatzungsgesandter; Kantonsrat 1831–47; Verfassungsrat 1847/48; Grossrat 1848–61; Grossratspräsident 1850/51; 1854/55 und 1858/59; Regierungsrat 1850–61; Landammann 1836–38, 1840–42, 1844–46, 1852/53, 1856/57 und 1860/61; Gemeinderat 1831–61; Gemeindepräsident 1840–61. Vgl. Christian Raschle: *Landammann Franz Joseph Hegglin 1810–1861 und die Politik des Kantons Zug in den Jahren 1831 bis 1847.* Zug 1981.

<sup>6</sup> Johann Conrad Bossard (18.1.1802–29.7.1859), Zug. Eisenhändler. Nationalrat 1853–59; Landrat 1832–45; Kantonsrat 1832–45; Grossrat 1848/49 und 1850–59; Grossratspräsident 1852/53, 1856/57; Regierungsrat 1850–59; Landammann 1846/47, 1850/51, 1854/55, 1858/59; Stadtrat von Zug 1849–59; Stadtpräsident 1849–59.

Das Ende der Koalition bedeutete, dass die Verfassung ihren Zweck als Grundlage der Verständigung zweier Parteien verlor, und da sowohl Rechtskonservative wie auch Linksliberale einen Ausbau der demokratischen Rechte zum Ziel hatten, gewann die Frage nach Verfassungsrevision an Aktualität. Einen ersten Anlauf zur Revision hatte 1869 der rechtskonservative Josef Stocker im Grossen Rat mit einer Motion gemacht.<sup>7</sup> Der Vorstoss konnte jedoch von der damals noch im Amt stehenden Koalition abgewendet werden. Ein zweiter und diesmal erfolgreicher Versuch zur Verfassungsrevision – wiederum von konservativer Seite – erfolgte 1872. Das Parlament stimmte am 10. Juni 1872 der Revisionsmotion des rechtskonservativen Oswald Dossenbach zu.<sup>8</sup> Warum diesmal der Vorstoss zur Revision Früchte trug, lag zum Einen daran, dass die konservativ-liberale Koalition nicht mehr existierte. Im Weiteren spielten aber auch die Vorgänge auf Bundesebene eine entscheidende Rolle. Es setzte vor allem die konservativen Zuger Politiker, die nach der Ablehnung des zentralistischen Entwurfes einer Bundesverfassung öffentlich von der Notwendigkeit einer Erneuerung des Grundgesetzes sprachen, unter Zugzwang, ihr Versprechen einzulösen, als auf Bundesebene unmittelbar nach der Ablehnung des Verfassungsentwurfs die Verbesserung dieses an die Hand genommen wurde.

Das Zuger Parlament übertrug einer regierungsrätlichen Kommission und dem Regierungsrat den Auftrag, den Entwurf einer neuen Verfassung auszuarbeiten. Das Volk erhielt die Möglichkeit, Revisionswünsche mit Eingaben bekannt zu geben. Stark im Vordergrund der Revision stand der Ausbau der demokratischen Rechte. Dieses Anliegen war schweizweit ein zentrales Begehren. Innerhalb der freisinnigen Parteilinie hatte sich in den 1860er Jahren vor allem in der Ost- und Nordschweiz sogar eine Faktion gebildet, nach deren Überzeugung die politischen Probleme sich durch den Ausbau der Demokratie lösen liessen. Bei der Revision der Bundesverfassung und verschiedener Kantonsverfassungen in jener Zeit stand die Einführung von demokratischen Rechten stets im Mittelpunkt.

Der Zuger Regierungsrat und seine Kommission unterbreiteten dem Grossen Rat einen Entwurf, der hinsichtlich der Staatsorgane und ihrer Bestellung folgendes bestimmte:<sup>9</sup>

- Dem Grossrat, der künftig Kantonsrat heissen sollte, sollte das Recht genommen sein, sich selbst zu ergänzen. Die Bestellung der Legislative sollte ausschliesslich dem Wahlvolk zufallen.

<sup>7</sup> GR-Prot. 1869, Nr. 158.

Josef Stocker (29.7.1817–8.1.1890), Baar. Müller. Verfassungsrat 1847/48; Grossrat 1858–63, 1867 (Kooptation), 1868/69.

<sup>8</sup> GR-Prot. 1872, Nr. 458.

Oswald Dossenbach (17.12.1824–12.2.1883), Baar. Bankdirektor. Ständerat 1865–77; Grossrat 1848–57, 1858–61 (Kooptation), 1866/67, 1870/71, 1872/73 (Kooptation); Kantonsrat 1878–83; Regierungsrat 1877–83; Landammann 1883; Obergerichtspräsident 1856–68; Gemeindepräsident Baar 1880–83.

<sup>9</sup> Staatsarchiv Zug, Aktenserie 1848–73, Theke Nr. 8.

- Ein Kantonsrat sollte nicht mehr je 60 stimmbfähige Gemeindebürger, sondern 250 Einwohner einer Gemeinde repräsentieren: Auf der Basis der Volkszählung von 1870 hätte das die Legislative von 67 auf 85 Mitgliedern vergrössert.
- Die Zahl der Regierungsräte sollte von 11 auf 7 reduziert und die Mitglieder der Exekutive sowie jene des Ständerates sollten vom Volk gewählt werden.

Der Ausbau der demokratischen Rechte erschöpfte sich nicht in der Übertragung von Wahlkompetenzen vom Parlament auf das Volk. Nach der Vorstellung der Zuger Verfassungsväter sollten auch die Gesetzesinitiative und das fakultative Referendum eingeführt werden.

Die 18 Mandate, um die der Kantonsrat durch die Änderung des Repräsentationsprinzips vergrössert werden sollte, entfielen alle auf die vier bevölkerungsstärksten und industrialisierten Gemeinden Zug, Baar, Cham und Unterägeri. Bisher stellten diese vier Gemeinden zusammen 33 von 67 Grossräten. Zukünftig wären es 51 von 85 und damit die absolute Mehrheit des Kantonsrates. Das war brisant, weil dadurch die Bedeutung der industrialisierten Gemeinden auf Kosten der sieben ländlichen vergrössert würde und besonders auch, weil das Kräfteverhältnis zwischen der liberalen und der konservativen Partei in diesen vier Gemeinden ziemlich ausgeglichen war im Gegensatz zu den ländlichen Gemeinden, wo die Konservativen klar dominierten. Die Vergrösserung des Kantonsrates würde demzufolge zu einer stärkeren liberalen Vertretung in der Legislative führen. Und mehr noch: Da im Majorz gewählt und Zug, Baar, Cham und Unterägeri die absolute Mehrheit der Kantonsratsmandate besass, wäre es möglich, dass die Liberalen so viele Kantonsratsmandate gewinnen könnten, dass sie im kantonalen Parlament die absolute Mehrheit der Stimmen erhielten. In diesem Fall würde eine Partei den Kantonsrat beherrschen, die im Kanton nur über den Rückhalt einer Minderheit der Bevölkerung verfügen würde. Erstaunlicherweise riefen diese Perspektiven der Kantonsratsvergrösserung unter den Konservativen keinen Widerstand gegen die Änderung des Repräsentationsprinzips hervor. Möglicherweise erkannten die Grossräte das Problem gar nicht, oder sie schätzten es als völlig unwahrscheinlich ein.

Von den erwähnten Vorschlägen der Verfassungsrevision erregte nur die Volkswahl der Regierungsräte, gegen die sich Liberale erhoben, und die von einigen Konservativen abgelehnte Gesetzesinitiative Widerstand. Letztlich fand sich im Rat aber jeweils eine Mehrheit, die beide Vorschläge guthiessen.

Keine Chance hingegen hatte ein Vorstoss des jungen Chamer Konservativen und späteren Regierungsrates Moritz Baumgartners.<sup>10</sup> Er empfahl dem Rat die Einführung des Proporz. Die ganze Schweiz diskutierte damals bereits über den Proporz. Seit den 1860er Jahren gab es in verschiedenen Kantonen Wahlreformvereine, die die Verhältniswahl bekannt und populär machen wollten.<sup>11</sup> Das Wahl-

<sup>10</sup> Moritz Baumgartner (26.2.1844–16.12.1900), Cham. Landwirt und Gemeindeschreiber. Grossrat 1872–73; Kantonsrat 1873–82, 1883–85 (kantonal gewählt), 1886–88, 1892–00; Regierungsrat 1885, 1889–98; Kassations- und Revisionsrichter 1874–83.

<sup>11</sup> Handwörterbuch der Schweiz. Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung. N. Reichensberg (Hrsg.). Band 3. Bern 1911. S. 1151.

recht war bis dahin in der Schweiz aber noch nirgends eingeführt. Noch erschien es zu kompliziert und unerprobt. Aus diesem Grund fand es auch im Zuger Grossrat keine befürwortende Mehrheit. Sowohl Liberale wie auch Konservative lehnten es in ihrer Mehrzahl ab.<sup>12</sup>

Die neue Zuger Verfassung erhielt am 14. Dezember 1873 vom Zuger Stimmvolk die Zustimmung. Sie bedurfte allerdings noch einer Nachrevision, weil die Bundesversammlung bei acht Paragraphen eine Unvereinbarkeit mit der neuen Bundesverfassung erblickte und diese acht Paragraphen von der Gewährleistung ausschloss. Endgültig trat die neue Zuger Verfassung am 23. April 1876 in Kraft.

### *Erbitterte parteipolitische Wahlkämpfe in den Jahren 1870–1877*

Die Wahlen standen in den 1870er Jahren im Kanton Zug im Zeichen des Sturms. 1870 und 1872 waren es die Rechtskonservativen, die die Parteienkämpfe auslösten, weil sie die konservativ-liberale Koalition stürzen wollten. Die Stimmung des Kulturkampfes ausnutzend gelang es ihnen zumindest, die Liberalen aus der Regierung zu drängen und ihnen bei den Kantonsratswahlen eine empfindliche Niederlage zu bereiten. Bei den Wahlen 1874 und 1877 lag der Ursprung der Parteikämpfe im liberalen Wahlziel.<sup>13</sup> Die Liberalen der Gemeinden Zug, Baar, Cham und Unterägeri gaben zwar öffentlich nichts bekannt, doch strebten sie bei diesen Wahlen nach der absoluten Mehrheit im Kantonsrat. Dieses Ziel erreichten die Liberalen aber weder 1874 noch 1877. Beim ersten Mal gewannen sie in der Stadt Zug und Cham zu wenig Sitze, beim zweiten Mal wiederum in Zug. Die Konservativen führten einen erbitterten Kampf gegen das liberale Ziel. Wie so oft bei hart umkämpften Wahlen, bei denen es um alles geht, kam es zu Beschwerden. Vor allem auf konservativer Seite erhoben Bürger in Zug, Baar, Cham und Unterägeri Einsprache wegen unerlaubter Stimmabgabe und weiteren Verstössen gegen die Wahlvorschriften. 1877 verfügte der Kantonsrat aufgrund dieser Beschwerden die Kassation einer Anzahl von Wahlen, wovon ausschliesslich Liberale betroffen waren. Beschwerden von Liberalen gegen diese Anordnung an den Bundesrat und die Bundesversammlung führte dann wiederum zu einer Sanktionierung einiger kassierten Wahlen.<sup>14</sup>

Die Wahlkämpfe ganz besonders 1877 steigerte die Missstimmung zwischen den Konservativen und Liberalen schrittweise bis zum Siedepunkt. Das durch den Kulturkampf bereits schlechte Verhältnis verhärtete sich mit dem liberalen Wahlziel. Eine weitere Steigerung der Abneigung erfolgte durch den intensiven Wahlkampf, bei dem sich Konservative und Liberale gegenseitig Trölerei und Beeinflussung der Stimmabgabe vorwarfen. Fehler in den Stimmregistern, wegen denen es zu unbe-

<sup>12</sup> GR-Prot. 1873, Nr. 443, 458, 517, 525, 536, 542, 548, 556, 563, 571, 576, 583.

<sup>13</sup> Zur Ereignisgeschichte bis zur Totalrevision der Verfassung 1894 siehe Martin Blumenstein. Parteipolitik und Verfassungsrevision. Entstehungsgeschichte der Zuger Kantonsverfassung von 1894. Unveröffentlichte Lizentiatsarbeit. Zug 1997.

<sup>14</sup> Staatsarchiv Zug, Aktenserie 1874/93, Theke Nr. 13.

rechtigter Stimmabgabe kam, schürten vor allem in Baar die Wut der Konservativen gegen den liberalen Einwohnerrat und die liberale Partei. Umgekehrt erbitterte es die Liberalen zutiefst, dass die Konservativen im Kantonsrat, ihre Mehrheit an Mandaten ausnutzend, die Kassation von liberalen Wahlen verfügten.

Aus der Distanz von mehr als einem Jahrhundert kann heute festgestellt werden, dass die Ursache für die Steigerung der gegenseitigen Ablehnung weniger in tatsächlichen Unrechtmässigkeiten, als vielmehr in der subjektiven Wahrnehmung lag. Trölerei und Stimmbeeinflussung gab es auf beiden Seiten, aber kaum im vorgeworfenen Ausmass. Dann nämlich hätten ohne weiteres gerichtliche Schritte mit klarer Aussicht auf Erfolg eingeleitet werden können, was aber nie geschah. Die unkorrekten Stimmregister waren kein geplanter Wahlbetrug; dafür fehlte die Systematik. Die Ursache war eine schlecht geführte, aber auch unerfahrene Verwaltung. Die Professionalität von Einwohnerkontrollen, wie wir sie heute kennen, gab es damals noch nicht. Die Anordnung der Kassation von liberalen Wahlen durch die konservative Mehrheit des Kantonsrates schliesslich ist auch nicht als Willkür zu werten. Als 1874 und 1877 die kantonalen Wahlen stattfanden, gab es kein Wahlgesetz. Das alte war durch die Revision der Verfassung 1873 ungültig geworden, und seit die neue Verfassung vom Volk angenommen worden war, hatte der Kantonsrat noch keine Zeit gehabt, ein neues Wahlgesetz auszuarbeiten. Dies erfolgte erst 1879. Gesetzliche Grundlage für die Wahlen 1874 und 1877 war eine Serie von Kreisschreiben des Regierungsrates, wobei die nachfolgenden jeweils die Lücken und Unklarheiten ihrer Vorgängerinnen beseitigten.<sup>15</sup> Bei der Beurteilung der Beschwerden musste sich der Kantonsrat auf diese interpretationsbedürftigen Kreisschreiben stützen. Dabei geschah es durchaus, dass die juristisch zumeist unkundigen Kantonsräte zu einer Auslegung der regierungsrätlichen Vorschriften neigten, die der eigenen Partei zugute kam und gegen die andere Partei gerichtet war. Es geschah dies aber weniger, um der eigenen Partei einen Vorteil zu verschaffen, als vielmehr in der Überzeugung, dass die eigene Partei sich während den Wahlen korrekt und die Gegenseite sich fehl verhalten hatte.

Die gesteigerte Abneigung der Parteien während der Wahlkämpfe hatte ernsthafte negative Auswirkungen. Die Vergiftung des politischen Klimas wirkte sich auf das alltägliche Leben in den Gemeinden aus. Misstrauen und Hass kam auf. Und während den Wahlen stritten die Kontrahenten nicht nur verbal.

Massiv beeinflusst von den Wahlkämpfen war letztlich auch das Staatswesen. Die Beschwerden und Kassationen, die Nachwahlen mit weiteren Beschwerden und Kassationen nach sich zogen, verzögerten die Konstitution der neuen Behörden und damit die Fortführung der politischen Arbeit. Statt 1877 wurde der Kantonsrat und der Regierungsrat erst ein Jahr später eingesetzt.

<sup>15</sup> Kreisschreiben des Regierungsrates vom 31.12.1873, 28.1.1874, 7.12.1876, 17.1.1877, 24.1.1877, 21.2.1877, 13.9.1877 und 4.10.1877.

Vor allem die Erfahrung von 1877 muss den Liberalen die Sinnlosigkeit und Schädlichkeit ihres Wahlziels vor Augen geführt haben. Zusätzlich kamen vermutlich noch Abnützungserscheinungen und Agitationsmüdigkeit hinzu, dass die liberale Partei 1879 keinen dritten Versuch mehr unternahm, die Parlamentsmehrheit zu erobern.

Die Erfahrung von 1874 und 1877 blieben nicht folgenlos und spielten eine entscheidende Rolle bei der Partialrevision der Zuger Verfassung 1881. Diese Teilrevision initiierte der konservative Regierungsrat Jakob Hildebrand.<sup>16</sup> Er wollte eine Veränderung der in der Verfassung verankerten Repräsentationsquote im Kantonsrat, um zu verhindern, dass das Parlament wegen der zunehmenden Zahl der Bevölkerung zu gross würde. Zusätzlich strebte er an, die Bedingung für die Annahme einer Abstimmungsvorlage zu erleichtern. Nicht die Mehrheit der Stimmberechtigten, sondern nur noch die Mehrheit der Stimmenden sollte für die Annahme notwendig sein.<sup>17</sup> Hildebrands Anträge waren sowohl im Regierungsrat als auch im Kantonsrat unbestritten. Umstritten war dagegen der Zusatzantrag der Regierungsräte Oswald Dossenbach und Peter Josef Hegglin.<sup>18</sup> Insbesondere für den rechtskonservativen Oswald Dossenbach war es eine unerträgliche Vorstellung, dass die Verfassung den Liberalen die Möglichkeit bot, die absolute Mehrheit der Stimmen im Kantonsrat zu erringen. Er nannte es undemokratisch, dass eine Minderheitspartei Parlamentsmehrheit werden konnte. Um diese Möglichkeit auszuschliessen, schlug er zusammen mit Peter Josef Hegglin vor, dass nebst den gemeindeweise gewählten Kantonsräten noch eine Anzahl Kantonsräte von allen Wahlberechtigten des Kantons zusammen ernannt werden sollte.<sup>19</sup>

Die Reaktion der Liberalen auf diesen Vorschlag war heftig. Sie warfen den Konservativen vor, mit diesem Wahlsystem ihre Vorherrschaft absichern und die liberale Partei unterdrücken zu wollen. Zudem waren sie überzeugt, dass der Baarer Dossenbach und der Menzinger Hegglin den politischen Stellenwert der Gemeinden untergraben und die starke Stellung der vier industrialisierten Gemeinden Zug, Baar, Cham und Unterägeri mit Hilfe der übrigen sieben ländlichen Gemeinden schwächen wollten. In ihrer Abneigung gegen die vorgeschlagene Wahlart und in Anlehnung an die Parteilfarbe der Konservativen nannten die Liberalen die von der Kantonsbevölkerung zu wählenden Räte «die roten Farbkübel».<sup>20</sup> Keine Begeiste-

<sup>16</sup> Staatsarchiv Zug, Aktenserie 1874/93, Theke Nr. 7.

Jakob Hildebrand (19.7.1833–1.2.1885), Cham. Landwirt. Ständerat 1871–85; Grossrat 1859–73; Kantonsrat 1873–85; Kantonsratspräsident 1874–76; Regierungsrat 1866–85; Landammann 1880–83; Kantonsrichter 1856–66, Gemeinderat 1874–79.

<sup>17</sup> Im Paragraph 32 der Verfassung von 1873/76 stand bereits, dass nur die Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden für die Annahme einer Abstimmungsvorlage notwendig sei. Dies war allerdings ein Druckfehler, den Hildebrand nun legalisieren wollte.

<sup>18</sup> Peter Josef Hegglin (11.1.1832–13.4.1893), Menzingen. Arzt. Grossrat 1864–73; Kantonsrat 1873–91; Kantonsratspräsident 1878/9, 1883–85; Regierungsrat 1878–88.

<sup>19</sup> RR-Prot. 1881 Nr. 286.

<sup>20</sup> Zuger Volksblatt 1881, Nr. 87, S. 2.

rung lösten Dossenbach und Hegglin auch bei der eigenen Partei aus. Der Vorschlag lag ganz klar auf der Linie eines rechtskonservativen Kurses, der geprägt war von einer gegenüber dem Freisinn keine Rücksicht nehmenden, unversöhnlichen Haltung. Die Mehrheit der Konservativen aber, auch wenn sie entschieden Stellung gegen den Freisinn bezogen, nahmen keine solch polemische Haltung ein. Der Vorschlag der beiden Regierungsräte musste bei ihnen genau jene Bedenken auslösen, die Jakob Hildebrand im Regierungs- und Kantonsrat vorbrachte. Er sah jene Reaktion voraus, die die Liberalen dann auch auf den Vorschlag zeigten. Ausserdem erachtete Hildebrand es als nicht notwendig, etwas gegen die Möglichkeit zu unternehmen, dass die liberale Minderheit die Parlamentsmehrheit erringen könnte. Eine liberale Parlamentsmehrheit wäre seiner Ansicht nach mit Referendum und Initiative wirkungsvoll zu kontrollieren.

Die klare Ablehnung der Liberalen und die Bedenken der Konservativen führten zur Ablehnung der Wahl von Kantonsräten durch das kantonale Wahlvolk in der ersten Lesung im Kantonsrat. Bis zur zweiten Lesung und definitiven Abstimmung gelang es Dossenbach und Hegglin jedoch, die Stimmung in der konservativen Partei zu kippen. Vermutlich in persönlichen Gesprächen gelang es den zwei Regierungsräten, die Bedenken ihrer Gesinnungskollegen wegen des rechtskonservativen Gehalts ihres Vorschlages zu zerstreuen und die konservativen Kantonsräte von der Notwendigkeit der Wahl einer Anzahl Kantonsräte durch das kantonale Wahlvolk zu überzeugen. Gegen die Stimmen der liberalen Minderheit beschlossen die konservativen Kantonsräte in der zweiten Lesung die Änderung des Wahlsystems. Die mehrheitlich konservative Stimmbevölkerung, die zu dieser Entscheidung Stellung nehmen musste, weil er eine Verfassungsänderung bedeutete, folgte dem Kantonsrat und stimmte zu, dass künftig nebst den gemeindeweise gewählten Kantonsräte noch 15 Parlamentarier zu bestimmen waren, die vom gesamten kantonalen Wahlvolk gewählt wurden.<sup>21</sup>

Die Ausführungsbestimmungen zur Partialrevision der Verfassung sah vor, dass bei den alle drei Jahre stattfindenden Integralwahlen jeweils im Dezember die gemeindeweise zu wählenden Kantonsräte zu bestellen waren, und im darauffolgenden Januar die Wahlen der Regierungsräte, der Ständeräte und der 15 vom Kantonsvolk zu wählenden Kantonsräte stattfanden.<sup>22</sup> Zum ersten Mal wählten die Zuger 1882/83 nach diesem Modus. Die Wahlen verliefen allerdings nicht so, wie die Konservativen sich das gewünscht hatten. Die Durchsetzung der Wahl von 15 Kantonsräte durch das kantonale Wahlvolk hatte die Liberalen derart vor den Kopf gestossen, dass sie entschieden, sich aus der kantonalen Politik zurückzuziehen und den Konservativen die Besetzung sämtlicher Ämter zu überlassen. Der Gedanke dieser Obstruktionspolitik war, der Öffentlichkeit und auch den Konservativen zu zeigen, dass der Kanton auf die liberale Partei angewiesen und dass die konservative Partei allein nicht in der Lage war, den Kanton zufriedenstellend zu lenken und zu verwalten. Die Liberalen traten 1882/83 nicht zur Wahl an, und solche die von der

<sup>21</sup> KR-Prot. 1880–83, Nr. 188.

<sup>22</sup> Ausführungsbestimmungen zur Partialrevision der Verfassung vom 1. Juni 1882.

konservativen Partei auf die konservative Wahlliste gesetzt und gewählt wurden, lehnten die Ernennung ab. Für die konservative Partei war diese Obstruktionspolitik unangenehm. Tatsächlich war sie nicht in der Lage, alle Ämter zufriedenstellend zu besetzen. Sie musste in einzelnen Fällen auf Männer zurückgreifen, die im Normalfall niemals für ein Amt portiert worden wären. Die Konservativen waren sich von Anfang an ihm Klaren, dass die liberale Obstruktionspolitik sowohl für die Partei wie auch für den Kanton nicht wünschenswert war, und sie richteten Appelle an die Liberalen, ihre Abwesenheitsstrategie aufzugeben. Gelang es den Liberalen zu zeigen, dass ihr Mittun in der kantonalen Politik wünschenswert und notwendig war, so mussten sie selbst erfahren, dass die Obstruktionspolitik auch für die liberale Partei von Nachteil war. Plötzlich war niemand mehr da, der für die freisinnigen Werte und Anliegen eintrat. Die Gefahr war real, dass die Abwesenheit der liberalen Sache selbst schaden würde. Dies und sicherlich auch, weil kein Politiker jahrelang auf das Politisieren verzichten will, bewog die liberale Partei bereits nach einer Legislaturperiode, ihre Obstruktionspolitik aufzugeben. Erleichtert wurde der Entschluss dadurch, dass sich das Verhältnis zur konservativen Partei entspannt hatte und die Konservativen den Liberalen zur Rückkehr die Hand reichten. Mit der Beilegung des Kulturkampfes hatte sich in der ganzen Schweiz das Verhältnis zwischen Konservativen und Liberalen zu verbessern begonnen. Im Kanton Zug näherten sich die Parteien zudem wieder an, seit die Rechtskonservativen mit dem Tod ihres herausragenden Kopfes, Regierungsrat Dossenbach, an Einfluss verloren hatten und sachpolitische Themen an Bedeutung gewannen, die für beide Parteien als zentral erachtet wurden: so etwa die Revision des Hypothekarwesens, die Förderung des Schulwesens, die Unterstützung der Landwirtschaft, des Handels und des Gewerbes, sowie der Bau der Eisenbahnlinie der Gotthardbahn.<sup>23</sup>

### *Auf dem Weg zur Verfassung von 1894*

An den Integralwahlen 1885/86 nahm die liberale Partei wieder teil. Diese und auch die kommenden Wahlen bis zur Totalrevision der Verfassung 1984 gingen alle im normalen Rahmen über die Bühne. Zu so heftigen und erbitterten Wahlkämpfen wie 1874 und 1877 kam es nicht mehr. Dazu trug vor allem bei, dass sich die Parteien über die Mandatsverteilung im Vorfeld der Wahlen zu verständigen suchten und oftmals auch eine Vereinbarung abschlossen. Trotz dieser Verständigung zwischen Liberalen und Konservativen blieb die Abneigung der Liberalen gegen die Wahl von 15 Kantonsräte durch das kantonale Wahlvolk bestehen, und sie äuserten öffentlich immer wieder, dass sie diese Wahl als gegen die liberale Partei gerichtet empfanden und ihre Abschaffung anstrebten.

Das kantonale liberale Komitee – die kantonale Parteiführung – nahm im Frühjahr 1891 einen Anlauf, diese Forderung zu verwirklichen. Es reichte im Kan-

<sup>23</sup> Neue Zuger Zeitung 1885, Nr. 94, S. 1; Zuger Volksblatt 1885, Nr. 76–79, S. 1; Nr. 99, S. 1; 1886, Nr. 14, S. 1.

tonsrat eine von 1334 Stimmberechtigten unterzeichnete Initiative zur Totalrevision der Verfassung ein. Im Initiativtext hiess es: «Unser Begehren bezweckt u. A.: 1. Reduktion der Mitgliederzahl des Kantonsrathes bezw. Beseitigung der 15 sog. <Indirekten>(…)». <sup>24</sup>

Das Verlangen, die Verfassung 18 Jahre nach der letzten Totalrevision und zehn Jahre nach der letzten Partialrevision erneut gänzlich zu revidieren, kam überraschend. Die Ursache war denn auch nicht eine allgemeine Unzufriedenheit der Bevölkerung mit dem Grundgesetz, sondern ziemlich sicher Vorgänge innerhalb der liberalen Partei. Die Quellen geben Hinweise darauf, dass die liberale Parteileitung mit der Initiative zwei Ziele verfolgte: Erstens die seit der Rückkehr der liberalen Partei in die kantonale Politik 1885/86 nicht sehr aktive Partei aufzurütteln und zu einer rührigen Oppositionspartei zu machen und zweitens den Revisionsprozess zu nutzen, um liberale Postulate effizient zu verwirklichen.

Die liberale Initiative rief keine Opposition hervor, aber sie löste auch keine Begeisterung aus. Die Zeitungen behandelten das Begehren nicht sehr ausführlich, und als die Stimmbevölkerung über die Initiative zu befinden hatte, begaben sich bloss 26,3% der Berechtigten an die Urne. <sup>25</sup> Damit war deutlich, dass die Initiative kein Volksbegehren war. Immerhin äusserten sich drei Viertel der Stimmenden positiv zur Initiative, so dass das Abstimmungsresultat wenigstens keinen Anlass gab, an der Legitimation des Begehrens zu zweifeln.

Bevor eine kantonsrätliche Kommission eine neue Verfassung ausarbeitete, erhielt die Zuger Bevölkerung die Gelegenheit, Revisionswünsche einzureichen. Von dieser Möglichkeit machten nebst der konservativen und der liberalen kantonalen Parteileitung verschiedene Zuger Sektionen des Grütlivereins, der Einwohner- und Bürgerrat von Risch und der Zugerische Handwerker- und Gewerbeverein Gebrauch. Zusammen stellten sie rund 43 verschiedene Begehren. <sup>26</sup> Die Verfassungskommission liess sich bei der Formulierung des Verfassungsentwurfes sehr stark von diesen gestellten Begehren leiten, erachtete sich aber als frei, eigene Vorstellungen in den Entwurf einfliessen zu lassen. Der Kantonsrat beriet in seinen zwei Lesungen in erster Linie den von der Kommission unterbreiteten Entwurf und zog nur gestellte Begehren in Betracht, soweit sie von einem Kantonsrat in einem Antrag vorgebracht wurde. <sup>27</sup>

Bezüglich der Wahlgesetzgebung gab es drei zentrale Anliegen. Die Wahl sämtlicher Richter durch das Volk, die die konservative und die liberale Parteileitung sowie der Grütliverein Baar verlangt hatten, rief im Kantonsrat zuerst Bedenken hervor, ob das Volk in der Lage sei, die Wahlen nach objektiven Kriterien vorzunehmen. Eine starke Minderheit stimmte in der ersten Lesung gegen den Antrag, und eine grosse Anzahl von Räten übte Stimmenthaltung. Bis zur zweiten Lesung wurden die Bedenken zerstreut und eine Mehrheit der Räte stimmte der Volkswahl der Richter zu.

<sup>24</sup> Staatsarchiv Zug, Aktenserie 1874/93, Theke Nr. 7.

<sup>25</sup> Staatsarchiv Zug, Aktenserie 1874/93, Theke Nr. 7.

<sup>26</sup> Staatsarchiv Zug, Aktenserie 1894/1913, Theke Nr. 11.

<sup>27</sup> KR-Prot 1892–94.

Zum zweiten Mal nach 1873 übertrug der Kantonsrat damit Wahlkompetenzen von der Legislative auf das Volk. Die Volkswahl der Richter bedeutete eine weitere Vertiefung der Gewaltentrennung. Nach dem Willen der liberalen Partei hätte die Gewaltentrennung noch strikter ausfallen sollen. Sie verlangte, dass die Regierungsräte im Kantonsrat nur noch beratende Stimme haben sollten. Dieses Begehren wurde allerdings in der Beratung nicht berücksichtigt.

Abgelehnt wurde die Einführung des Stimmzwangs, die von der konservativen und der liberalen Parteileitung gefordert worden war, sowie die liberalerseite vorgeschlagene Verkleinerung des Regierungsrates. Letzteres Postulat zielte wie jenes, das dem Regierungsrat im Kantonsrat nur beratende Stimme zubilligen wollte, auf eine Schwächung der Exekutive gegenüber der Legislative ab. Bereits bei der Totalrevision 1873 strebten die Liberalen ein solches Ziel an. Ideologische wie auch realpolitische Gründe lagen dieser Absicht wohl zugrunde. Da die Liberalen im Kantonsrat besser vertreten waren als im Regierungsrat, dürfte ihnen an einer starken Legislative und einer schwachen Exekutive gelegen sein. In ideologischer Hinsicht nahm die Legislative für die Liberalen einen höheren Stellenwert ein als die Exekutive.

Ein zentrales Postulat der Liberalen für die Verfassungsrevision war die Abschaffung der Wahl von 15 Kantonsräten durch das kantonale Wahlvolk. Die Konservativen stimmten diesem Begehren sofort zu, verlangten dafür aber die Einführung des Proporz. Sie schlugen vor, dass die Verhältniswahl auf kantonaler Ebene zur Anwendung kommen sollte, wenn mehr als zwei Mandate irgendeiner Behörde zu vergeben waren, und auf kommunaler Ebene, wenn mehr als zwei Mandate einer Behörde zur Wahl standen und mindestens ein Zehntel der Stimmberechtigten die Proporzwahl forderten. Die Liberalen stellten sich nicht gegen diesen Vorschlag, verlangten aber, dass auch die zugerischen Vertreter in der Bundesversammlung zusammen mittels des Proporz zu ermitteln seien.<sup>28</sup>

Die Konservativen bemühten sich nicht erst bei der Totalrevision der Verfassung von 1894, den Proporz einzuführen. Wie oben erwähnt, machte der junge konservative Kantonsrat Moritz Baumgartner schon bei der Totalrevision 1873 diesen Vorschlag. Damals gehörte er mit diesem Vorschlag auch parteiintern zu einer Minderheit. Anders war es Ende der 1880er anfangs der 1890er Jahre. Eine im Sommer 1889 in den Zuger Nachrichten, dem offiziellen Parteiorgan der Konservativen publizierte Serie über die Vorzüge des Proporz zeigt, dass die Verhältniswahl bei den konservativen Entscheidungsträgern an Akzeptanz gewonnen hatte.<sup>29</sup> Kurz darauf, im März 1890, schlug der konservative Parteiführer Josef Leonz Schmid im Regierungsrat die Revision des Wahlgesetzes vor und regte an, dabei die Einführung des Proporz zu überprüfen.<sup>30</sup> Der Vorstoss wurde zur Prüfung an Regierungsrat

<sup>28</sup> KR-Prot. 1892–94, Nr. 201.

<sup>29</sup> Zuger Nachrichten 1889, Nr. 53, S. 1; 1890, Nr. 19, S. 1; Nr. 21, S. 1.

<sup>30</sup> RR-Prot. 1890, Nr. 234.

Joseph Leonz Schmid (30.11.1854–10.5.1913), Baar. Rechtsanwalt. Ständerat 1883–85, 1909–13; Kantonsrat 1880–82, 1883/94 (kantonal gewählt), 1895–1913; Kantonsratspräsident 1905/06; Regierungsrat 1889–1908; Landammann 1901/02; Gemeinderat Baar 1880–82, 1889–98.

Moritz Baumgartner übertragen. Baumgartner schlug erneut die Verwirklichung der Verhältniswahl vor. Der Regierungsrat entschied, dass das Geschäft der Wahlgesetzrevision vorerst nicht zu behandeln sei. Offensichtlich war es ihm eine zu heikle Sache, über die Einführung des Proporz zu entscheiden. Die liberale Initiative auf Totalrevision der Verfassung entband den Regierungsrat dann von diesem Geschäft und übertrug es dem Kantonsrat.

Warum hatte die konservative Partei als Mehrheitspartei ein Interesse, die Verhältniswahl einzuführen? Den Konservativen war daran gelegen, dass die liberale Partei in den Behörden angemessen vertreten war. Was angemessen war, darüber konnten sich die Konservativen mit den Liberalen aber nicht immer einigen. Dazu kam: Die Konservativen mussten in den Gemeinden Zug, Baar, Cham und Unterägeri damit rechnen, dass die Liberalen unter der Leitung von radikalen Parteiführern keine Rücksicht auf eine angemessene Verteilung der Mandate nehmen wollten. So geschehen 1891 in der Stadt Zug, als die liberale Partei erfolgreich um alle Kantonsratsmandate kämpfte, was dem Kräfteverhältnis der Parteien zuwiderlief.

Mit dem Proporz war ein solches Verhalten ausgeschlossen und auch die Möglichkeit, dass die liberale Minderheit je die Stimmenmehrheit im Kantonsrat erobern könnte. Gelöst wären mit der Verhältniswahl ebenso die leidigen Wahlabsprachen mit den Liberalen zur gerechten Verteilung der Mandate, die ja nie ganz befriedigend sein konnten, weil die Konservativen nie sicher wussten, ob sie den Liberalen nicht zu viele Mandate überliessen.

Die Einführung des Proporz war ein Postulat von konservativen Entscheidungsträgern. Auf sie geht auch die Proporzserie in den Zuger Nachrichten zurück. Der Zweck der Serie war, die konservative Basis von der Verhältniswahl zu überzeugen. Im gleichen Sinn veranstalteten Konservative im Mai 1893 in Baar eine Versammlung, bei der ein praktisches Beispiel einer Proporzwahl durchgespielt wurde.<sup>31</sup> Für diese Demonstration gewannen die Konservativen auch Liberale und Vertreter des Grütlivereins, was der Versammlung einen überparteilichen Charakter gab. Bei der Beratung des Verfassungsentwurfes im Kantonsrat und in Parteiversammlungen vor der Volksabstimmung über die neue Verfassung zeigte sich, dass die konservative Basis von den Parteiführern vom Vorteil der Verhältniswahl überzeugt worden war. Nur einzelne Stimmen äusserten Bedenken.<sup>32</sup> Eine eigentliche Opposition entstand innerhalb der konservativen Reihen nicht.

Auf der liberalen Seite waren die Stimmen gegen den Proporz kräftiger, aber auch sie bildeten eine klare Minderheit, die die Einführung dieses Wahlrechts letztlich nicht verhindern konnte. Es waren linksliberale, kämpferische Politiker, die davon sprachen, dass der Proporz für die liberale Partei kein Vorteil sei, und damit meinten, dass der Proporz den Liberalen in Zug, Baar, Cham und Unterägeri verunmöglichen würde, der Partei in einer erfolgreichen Kampfwahl überdurchschnittlich zu belohnen.<sup>33</sup> Die Mehrheit der Liberalen – sowohl bei den Entschei-

<sup>31</sup> Zuger Nachrichten 1893, Nr. 37, S. 2; Nr. 39, S. 1; Zuger Volksblatt 1893, Nr. 57, S. 1.

<sup>32</sup> Zuger Nachrichten 1890, Nr. 21, S. 1; 1894, Nr. 19, S. 2; Archiv Schwerzmann, 1.7, Verfassung 1894.

<sup>33</sup> Zuger Volksblatt 1894, Nr. 18, S. 1 und 2.

dungsträgern wie auch in der Basis – beurteilten die Verhältniswahl als eine gute Sache. Von liberaler Seite kam nie ein Vorstoss zur Einführung des Proporz. Warum nicht? Weil es für die Liberale keine zwingende Ursache dazu gab. Die Liberalen wurden von den Konservativen nicht unterdrückt und von Ämtern ausgeschlossen. Im Gegenteil, die Partei war in den vier Gemeinden Zug, Baar, Cham und Unterägeri so stark, dass sie sich aus eigener Kraft eine angemessene Vertretung in den kantonalen Behörden sichern konnte. Insofern war es für die Liberalen nicht notwendig, das Wahlsystem zu ändern. Natürlich aber hätten die Liberalen aus gleichem Grund wie die Konservativen den Proporz wünschen können: weil sie nämlich die Auseinandersetzung mit den Konservativen darüber, wie die Mandate nun gerecht unter den beiden Parteien zu verteilen sind, Leid waren, und sie die Absprachen nicht immer als angemessen empfanden. Offenbar aber störte das die Liberalen zu wenig, als dass es bei ihnen ein Proporzbedürfnis zu wecken vermochte. Oder es gab unter den liberalen Entscheidungsträger niemand, der sich mit der Verhältniswahl auseinandersetzen und als politische Option für die liberale Partei prüfen mochte, wie das bei den Konservativen der Fall war. Die Quellen sind diesbezüglich zu wenig aussagekräftig.

Nachdem die Einführung des Proporz auf dem Tapet war, waren die liberalen Entscheidungsträger Taktiker genug, um dieses Begehren auch für die eigene Sache einzuspannen. Es geschah dies durch die Verknüpfung des Wahlrechts mit der Forderung nach einem Sitz für die Zuger Liberalen in der Bundesversammlung. Der liberale Vorschlag, das Mandat der beiden Ständeräte und des einzigen Nationalrates, den der Kanton Zug stellen konnte, zusammen in einer Proporzwahl zu vergeben, war natürlich absurd. Es ist nicht zu glauben, dass die Liberalen, die diesen Antrag in der Kommission stellten und von denen einige Juristen waren, überzeugt waren, ihr Vorschlag sei rechtlich möglich und würde von der Bundesversammlung akzeptiert. Absurd war der Vorschlag, weil die Wahl der Nationalräte Bundessache war und weil Ständerat und Nationalrat zwei verschiedene Behörden und somit unmöglich in einer Wahl zu bestellen waren. Es hätte ein sehr komplizierte Wahlprozedere bedurft, um zu ermitteln, welcher der Gewählten in welcher Kammer Einsitz nehmen durfte.

Der Vorstoss war ein liberaler Versuch, der Partei eine Möglichkeit zu verschaffen, nach 1872 endlich wieder einen Vertreter nach Bern senden zu können. Dieses Anliegen war den Liberalen wichtig. Immerhin erhöhten sie den Druck auf die Konservativen diesbezüglich soweit, bis sie mit der Verwerfung der neuen Verfassung drohten, wenn die Liberalen kein Bundesversammlungsmandat erhielten. Die Situation war in diesem Augenblick sehr heikel. Die Liberalen gingen mit ihrer Drohung ein beträchtliches politisches Risiko ein. Wenn die Konservativen der Drohung nicht nachgaben, dann mussten die liberalen Führer entweder einen Rückzieher machen, was ihre Glaubwürdigkeit innerhalb der Partei geschadet hätte, oder aber die Revision scheiterte an jenen, die sie initiiert hatten. Hätten die Liberalen, wie die Abstimmung über die Initiative gezeigt hatte, mit ihrem Revisionsbegehren im Volk nicht gerade Begeisterung ausgelöst, so wäre vermutlich das Scheitern der Revision wegen den Liberalen für die Partei zu einer Katastrophe geworden.

Die Konservativen gaben allerdings nach, zum einen, weil sie den Verfassungsentwurf hoch einschätzten und zum andern, weil ihnen das Nationalratsmandat nicht so wertvoll erschien. Bevor es allerdings soweit war, gab es noch ein Tauziehen. Nachdem den Liberalen klar geworden war, dass die Konservativen dem rechtlich unmöglichen Vorschlag nie zustimmen würden, beantragten sie, dass in der Verfassung das Recht der politischen Minderheit auf einen Sitz in der Bundesversammlung verankert wurde. Die Konservativen waren gegen eine solche, letztlich ebenso unmögliche Bestimmung. Als Kompromiss anboten sie, den freiwilligen Verzicht der konservativen Partei auf den Nationalratssitz, garantiert durch das Ehrenwort der konservativen Parteiführer. Als die Liberalen realisierten, dass mehr nicht zu holen war, gingen sie auf dieses Angebot ein.<sup>34</sup>

Einlenken mussten die Liberalen auch betreffend die Übergangsbestimmung. Die Konservativen setzten hier durch, dass der Regierungsrat für die nächsten kantonalen Wahlen eine Verordnung erliess, die die Proporzwahl regelte. Die Liberalen hatten gefordert, dass der Kantonsrat bis dahin ein Proporzgesetz ausarbeiten sollte. Dazu war die Zeit allerdings zu knapp. Der Kantonsrat hatte den Verfassungsentwurf erst im Januar 1894 fertig beraten, und die Volksabstimmung fand am 18. März 1894 statt. Die nächsten kantonalen Wahlen fanden aber bereits im November des gleichen Jahres statt.

Die Revision der Verfassung 1894 war ein zähes Verhandeln zwischen den beiden Parteien gewesen, bei dem vor allem die Liberalen sich mehrmals über die feste Haltung der anderen Seite beklagt hatten. Am Schluss zeigten sich beide Fraktionen mit dem Ergebnis einverstanden. Mit 62 zu 0 Stimmen bei fünf Enthaltungen (drei Liberale und zwei Konservative) stimmte der Kantonsrat der neuen Verfassung zu.<sup>35</sup>

Bei der Volksabstimmung gab es ebenfalls keine nennenswerte Opposition. Eine Minderheit von radikalen liberalen Politikern stand zwar dem neuen Grundgesetz ablehnend gegenüber und plädierte am Parteitag auf Verwerfung der Verfassung. Doch gelang es ihr nicht, die Parteigenossen und das Stimmvolk von ihrer Meinung zu überzeugen. Ihre Ablehnung löste bloss eine Parteikrise aus, die um ein Haar zu einer Spaltung der liberalen Partei geführt hätte.<sup>36</sup>

Am 18. März 1894 stimmte das Zuger Stimmvolk mit 1547 Ja zu 456 Nein bei 54 ungültigen Stimmen der neuen Verfassung zu. Dieser klaren Zustimmung stand die tiefe Stimmbeteiligung von 41,1 % gegenüber.<sup>37</sup> Damit lässt sich zweierlei sagen: Die Verfassung war in der Bevölkerung in keiner Art und Weise umstritten. Andererseits befriedigte sie aber auch nicht ein dringendes Bedürfnis der Zuger. Das wertet diese Verfassung nicht ab, sondern deutet auf ihre Ausgewogenheit hin. Und im Gegensatz zu ihren Vorgängerinnen, die mehr Stimmende mobilisierte, blieb die Verfassung von 1894 über Jahrzehnte in Kraft und ist heute noch in ihren Grundzügen gültig.

<sup>34</sup> KR-Prot. 1892–94, Nr. 265.

<sup>35</sup> KR-Prot. 1892–94, Nr. 265.

<sup>36</sup> Zuger Volksblatt 1894 Nr. 27, S. 2; Nr. 28, S. 1–2; Nr. 30, S. 3; Nr. 110, S. 1.

<sup>37</sup> Staatsarchiv Zug, Aktenserie 1894/1913, Theke Nr. 11.

Mit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung 1894 war der Kanton Zug nach dem Tessin, Neuenburg, Genf und Freiburg der fünfte Kanton, der sich für den Proporz entschied. Kein anderer Kanton aber führte den Proporz so konsequent ein wie Zug. Zug hat mit seinem umfassenden Proporz keine schlechten Erfahrungen gemacht, was unter anderem ein Grund sein mag, dass Bemühungen zur Wiedereinführung des Majorzes für die Regierungswahlen in jüngster Zeit erfolglos blieben.

Am 1. September und am 10. Oktober 1894 publizierte der Zuger Regierungsrat die Verordnung betreffend das proportionale Wahlverfahren für die Wahlen vom 18. November. Die Verordnung bestimmte die Stimmkonkurrenz und erlaubte sowohl Panachieren wie auch Kummulieren.<sup>38</sup>

Die Stimmenkonkurrenz bedeutete, dass jede Stimme, die ein Kandidat erhielt, eine Stimme für seine Partei war. Damit pflanzte der Regierungsrat ein Element der Personenwahl in das Proporzverfahren.

Der Ausgang der Wahlen am 18. November ergab ein ähnliches Ergebnis wie die letzten Majorzwahlen. Die Konservativen errangen 40 Kantonsrats- und fünf Regierungsratsmandate, die Liberalen 27 Kantonsrats- und zwei Regierungsratsmandate.

Der Ausgang der Regierungswahl rief unter den Liberalen helle Empörung hervor. Die konservative Partei hatte bei dieser Wahl 15 482 Stimmen gemacht, die liberale 11 399. Die Division der Stimmen mit der Wahlzahl 3840 ergab vier Mandate für die Konservativen bei einem Rest von 122 Stimmen und zwei Mandate für die Liberalen bei einem Rest von 2719 Stimmen. Betreffend Restmandate bestimmte die Verordnung, dass das erste Restmandat an jene Partei geht, die das absolute Mehr der Stimmen auf sich vereinigte oder, falls keine Partei das absolute Mehr erreicht hatte, dass das erste Restmandat jene Partei mit dem höchsten Stimmenrest erhielt. Da die konservative Partei das absolute Mehr mit über 2000 Stimmen übertraf, erhielt sie das Restmandat.<sup>39</sup>

Die Regelung der Zuteilung von Restmandaten untergrub das Prinzip des Proporz, die Mandate im Verhältnis der Stärke der Parteien zu verteilen. Tatsächlich hätten vier konservative Regierungsratsmandate zu drei liberalen dem Verhältnis der Parteistimmen sowohl zur Gesamtstimmenzahl wie auch zueinander besser entsprochen als fünf konservative Regierungsratsmandate zu zwei liberalen. Die Liberalen empörten sich, dass die vom konservativen Regierungsrat Josef Leonz Schmid ausgearbeitete und vom mehrheitlich konservativen Regierungsrat erlassene Verordnung das Verhältnis der Parteistimmen ausser Acht liess und warfen der konservativen Partei vor, das Versprechen nach einer fairen Proporzverordnung gebrochen zu haben, mit dem die konservative Fraktion am Ende der Verfassungsberatung die Zustimmung der liberalen Kantonsräte zur Übergangsbestimmung der Verfassung gewonnen hatte.

<sup>38</sup> Verordnung betr. das proportionale Wahlverfahren vom 1. September 1894 und 10. Oktober 1894.

<sup>39</sup> Staatsarchiv Zug, Aktenserie 1894/1913, Theke Nr. 21.

Die Konservativen rechtfertigten die Zuteilung der Restmandate mit dem Argument, dass eine Partei, die das absolute Mehr der Stimmen auf sich vereinige mehr Anrecht auf ein Mandat habe, als eine Partei, die nur Reststimmen aufweise. Nur die Anzahl Stimmen, die der Wahlzahl entspreche, nicht aber Reststimmen gäben a priori einen Anspruch auf ein Mandat.<sup>40</sup> Diese Argumentation zeigte, dass die Konservativen noch mit dem Denken des Majorzsystems verhaftet und vom Prinzip der Proportionalität nicht völlig überzeugt waren. Der Grund dafür ist im unbedingten Streben, die Vormachtstellung der konservativen Partei in den Behörden gut abzusichern, zu suchen. Hatte sich die konservative Partei bei der Verfassungsrevision insofern als fortschrittlicher als die liberale gezeigt, als dass sie als Alternative zu dem unbefriedigendem Wahlverfahren mit den 15 vom kantonalen Wahlvolk zu ernennenden Kantonsräten ein System vorschlug, das bis dahin noch für die meisten unbekannt und verwirrend war, so machten sie nun bei der Verankerung dieses Systems klar, dass es ihr mit dem Vorschlag zur Einführung des Proporz weniger um das Prinzip der proportionalen Verteilung der Mandate ging als vielmehr um eine bessere Absicherung der konservativen Vormacht.

Nach der enttäuschenden Erfahrung der ersten Proporzwahl drängte die liberale Partei auf eine rasche Ausarbeitung eines Proporzgesetzes. Die Beratung dazu begann im Kantonsrat am 18. Juni 1896 und dauerte drei Monate bis am 21. September.<sup>41</sup> Ein zentraler Punkt der Beratung war die Regelung der Zuteilung von Restmandaten, wobei sich der Standpunkt beider Parteien seit den Wahlen nicht geändert hatte. Die liberale Fraktion beantragte, dass jene Partei mit der höchsten Reststimmenzahl das erste Restmandat erhielt. Die konservativen Kantonsräte hielten an der Regelung der Verordnung fest und setzten diese dank ihrer zahlenmässigen Überlegenheit gegen den geschlossenen Widerstand der Liberalen durch. Auch jener Vorschlag der Liberalen für eine andere Ermittlung der Wahlzahl, der das Problem der Restmandate verringert hätte, schmetterten die Konservativen unisono ab. Nach Hagenbach-Bischoff beantragte die liberale Fraktion, dass die Gesamtstimmenzahl durch die Anzahl zu besetzenden Sitze plus 1 zu teilen sei, um die Wahlzahl zu ermitteln. Das ergäbe eine kleinere Wahlzahl und damit eine grössere Chance, dass bei der Division der Parteistimmen mit der Wahlzahl alle Mandate verteilt werden können. Die konservative Opposition bezeichnete diesen Vorschlag als rechnerische Künstelei und erachtete ihn als unmögliche Lösung, weil es vorkommen könnte, dass mit der Division der Parteistimme durch die Wahlzahl die Parteien insgesamt mehr Sitze zugesprochen erhielten als zu vergeben waren. Welche Partei musste in einem solchen Fall auf ein Mandat verzichten, fragten die Konservativen.<sup>42</sup> Der Einwand der Konservativen verrät wiederum: Noch waren die Konservativen nicht bereit, das Prinzip der Proportionalität konsequent durchzusetzen. Erst sechs Jahre später gaben die Konservativen nach. Bei der Revision des Proporzgesetzes bestimmte der Kantonsrat, dass ein Restmandat der Partei mit dem

<sup>40</sup> Zuger Nachrichten 1894, Nr. 94, S. 1; Nr. 98, S. 1.

<sup>41</sup> KR-Prot. 1894–98, Nr. 226, 230, 235, 258.

<sup>42</sup> Zuger Nachrichten 1896, Nr. 55, S. 1.

höchsten Stimmenrest zuzusprechen und dass die Wahlzahl nach Hagenbach-Bischoff zu ermitteln sei.

Im Vergleich zur Verordnung entschloss sich der Kantonsrat 1896 für zwei wichtige Änderungen im Gesetz. Neu galt das System der Listenkonkurrenz. Ist die Proporzwahl in ihrer Art sowieso ein Parteiwahlsystem, verstärkte der Kantonsrat mit dieser Entscheidung die Bedeutung der Parteien für den Wahlausgang auf Kosten der einzelnen Kandidaten. Da für die Ermittlung der Parteistimmen bei der Listenkonkurrenz die Zahl der eingeworfenen Parteilisten gezählt wird und nicht die Zahl der Stimmen, die die Kandidaten einer Partei erhielten, war entscheidender, welches Bild eine Partei bei den Wählern abgab, als wie einzelne ihrer Kandidaten bei den Wählern ankamen.

Das erste Proporzgesetz des Kantons Zug passierte die Schlussabstimmung im Kantonsrat mit 21 zu 19 Stimmen nur ganz knapp. Die Trennung zwischen Befürwortern und Gegnern verlief exakt entlang der Parteigrenzen.<sup>43</sup> Die liberale Fraktion lehnte das Gesetz hauptsächlich wegen der Regelung der Zuteilung von Restmandaten ab. Mit einem Antrag auf Volksabstimmung, dem der Rat nachkam, hofften die Liberalen, den Kampf gegen das Gesetz an der Urne zu gewinnen. Tatsächlich gelang es den Liberalen eine beträchtliche Opposition zu mobilisieren. Bei einer Stimmbeteiligung von 68,45% sprachen sich am 15. November 1896 1931 zu 1613 Stimmbürger für das Gesetz aus.<sup>44</sup> Auch wenn es den Liberalen damit nicht gelungen ist, dass das Gesetz zur erneuten Beratung an den Kantonsrat zurückgewiesen wurde, so musste sich die konservative Partei angesichts des Abstimmungsergebnisses doch sagen lassen, dass ihr mit dem Proporzgesetz kein grosser Wurf gelungen war.

*Anschrift des Verfassers:*

Lic. phil. Martin Blumenstein, Drusbergstrasse 31, 8810 Horgen

<sup>43</sup> Zuger Nachrichten 1896, Nr. 81, S. 2.

<sup>44</sup> Staatsarchiv Zug, Aktenserie 1894/1913, Theke Nr. 19.