



Rudolf Haltiner-Glasstetter

Minderheiten zwischen Anerkennung, Verweigerung und Indifferenz

Eine Analyse direktdemokratischer Entscheidungen
im Kanton Graubünden von 1860 bis 2009



Nomos

Rudolf Haltiner-Glasstetter

Minderheiten zwischen Anerkennung, Verweigerung und Indifferenz

Eine Analyse direktdemokratischer Entscheidungen
im Kanton Graubünden von 1860 bis 2009



Nomos

Titelbild: „Arvigo“ © Lisa Gensetter / Fotostiftung Graubünden (Schweiz)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Freiburg (Schweiz), Univ., Diss., 2025

ISBN 978-3-7560-3627-1 (Print)

ISBN 978-3-7489-6392-9 (ePDF)



Onlineversion
Inlibra

1. Auflage 2026

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2026. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorbemerkungen

Die in dieser Arbeit verwendeten Zitate in italienischer als auch in romanischer Sprache wurden alle vom Autor mit Unterstützung der beiden internetbasierten Übersetzungsplattformen *DeepL Translate* (<https://www.deepl.com/de/translator>) sowie *Supertext* (<https://www.supertext.com/de-DE>) übersetzt.

Die Schreibweisen der Ortsnamen orientieren sich an der zur jeweiligen Zeit von den kantonalen bzw. kommunalen Behörden verwendeten Formen. Einige Gemeinden haben im Laufe des 20. Jahrhunderts von der deutschsprachigen Bezeichnung zur romanischen bzw. zweisprachigen Schreibweise gewechselt. Beispiele dafür sind u. a. die Gemeinden Waltensburg, Ilanz und Schleuis, die die Schreibweise ihrer Namen zu Waltensburg/Vuorz, Ilanz/Glion und Schluein angepasst haben.

Der Name *Refoppa* für die Zusammenfassung der evangelisch-reformierten Gemeinden in der surselvischen Foppa (deutsch: Gruob) ist eine künstliche Bezeichnung, die so nicht existiert.

Vorwort

Dreierlei Irritationen hat mir die freundliche Einladung bereitet, dieses Vorwort zu verfassen. Die erste bestand darin, dass ich mich in einer Fussnote dieser Arbeit nicht etwa als differenzierter, distanzierter und distinguerter Historiker, sondern als handelnder Akteur, ja als regelrecht kämpferischer Haudegen im Dienst einer Minderheit wiederfand: als ehemaliger Präsident der Pro Grigioni Italiano, der Kultur- und Sprachorganisation Italienischbündens. Die Fussnote entlarvte mich, zu meiner nicht geringen Verwunderung, mithin als Teil jenes politischen Feldes, das hier mit analytischer Präzision vermessen und seziert wird. Die zweite Irritation betraf die Methode. Sie folgt nur in begrenztem Masse den vertrauten Pfaden klassischer historischer Dissertationen, sondern verbindet historische Analyse mit quantitativer Auswertung, Kartographie und eigens entwickelten Indikatoren – eine Vorgehensweise, die den Historiker zunächst leise befremdet, sodann aber mit wachsender Hartnäckigkeit intellektuell herausfordert. Die dritte Irritation schliesslich betrifft die Befunde selbst. Sie erschüttern liebgewonnene Annahmen über eine vermeintlich natürliche Solidarität unter Minderheiten und konfrontieren den Leser mit einer Nüchternheit, die zugleich verstörend und erhellend wirkt. Denn, so eine der zentralen Schlussfolgerungen dieser Dissertation, Minderheiten agieren oft eigennützig, aus historisch gewachsenen Identitäten und Abgrenzungserfahrungen heraus.

Der Kanton Graubünden dient Rudolf Haltiner als Mikrokosmos der Schweiz und als Untersuchungsraum, um dem politischen Verhalten von Minderheiten in direktdemokratischen Abstimmungen, insbesondere im Hinblick auf Anliegen anderer Minderheiten, nachzuspüren. Dabei bietet Graubünden mit seinen zerklüfteten Bergtälern, seiner politischen Zersplitterung und seiner sprachlich-konfessionellen Vielfalt nahezu ideale Laborbedingungen. Die über 150-jährige Geschichte direktdemokratischer Entscheidungen in diesem spezifischen politischen Raum wird auf ihre Dynamiken, Brüche und Kontinuitäten im Umgang mit Minderheitenanliegen hin untersucht und systematisch ausgewertet.

Der Ausgangspunkt der Untersuchung ist die vielfach geäusserte Annahme, dass Minderheiten aufgrund eigener Erfahrungen mit Diskriminierung oder struktureller Benachteiligung grundsätzlich solidarischer gegenüber anderen Minderheiten auftreten. Diese Annahme hinterfragt Haltiner mit

methodischer Konsequenz. Er formuliert sechs präzise Forschungsfragen, die unter anderem klären sollen, ob sich «Minderheitengemeinden» im Abstimmungsverhalten von anderen Gemeinden unterscheiden, welche Faktoren dieses Verhalten beeinflussen, wie sich historische Mentalitäten auswirken und inwieweit sich aus den Ergebnissen Rückschlüsse auf die demokratische Praxis im Umgang mit Vielfalt ziehen lassen.

Methodisch verbindet Haltiner qualitative und quantitative Zugänge. Im Zentrum stehen 18 eidgenössische Volksabstimmungen mit Minderheitenbezug aus der Zeit zwischen 1860 und 2009, die nach thematischen, zeitlichen und regionalen Kriterien ausgewertet werden. Die Resultate der Abstimmungen werden mit Blick auf sprachliche, religiöse, geografische und sozioökonomische Merkmale der Gemeinden analysiert. Mit Hilfe eines eigens entwickelten «Minderheitswerts» entwirft der Autor eine differenzierte Kartographie des politischen Verhaltens von Minderheiten in Graubünden. Die Ergebnisse werden sowohl statistisch als auch diskursiv kontextualisiert. Hinzu tritt eine umfassende Analyse von Debatten, Presseberichten, historischen Kontexten und lokalpolitischen Dynamiken.

Die empirische Basis der Untersuchung ist breit. Haltiner stützt sich auf die amtlichen Abstimmungsergebnisse des Bundesamts für Statistik sowie auf kantonale und kommunale Auswertungen. Ergänzt werden diese durch eine sorgfältig ausgewählte Palette von Presseartikeln, Zeitzeugenberichten, kirchlichen Stellungnahmen und politischen Quellen aus dem 19. und 20. Jahrhundert. Die Verbindung quantitativer Erhebung mit historischer Kontextualisierung verleiht der Arbeit eine aussergewöhnliche empirische Dichte.

Im abschliessenden Kapitel zieht Haltiner eine differenzierte Bilanz seiner Untersuchung. Er beantwortet die eingangs formulierten Forschungsfragen und überprüft seine Hypothesen. Dabei zeigt sich, dass die Vorstellung einer strukturellen oder moralischen Solidarität unter Minderheiten empirisch nicht haltbar ist. Minderheiten verhalten sich – wie Mehrheiten – primär interessengeleitet und sind stark durch historische Erfahrungen und lokale Identitätsmuster geprägt. Die direkte Demokratie erweist sich als ambivalentes Instrument: Sie ermöglicht Beteiligung, kann aber auch Diskriminierung legitimieren. Haltiner plädiert für eine differenzierte Sicht auf Minderheitenpolitik und Demokratiepraxis und schliesst mit demokratietheoretischen Überlegungen zur Notwendigkeit institutioneller Schutzmechanismen sowie einer politischen Kultur der Anerkennung in heterogenen Gesellschaften.

Meine anfänglichen Irritationen haben sich im Verlauf der Lektüre nicht verflüchtigt, sondern verwandelt: in eine produktive Unruhe, in eine erfreuliche, fruchtbare, ja bisweilen furchtbare Lehre. Erfreulich, weil diese Arbeit mit analytischer Klarheit und historischer Sensibilität neue, überraschende Einsichten in das politische Verhalten von Minderheiten eröffnet. Furchtbar, weil sie uns mit seltener Konsequenz zwingt, auch die eigenen Gewissheiten, Loyalitäten und moralischen Selbstbilder in Frage zu stellen. Vielleicht liegt gerade darin ihr grösster Wert: dass sie nicht beruhigt, sondern beunruhigt – und damit Denken, Lernen und Selbstprüfung ermöglicht. In diesem Sinne erweisen sich die Irritationen, die mich anfänglich ergriffen, am Ende nicht als Störung, sondern als ein unerwarteter, ja beglückender Denkanstoss.

Januar 2026, Sacha Zala

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	15
Tabellenverzeichnis	19
1 Einleitung	21
1.1 Von Divergenzen und Meinungsführern	21
1.2 Begriffsklärung: Minderheit und Minderheitenschutz	25
1.3 Zum allgemeinen Forschungsstand	31
1.4 Direkte Demokratie und Minderheiten: demokratietheoretische Überlegungen	33
1.5 Thesen und Fragestellungen	53
1.6 Einflussfaktoren bei Abstimmungen zu Minderheitenfragen	56
1.7 Methoden und Quellen	60
1.7.1 Analysemethoden zu den Abstimmungsergebnissen	60
1.7.2 Definition des Minderheitswerts	65
1.7.3 Theorie der statistischen Auswertung	66
1.7.4 Quellen	72
2 Der Kanton Graubünden und seine Minderheiten im 19. und 20. Jahrhundert	75
2.1 Spezifische Herausforderungen im Berggebiet und die Möglichkeiten der Politik	75
2.2 Die Entwicklung der politischen, wirtschaftlichen und konfessionellen Verhältnisse in Graubünden im 19. und 20. Jahrhundert	79
2.3 Sprachliche Minderheiten	86
2.4 Die romanischsprachigen Gemeinden	108
2.5 Die Gemeinden der italienischsprachigen Südtäler	130
2.6 Minderheitengemeinden innerhalb sprachlich beziehungsweise konfessionell einheitlicher Kreise	141
	11

2.7 Religiöse und konfessionelle Minderheiten	155
2.8 Ausländer als bürgerrechtliche Minderheit	161
3 Konflikte, Debatten und Abstimmungen	171
3.1 Abstimmungen innerhalb der Zeitperiode des Aufbruchs 1860–1914	172
3.1.1 Aufhebung der bestehenden Ausnahmebestimmungen über schweizerische und nichtschweizerische Juden 1860	173
3.1.2 Niederlassungsfreiheit für Nichtchristen 1866	176
3.1.3 Glaubens- und Kultusfreiheit für Nichtchristen 1866	181
3.1.4 Einführung des Schächtverbots 1893	182
3.2 Abstimmungen innerhalb der Zeitperiode der Regression 1914–1945	192
3.2.1 Für die Erschwerung der Einbürgerung von Ausländern – die erste Ausländerinitiative 1922	192
3.2.2 Strengere Vorschriften für die Einbürgerung von Ausländern 1937	197
3.2.3 Verbot der Freimaurei 1937	202
3.2.4 Anerkennung des Rätoromanischen als vierte Landessprache 1938	211
3.3 Abstimmungen innerhalb der Zeitperiode des Wandels 1945–1975	226
3.3.1 Mit einem neuen Bürgerrechtsgesetz gegen die erleichterte Einbürgerung von Ausländern 1956	226
3.3.2 Finanzielle Unterstützung der Sprachorganisationen 1959	230
3.3.3 Finanzielle Unterstützung der Sprachorganisationen 1960	234
3.3.4 Aufhebung des Jesuiten- und Klosterartikels 1973	239
3.4 Abstimmungen innerhalb der Zeitperiode der Krise ab 1975	247
3.4.1 Gleichstellung von Ausländern bei der Einbürgerung 1977	247
3.4.2 Für eine stärkere Stellung der vierten Landessprache 1996	250
3.4.3 Erleichterung der Einbürgerung von Ausländern der zweiten Generation 2004	256
3.4.4 Erleichterung der Einbürgerung von Ausländern der dritten Generation 2004	258
3.4.5 Stärkung der Dreisprachigkeit in Graubünden 2007	260
3.4.6 Gegen den Bau von Minaretten 2009	264

4 Abstimmungsresultate im thematischen, demografischen und historischen Kontext	269
4.1 Themenbezogene Abstimmungsresultate	269
4.2 Zusammenhang zwischen Minderheitsempfinden und Abstimmungsresultaten	273
4.3 Einflussfaktoren auf das Abstimmungsverhalten	276
4.4 Abstimmungsverhalten in den Regionen	280
4.5 Abstimmungsresultate im historischen Kontext	285
4.5.1 In den romanischsprachigen Minderheitsregionen	286
4.5.2 In den italienischsprachigen Südtälern	291
4.5.3 In den deutschsprachigen Enklaven	295
5 Fazit	301
5.1 Rekapitulation	301
5.2 Beantwortung der Forschungsfragen	309
5.3 Thesenüberprüfung	313
5.4 Demokratietheoretische Schlussfolgerungen	321
Nachwort	329
Anhang	331
Quellenverzeichnis	331
Literaturverzeichnis	333

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Konfundierende Variablen, die die Einflussvariablen (Kovariaten) und gleichzeitig die Abstimmungsergebnisse beeinflussen	71
Abbildung 2:	Geografische Verteilung der drei Amts- und Landessprachen im Kanton Graubünden im Jahr 2000	88
Abbildung 3:	Die Verteilung der Sprachen im Kanton Graubünden	109
Abbildung 4:	<i>Abbildung 4: Anerkennungswerte (AW) für alle 15 Regionen bei den vier Abstimmungen und gemittelte Anerkennungswerte (MAW) in der Zeitperiode 1860–1914</i>	191
Abbildung 5:	Anerkennungswerte (AW) für alle 15 Regionen bei den vier Abstimmungen und gemittelte Anerkennungswerte (MAW) in der Zeitperiode 1914–1945	225
Abbildung 6:	Anerkennungswerte (AW) für alle 15 Regionen bei den vier Abstimmungen und gemittelte Anerkennungswerte (MAW) in der Zeitperiode 1945–1975	246
Abbildung 7:	Anerkennungswerte (AW) für alle 15 Regionen bei den sechs Abstimmungen und gemittelte Anerkennungswerte (MAW) in der Zeitperiode 1975–2009	268

Abbildung 8: Mittelwerte der Anerkennungswerte (MAW) für alle 14 Minderheitsregionen sowie Deutschbünden und Graubünden als Kanton über alle 18 Abstimmungen hinweg	282
Abbildung 9: Mittelwerte der Anerkennungswerte (MAW) für alle 14 Minderheitsregionen sowie Deutschbünden und Kanton über fünf religiöse Abstimmungen hinweg	283
Abbildung 10: Mittelwerte der Anerkennungswerte (MAW) für alle 14 Minderheitsregionen sowie Deutschbünden und Kanton über alle fünf sprachlichen Abstimmungen hinweg	284
Abbildung 11: Mittelwerte der Anerkennungswerte (MAW) für alle 14 Regionen über alle sechs bürgerrechtlich motivierten Abstimmungen hinweg	285
Abbildung 12: Verlauf der gemittelten Anerkennungswerte (MAW) innerhalb der romanischsprachigen Minderheitsregionen sowie der Mehrheitsregion Deutschbünden und des Gesamtkantons über alle Abstimmungen und die vier Zeitperioden hinweg	287
Abbildung 13: Verlauf der gemittelten Anerkennungswerte (MAW) innerhalb der romanischsprachigen Minderheitsregionen sowie der Mehrheitsregion Deutschbünden und des Gesamtkantons über alle religiös motivierten Abstimmungen und die vier Zeitperioden hinweg	288
Abbildung 14: Verlauf der gemittelten Anerkennungswerte (MAW) innerhalb der romanischsprachigen Minderheitsregionen sowie der Mehrheitsregion Deutschbünden und des Gesamtkantons über alle sprachlichen Abstimmungen und die vier Zeitperioden hinweg	289

Abbildung 15: Verlauf der gemittelten Anerkennungswerte (MAW) innerhalb der romanischsprachigen Minderheitenregionen sowie der Mehrheitsregion Deutschbünden und des Gesamtkantons über alle bürgerrechtlichen Abstimmungen und die vier Zeitperioden hinweg	290
Abbildung 16: Verlauf der gemittelten Anerkennungswerte (MAW) innerhalb der italienischsprachigen Minderheitsregionen sowie der Mehrheitsregion Deutschbünden und des ganzen Kantons über alle Abstimmungen und die vier Zeitperioden hinweg	292
Abbildung 17: Verlauf der gemittelten Anerkennungswerte (MAW) innerhalb der italienischsprachigen Minderheitenregionen sowie der Mehrheitsregion Deutschbünden und des Gesamtkantons über alle religiösen Abstimmungen und die vier Zeitperioden hinweg	293
Abbildung 18: Verlauf der gemittelten Anerkennungswerte (MAW) innerhalb der zwei Minderheitenregionen Val Calanca und Valposchiavo sowie der Mehrheitsregion Deutschbünden über alle sprachlichen Abstimmungen und die drei Zeitperioden hinweg	294
Abbildung 19: Verlauf der gemittelten Anerkennungswerte (MAW) innerhalb der zwei Minderheitenregionen Val Calanca und Valposchiavo sowie der Mehrheitsregion Deutschbünden über alle bürgerrechtlich motivierten Abstimmungen und die drei Zeitperioden hinweg	295
Abbildung 20: Verlauf der gemittelten Anerkennungswerte (MAW) innerhalb der drei deutschsprachigen Enklaven Obersaxen, Samnaun und Vals sowie der Mehrheitsregion Deutschbünden über alle 18 Abstimmungen und alle Zeitperioden hinweg	296

Abbildung 21: Verlauf der gemittelten Anerkennungswerte (MAW) innerhalb der drei deutschsprachigen Enklaven Obersaxen, Samnaun und Vals sowie der Mehrheitsregion Deutschbünden über alle religiös motivierten Abstimmungen und alle Zeitperioden hinweg	297
Abbildung 22: Verlauf der gemittelten Anerkennungswerte (MAW) innerhalb der drei deutschsprachigen Enklaven Obersaxen, Samnaun und Vals sowie der Mehrheitsregion Deutschbünden über alle sprachlichen Abstimmungen und alle Zeitperioden hinweg	298
Abbildung 23: Verlauf der gemittelten Anerkennungswerte (MAW) innerhalb der drei deutschsprachigen Enklaven Obersaxen, Samnaun und Vals sowie der Mehrheitsregion Deutschbünden über alle bürgerrechtlichen Abstimmungen und alle Zeitperioden hinweg	299

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Chronologische Darstellung der elf eidgenössischen und sieben kantonalen Abstimmungen zu Fragen der Anerkennung von religiösen, sprachlichen und bürgerrechtlichen Anliegen von Minderheiten im Kanton Graubünden	62
Tabelle 2:	Anzahl Gemeinden mit Bevölkerungsanteil in den 15 Regionen des Kantons Graubünden 1860 und 2009	64
Tabelle 3:	Entwicklung der gesprochenen Mutter- beziehungsweise Hauptsprachen in Graubünden 1880–2020	88
Tabelle 4:	Bevölkerungsanteile mit Romanisch als Hauptsprache in den 45 beziehungsweise ab 1963 44 Gemeinden der Surselva	110
Tabelle 5:	Bevölkerungsanteile mit Romanisch als Hauptsprache in den 20 beziehungsweise ab 1930 noch 19 Gemeinden der Sutselva	116
Tabelle 6:	Bevölkerungsanteile mit Romanisch als Hauptsprache in den 27 Gemeinden des Surmeir	120
Tabelle 7:	Bevölkerungsanteile mit Romanisch als Hauptsprache in den Gemeinden des Vallader-Romanischen	123
Tabelle 8:	Bevölkerungsanteile mit Romanisch als Hauptsprache in den elf Gemeinden des Puter-Romanischen	127
Tabelle 9:	Bevölkerungsanteil mit Italienisch als Hauptsprache in den 22 Gemeinden der drei italienischsprachigen Kreise Bergell, Puschlav und Misox	132

Tabelle 10:	Bevölkerungsanteil mit Romanisch als Hauptsprache und reformiert als Konfession in den drei Gemeinden des Circul da Ramosch	153
Tabelle 11:	Abstimmungsvorlagen mit religiösen, sprachlichen oder bürgerrechtlichen Inhalten zu Minderheiten in Graubünden (1860–2009)	171
Tabelle 12:	Die sieben religiös motivierten Abstimmungsvorlagen zwischen 1860 und 2009 sowie der jeweilig erreichte Anerkennungswert (AW)	269
Tabelle 13:	Die fünf sprachlich motivierten Abstimmungsvorlagen zwischen 1938 und 2007 sowie der jeweils erreichte Anerkennungswert (AW)	270
Tabelle 14:	Die sechs bürgerrechtlich motivierten Abstimmungsvorlagen zwischen 1922 und 2004 sowie der jeweils erreichte Anerkennungswert (AW)	271
Tabelle 15:	Anerkennungswerte (AW1; AW2; AW3; AW4) und Minderheitswerte (MW) in den vier Zeitperioden	273
Tabelle 16:	Korrelationen zwischen den Anerkennungs- und Minderheitswerten für alle Abstimmungen auf Ebene der Gemeinden	274
Tabelle 17:	Univariate Varianzanalysen mit Regressionsberechnungen	277
Tabelle 18:	Ergebnisse der univariaten Varianzanalysen mit festem Faktor	278

1 Einleitung

1.1 Von Divergenzen und Meinungsführern

Die drei Regionen Samnaun, Valposchiavo und Vals besitzen eine historische Gemeinsamkeit, die in ihrer Art zwar wenig schmeichelhaft, aber durchaus plausibel ist. Die Gemeinsamkeit bezieht sich auf ihre im Vergleich ausgeprägte Verweigerung von Minderheitenanliegen bei einer Serie von direktdemokratischen Entscheidungen in der Zeitspanne von 1860 bis 2009. Jedoch trifft dieser Befund – wie wir noch sehen werden – für jede dieser drei Regionen jeweils nur in einem bestimmten Themenbereich zu. Denn die Stimmberechtigten im Samnaun lehnten besonders die Gleichstellung von Nichtchristen ab, jene in der Valposchiavo wollten die erleichterte Einbürgerung von Ausländern verhindern, und die Stimmberechtigten von Vals schliesslich zeigten sich ablehnend gegenüber der Förderung des Romanischen.

Der Hintergrund dieser direktdemokratischen Verdikte lässt sich aus heutiger Sicht aufgrund von historischen Quellen durchaus nachvollziehen, aber da – mindestens bis in die 2000er-Jahre – rund um die Volksabstimmungen weder Trendanalysen noch Nachbefragungen stattgefunden haben, wissen wir letztlich nie so ganz genau, warum der Einzelne (und ab 1971 beziehungsweise 1972 auch *die* Einzelne) so oder anders entschieden hat. Überhaupt bleibt der ganze Prozess der Meinungsbildung, dem in der direkten Demokratie immerhin eine wichtige Bedeutung zukommt, weitgehend im Dunkeln. In der Presse gab es in Graubünden bis weit in die 1970er-Jahre keine Leserbriefspalten, vielmehr nahm die einzelne Zeitung die Rolle eines Parteien-Sprachrohrs ein. Auch wenn bei eidgenössischen Abstimmungen im Radio oder ab den 1960er-Jahren auch im Fernsehen Informationssendungen ausgestrahlt wurden, so blieb dem Stimmbürger vor allem die politisch ausgerichtete Presse als Orientierungshilfe. An den Gemeindeversammlungen mag es zwar lebhaft Diskussionen gegeben haben, doch beschränkten sich diese in der Regel auf die kommunalen Angelegenheiten. Für die Themen der kantonalen und eidgenössischen Abstimmungen bildeten diese Versammlungen keine Plattformen. Wir dürfen davon ausgehen, dass die Meinung beim Stimmbürger – früher noch

stärker als heute – von einzelnen Meinungsführern¹ beeinflusst wurde, von starken Identifikationsfiguren, von *Influencern*, von konfessionellen und politischen Protagonisten.

Ein solcher Meinungsführer war mit grosser Wahrscheinlichkeit der Samnauner Pater Maurus Carnot (1865–1935), der 1888 im Kloster Disentis, weit oben in der Surselva – am anderen Ende des Kantons Graubünden – zum katholischen Priester geweiht worden war. Carnot war nicht nur ein Dichter und Poet, für das er bis heute weitherum verehrt wird, sondern auch ein Dogmatiker² und als im surselvisch-katholischen Milieu Tätiger, dem Judentum gegenüber sicher eher skeptisch eingestellt. Auch wenn nicht belegt ist, ob er beispielsweise im Hinblick auf die Abstimmung von 1893 zum Schächtverbot in Samnaun konkret Einfluss genommen hat, fällt doch auf, dass die Initiative dort auf die höchste Zustimmung von allen Minderheitsregionen Graubündens gestossen ist.

Wie weit sich die Stimmberechtigten der italienischsprachigen Valposchiavo 1922 durch die Meinung einflussreicher Persönlichkeiten leiten liessen, als sie die fremdenfeindlich motivierte, erste *Ausländerinitiative* entgegen der überwältigenden Ablehnung im Kanton Graubünden als einzige Minderheitsregion sogar deutlich annahmen, kann nicht schlüssig beantwortet werden. Aber dass der lokale Herausgeber der italienischsprachigen Zeitung *Il Grigione Italiano* mindestens bei der katholischen Bevölkerung Poschiavos einen gewissen Einfluss ausübte, liegt auf der Hand, da er als Kanoniker in der lokalen katholischen Kirche verwurzelt war.³ Zwar zweifelte er in seiner Zeitung kurz vor dem Abstimmungssonntag seinen Einfluss in leicht vorwurfsvollem Ton an, weil sich bei den letzten Abstimmungen seine Leserschaft einen Dreck („se ne infischia di tutte“) um die Meinung der Zeitung geschert habe. Doch die Bedeutung der Lokalpostille gab ihm nicht nur das Recht, sich vernehmen zu lassen, sondern sie zwang ihn quasi dazu:

Ciononostante chi scrive un periodico qualsiasi ha il diritto e il dovere di non far mistero della propria convinzione. Esponiamo quindi candi-

1 Zum Konzept der Meinungsführerschaft vergleiche: Geber, Sarah: Wie Meinungsführer Meinung kommunizieren: Meinungsführerschaft in der politischen Alltagskommunikation, Köln 2017.

2 Vgl. Lendi, Fritz: Pater Maurus Carnot, in: Bündner Jahrbuch. Zeitschrift für Kunst, Kultur und Geschichte Graubündens 7, 1965, S. 147–149.

3 Bornatico, Remo: Il Grigione Italiano. Gazzetta valposchiavina dal 1901 al 1950, in: Quaderni grigionitaliani 57, 1988, S. 246.

damente il nostro modo di vedere, lasciando ad ognuno piena libertà di votare come gli pare e piace.⁴

Mit klaren Worten empfahl er, die *Ausländerinitiative* anzunehmen.

Der Grund, warum Vals 1996 als einzige Minderheitsregion Graubündens die eidgenössische Vorlage zur Revision des Sprachenartikels verwarf, lag vielleicht weniger in der aktuellen Beeinflussung durch eine einzelne Stimme als in einem über Jahrhunderte entwickelten Minderheitsempfinden. Dieses ist auf die Besiedlungsgeschichte und die historische Beziehungsgestaltung mit den romanischsprachigen Nachbarn zurückzuführen, welche einerseits geprägt sein musste vom Selbstbehauptungs- und Expansionswillen der deutschsprachigen *Eindringlinge* und andererseits von der Abwehrhaltung der einheimischen Romanen. So mag die triumphale Erennung des Romanischen als vierte Landessprache kurz vor Ausbruch des Zweiten Weltkriegs sowie die zunehmenden Forderungen und Selbstbehauptungsanstrengungen der romanischen Sprachorganisationen wie Triggerpunkte beim Valser Minderheitsempfinden gewirkt haben. Und das Nein in der Urne war dann der Schrei aufgrund des ausgelösten Schmerzes.

Welche Bedeutung die Meinungsführerschaft für den politischen Prozess und vor allem für das Erheischen von Aufmerksamkeit für die Anliegen von Minderheiten auch heute noch hat, zeigt ein weiteres Beispiel aus jüngster Zeit. Am 23. Januar 2023 kommentierte in der Bündner-Ausgabe der regionalen Zeitung *Südostschweiz* ein wissenschaftlicher Mitarbeiter der PGI⁵ die offenbar unzulängliche Repräsentanz von italienischsprachigen Bündnern in der kantonalen Verwaltung. Er erklärte diesen Sachverhalt mit dem Umstand, dass etwa die Hälfte der italienischsprachigen Bevölkerung weit von der Hauptstadt Chur entfernt lebe. Allerdings glaubte er, auch noch andere Gründe zu erkennen:

Ein weiterer Grund – daran habe ich keinen Zweifel – ist aber auch die diskriminierende Praxis gegenüber den Minderheitensprachen in

4 O. A. (sehr wahrscheinlich aber Don Pietro Taramelli): Come voteremo domenica?, in: *Il Grigione Italiano*, 7.6.1922. Übersetzung: „Dennoch hat jeder, der eine Zeitschrift schreibt, das Recht und die Pflicht, seine Überzeugung offen zu zeigen. Wir legen also offen unsere Sichtweise dar und lassen jedem die volle Freiheit, so zu wählen, wie er es für richtig und gut hält.“

5 Die Pro Grigioni Italiano (PGI) ist ein Verein, der 1918 in Chur gegründet wurde, um die italienische Sprache auf kantonaler und eidgenössischer Ebene zu fördern, die kulturelle Identität des italienischen Teils Graubündens zu unterstützen und die Interessen der italienischsprachigen Minderheit zu verteidigen. (Quelle: <https://www.pgichi.ch/it/la-pro-grigioni-italiano>, Stand: 21.2.2022).

der Abfassung der Stellenausschreibungen sowie im anschliessenden Auswahlverfahren: Ausschlaggebend ist die Beherrschung der deutschen Sprache, Kenntnisse des Rätoromanischen oder des Italienischen sind nur wünschenswert, wobei jedoch in verschiedenen Fällen sogar dem Englischen Vorzug gegeben wird.⁶

Hier prangert ein Angehöriger der italienischsprachigen Minderheit in Graubünden die Missachtung offenbar berechtigter Ansprüche an die deutschsprachige Mehrheit an. Beim Lesen des Kommentars mag die Frage auftauchen, wie es denn eigentlich um die Anerkennungsbereitschaft von Minderheiten steht, wenn es um die Ansprüche anderer Minderheiten geht. Mit dieser Frage will sich die vorliegende Studie auseinandersetzen.

Die hier aufgegriffene Frage nach der Einstellung und dem Verhalten von Gesellschaften in einer Minderheitensituation gegenüber den Anliegen von anderen Minderheiten lässt sich weiter differenzieren: Wie unterscheiden sich Gesellschaften in einer Minderheitensituation von solchen in einer Mehrheitssituation? Sind Minderheitengesellschaften gegenüber den Anliegen anderer Minderheiten offener als Mehrheitsgesellschaften? Oder verhalten sich Minderheiten gegenüber anderen Minderheiten sogar verschlossener, gleichgültiger? Und schliesslich: Wie lassen sich allfällige Befunde erklären und interpretieren?

Das mit diesen Fragen verbundene Interesse gründet auf der Alltagshypothese, wonach Minderheiten doch ein ganz besonderes Interesse für die Anliegen anderer Minderheiten entwickeln, und dieses bei direktdemokratischen Entscheidungen zum Ausdruck bringen. Lässt sich diese Hypothese bestätigen, wäre das ein Aspekt, der vergangene, gegenwärtige und zukünftige direktdemokratische Entscheidungen besser versteh- beziehungsweise voraussagbar machen würde.

Doch bevor wir die hier aufgeworfenen Fragen angehen können, wollen wir das Augenmerk auf den Begriff der Minderheit legen, denn dieser ist vielschichtiger, als es auf den ersten Blick scheint. Der Begriff Minderheit beschreibt nicht nur einen Zustand, in der sich eine Gemeinschaft befindet, sondern auch das Verhältnis zur Mehrheit, die erstere erst zu einer Minderheit degradiert. Nur: Es ist nicht nur das quantitative Verhältnis gegenüber einer Mehrheit (oder gegenüber anderen Minderheiten) als objektives Merkmal, das eine Minderheit ausmacht, sondern es sind auch subjektive Merkmale wie das Bewusstsein und das Empfinden, die die Minderheit

6 Fontana, Paolo G.: Il favonio. Collaziun a la pagina tudestga, in: Bündner Zeitung (Südostschweiz) vom 16. Januar 2023.

erst als Minderheit denken und handeln lassen. Es ist also notwendig, die Vieldeutigkeit des Begriffs Minderheit offenzulegen. Denn nur mit der Klärung der Umstände, was eine Minderheit definiert, eröffnet sich die Möglichkeit, dass das, was sich in Bezug auf die *eine* Minderheit sagen lässt, auch auf eine *andere* übertragen werden kann. Doch ist Vorsicht geboten, denn Entstehungsgeschichte, historische und aktuelle Beziehungsmuster zu Nachbargesellschaften und rechtliche Rahmenbedingungen prägen verschiedene Minderheiten auf unterschiedliche Weise. Nicht alles, was bezogen auf die eine Minderheit Gültigkeit hat, lässt sich auch auf eine andere Minderheit übertragen.

Ganz am Schluss dieser Arbeit werden wir die Fragen nach der Verallgemeinerung der gewonnenen Erkenntnisse aufgreifen. Es wird darum gehen, zu reflektieren, ob und inwieweit das gewählte Untersuchungsdesign und die angewendeten Methoden eine Verallgemeinerung zulassen, ob also tatsächlich induktiv so etwas wie eine „Theorie“ gewonnen werden kann. Sollte dies tatsächlich gelingen, dann wäre der gewählte Untersuchungsraum, also der Kanton Graubünden, sozusagen ein *model case*⁷ für die Bedingungen, die der Anerkennung von Minderheiten gegenüber anderen Minderheiten förderlich oder hinderlich sind – eine Forschungsperspektive mit hohem Motivationspotential.

1.2 Begriffsklärung: Minderheit und Minderheitenschutz

Wer über Minderheiten forscht, muss zuerst klären, was darunter zu verstehen ist. Dabei fällt unmittelbar auf, dass der Begriff der Minderheit in der Regel mit dem Begriff des Konflikts einhergeht. Wenn von Minderheiten die Rede ist, dann handelt es sich meistens um deren unberücksichtigte Ansprüche durch eine Mehrheit. Der deutsche Historiker, Kultursoziologe und Publizist Henning Eichberg (1942–2017) definiert Minderheiten denn auch als soziale Klassen, geografisch bedingte Siedlungsstrukturen, soziale Randgruppen, politische Parteien, religiöse Gruppierungen, Generationen, Geschlechter sowie nationale und ethnische Gemeinschaften, die alle mit einer Mehrheit konfrontiert sind, was sie erst zur Minderheit macht. Der Minderheitenbegriff, so Eichberg weiter, unterstehe einer grossen Relativi-

7 Vgl. Krause, Monika; Hoebel, Thomas: Von Mäusen, Menschen und Revolutionen: Modellfälle in der Sozialforschung, übers. v. Gebauer, Stephan, Hamburg 2023 (Positionen – Sozialforschung weiter denken).

tät und sei historisch veränderlich. Nicht immer verstehen sich die Angehörigen einer Minderheit als Minderheit, sondern als Mehrheit in einem allerdings noch nicht bestehenden Nationalstaat wie die Basken, Bretonen, Waliser und Schotten. Nicht immer entstehen Konflikte zwischen Minderheiten und Mehrheiten durch Verfolgungen der Mehrheiten gegen die Minderheiten wie beispielsweise die Sinti und Roma oder die Juden. Gelegentlich stellte sich die Unterdrückung seitenverkehrt dar, wie in Südafrika oder in Irland im 18. und 19. Jahrhundert, wo eine Minderheit die Mehrheit dominierte.⁸ Fest steht auch, dass sich politische Minderheiten in parteipolitischen, revolutionären und konservativen Bewegungen manifestieren. So betraf auch der historische Prozess der Bildung von Nationalstaaten im 19. und 20. Jahrhundert das Verhältnis ethnischer Minderheiten und Mehrheiten.

Eine etwas andere Form des Mehrheits-Minderheits-Verhältnisses beschreibt der französische Wirtschaftswissenschaftler Thomas Piketty (*1971). Ihm zufolge sei der soziale Klassenkonflikt zwar weniger spezifisch für ein Mehrheits-Minderheits-Verhältnis als für Produktionsverhältnisse, Einkommens-, Vermögens- und Machtverteilung, doch lasse sich auch dieser Konflikt als ein solcher zwischen einer Minderheit (Kapital) und einer Mehrheit (Produktionskraft) definieren.⁹

Obwohl in der UN-Charta vom 26. Juni 1945 der Begriff der „Menschenrechte“ bereits eine wichtige Rolle spielte, erhielt die Frage der Minderheiten erst in den 1970er-Jahren die entsprechende Aufmerksamkeit. Sowohl die Definition des Begriffs Minderheit von Francesco Capotorti (1925–2002)¹⁰, ehemaliger Richter am Europäischen Gerichtshof in Luxemburg, aus dem Jahr 1979 als auch jene des Advokaten Jules Deschênes (1923–2000)¹¹ aus dem Jahr 1985 grenzen Minderheitenschutz in seinem Anwendungsbereich auf den traditionellen Kernbereich ein. Von den modernen Deutungen des Minderheitenbegriffs aber, die später gerade im Kontext der

8 Eichberg, Henning: Minderheit und Mehrheit, Berlin 2011 (Einführungen Geschichte).

9 Vgl. Piketty, Thomas; Hansen, André; Heinemann, Enrico u. a.: Kapital und Ideologie, 2020.

10 Capotorti, Francesco: Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, religious and Linguistic Minorities, 1979, UN Doc., E/CN.4/Sub.2/384/Rev. 1, <https://undocs.org/en/E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1>, Stand: 14.10.2020.

11 Deschênes, Jules: Proposal concerning a definition of the term „minority“, <https://digitallibrary.un.org/record/88267>, Stand: 14.10.2020.

Minderheit in der Minderheit besondere Bedeutungen entfalten sollten, wie etwa in Bezug auf sexuelle Minderheiten, war man hier noch weit entfernt.¹²

Wie der Verfassungshistoriker sowie Staats- und Rechtsphilosoph Andreas Kley (*1959) schrieb, beschritt die Schweiz, was den Minderheitenschutz und die damit verbundenen Menschenrechte betrifft, einen gemächlichen Weg. Nachdem sie aufgrund des 1948 offen ausgebrochenen Kalten Kriegs ihre Abgrenzungstendenz verstärkt hatte, trat sie nach langem Hin und Her dann doch 1963 dem Europarat bei und ratifizierte schliesslich mit Rechtswirkung ab 28. November 1974 auch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Die Hinterlegung der schweizerischen Ratifikationsurkunde erfolgte somit 24 Jahre nach deren Gründung am 11. April 1950 beziehungsweise 21 Jahre nach ihrem Inkrafttreten am 3. September 1953. Vorausgegangen war eine Debatte um die Ratifizierung, die ganz im Geist der antikommunistischen Massenpropaganda und der Warnung vor jeglichen „fremden Richtern“ stattgefunden hatte.¹³

Wirkungslos blieb die Unterzeichnung der EMRK dann aber nicht. Gemäss der Zürcher Staats- und Verwaltungsrechtlerin Regina Kiener (*1962) lässt sich der Einfluss der EMRK auf die schweizerische Bundesverfassung schon anhand der neu dazugekommenen Grundrechte aufzeigen. So sind bei der Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 unter anderem die Garantie der Menschenwürde, das Willkürverbot, das Recht auf Hilfe in Notlagen und das Recht auf ein faires Verfahren dazugekommen. Neu wurden auch Bestimmungen über die Verwirklichung und über die Einschränkung von Grundrechten aufgenommen.¹⁴ Überhaupt, so sieht es Kiener, habe die enge Verbindung von nationalen und konventionsrechtlichen Garantien und die vermittelnde, auf Ergänzung, Interpretation und Rechtsschöpfung beruhende Tätigkeit des Bundesgerichts dazu geführt, dass die EMRK insgesamt einen wesentlichen Beitrag zur Umgestaltung und Modernisierung des nationalen Grundrechtsschutzes geleistet habe.¹⁵

12 Hilpold, Peter: Der Schutz der Minderheit in der Minderheit im Völkerrecht, in: Hilpold, Peter; Perathoner, Christoph (Hg.): Die Ladiner: eine Minderheit in der Minderheit, Bozen 2005, S. 9–30.

13 Kley, Andreas; Sigrist, Martin: Der Beitritt der Schweiz zur EMRK – Vorbereitung und Umsetzung des Beitritts vor und nach 1974, in: 40 Jahre Beitritt der Schweiz zur EMRK. Referate zur Jubiläumstagung vom 27. November 2014, Zürich, Basel, Genf 2015, S. 17–52.

14 Kiener, Regina: Der Einfluss der EMRK auf die BV 1999, in: Jaag, Tobias; Kaufmann, Christine (Hg.): 40 Jahre Beitritt der Schweiz zur EMRK. Referate zur Jubiläumstagung vom 27. November 2014, Zürich, Basel, Genf 2015, S. 54.

15 Ebd., S. 88.

Obwohl die EMRK kein eigentliches Abkommen zum Schutz von Minderheiten oder Minderheitsangehörigen ist und auch keine spezifischen Minderheitenrechte kennt, lassen sich aus den Individualrechten zahlreiche Garantien ableiten, die für Angehörige von Minderheiten im Alltag von grosser Bedeutung sind. Die EMRK schützt diese vor Eingriffen, die gerade damit zusammenhängen, dass sie einer Minderheit angehören. In den Artikeln zwei bis vierzehn sind die Rechte und Freiheiten aufgeführt, die den Individuen – und damit auch den Angehörigen von Minderheiten – zu gewähren sind. So müssen beispielsweise die Staaten aufgrund von Art. 8 EMRK die nomadische Lebensweise erleichtern und dürfen aufgrund von Art. 9 die Ausübung einer Religion nicht verbieten. Die EMRK schützt Menschen nicht nur vor staatlichen Eingriffen in ihre Grundrechte, sondern verpflichtet Staaten auch, aktive Massnahmen zum Schutz der Menschenrechte zu treffen. Diese sogenannten *positiven Verpflichtungen* beinhalten einen gewissen Schutz vor Übergriffen aufs Private. Darüber hinaus bedingen sie, dass der Staat für einen effektiven Menschenrechtsschutz notwendige Rahmenbedingungen schafft. Positive Verpflichtungen sind im Zusammenhang mit Minderheiten von grosser Bedeutung.¹⁶ Sowohl die Vorgeschichte als auch der schweizerische Beitritt wie die anschliessenden Rechtsfälle auf der Grundlage der EMRK dürften die behördliche Politik Graubündens gegenüber Minderheiten und Menschenrechten mitgeprägt haben, wie beispielsweise die beiden Vorlagen zur finanziellen Unterstützung der Sprachorganisationen 1959 beziehungsweise 1960 belegen (siehe Kap. 3.3.2 und Kap. 3.3.3).

Eine weitere Kategorie von Minderheiten mit einer gewissen Relevanz im vorliegenden Kontext bilden ethnische Minderheiten, Migrationsminderheiten und Völker ohne Staaten. Bei letzteren handelt es sich um solche, die bei der Nationalstaatenbildung im 19. und 20. Jahrhundert leer ausgegangen sind, meistens weil sie zu klein sind, um einen Anspruch auf einen eigenen Staat erheben zu können. Allerdings führte die Schwächung des Nationalstaats im Zuge der Neuordnung Europas zu einer Verbesserung der Perspektiven, Autonomie und Nationalitätenstatut durchzusetzen. Derartige Vereinbarungen ermöglichen es ihnen, grosse Teile der innenpolitischen und kulturellen Angelegenheiten selbst zu gestalten, ohne im Sinne des Völkerrechts souverän zu werden. Der deutsche Minderheitenexperte Klemens

16 Rütte, Barbara von; Zimmermann, Nesa: Menschenrechte und Minderheiten. Der Minderheitenschutz unter der Europäischen Menschenrechtskonvention, Zürich 2016, S. 12–13.

Ludwig (1955–2022) zählt dazu 19 Beispiele auf, die von den Aromunen auf dem Balkan bis zu den Walisern im Süden Englands reichen. Dazu gehören nach seiner Definition auch die rätoromanischen Völker wie die Bündnerromanen, die Dolomitenladiner und die Friauler.¹⁷

Als ethnische Minderheiten bezeichnet Ludwig Völker, die ausserhalb „ihres“ Nationalstaates leben. Ursache für solche Konstellationen können neue Grenzziehungen nach Kriegen und Eroberungen, die von den Siegern festgeschrieben wurden, Auswanderungswellen aufgrund wirtschaftlicher Verelendung oder Verfolgung oder gezieltes Anwerben zur Kolonisierung bestimmter Landstriche sein. Beispiele dafür reichen von den Albanern in den Nachbarstaaten bis zu den Auslandsungarn, deren grösster Teil in Rumänien lebt. Im Alpenraum sind es vor allem die Südtiroler in der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol, die heute zu 62 % Deutsch, zu 23 % Italienisch und zu 4 % Ladinisch sprechen.¹⁸

Kategorien des Verhältnisses zwischen Minderheiten und Mehrheiten betreffen die Art und Weise, wie sich eine Mehrheit gegenüber einer Minderheit verhält. Dieses Verhalten bewegt sich irgendwo zwischen den beiden Polen Ablehnung und Akzeptanz und findet ihren Ausdruck einerseits im Recht und andererseits in der Haltung und der Einstellung von Angehörigen einer Mehrheit.

Rechtsträgern wie Staaten oder Staatsgebilden (Kantone etc.), aber auch innerstaatlichen Körperschaften wie etwa Bildungsinstitutionen, Vereinigungen etc. stehen für den Umgang mit Minderheiten zwischen Anerkennung und Verweigerung auch noch die Möglichkeit der Gleichgültigkeit zur Verfügung.¹⁹ Dabei ist die Ablehnung von Minderheiten beziehungsweise ihrer Anliegen für die betroffenen Menschen die einschneidendste Form der Reaktion durch die Mehrheit. Zwar können auch hier verschiedene Schattierungen auftreten, die von der Diskriminierung und Unterdrückung über die Verfolgung bis zur Vertreibung und gar zum Völkermord reichen können.

Das auf allgemeinen Regeln basierende Recht schafft Minderheiten. Dabei kann das Recht Minderheiten anerkennen, oder aber sie explizit oder implizit ablehnen. Diskriminierung entsteht aber nicht nur bei Ablehnung,

17 Vgl. Ludwig, Klemens: *Ethnische Minderheiten in Europa: ein Lexikon*, München 1995 (Beck'sche Reihe 1115).

18 Ebd.

19 Anderheiden, Michael: *Sprachminderheiten im Rechtswesen: Zwischen Diskriminierung und Toleranz*, in: *Sprachenvielfalt und Kulturfrieden. Sprachminderheit – Einsprachigkeit – Mehrsprachigkeit: Probleme und Chancen sprachlicher Vielfalt*, Fribourg 2008, S. 101.

sondern kann auch gewollt oder ungewollt im Falle der Anerkennung auftreten.

Die in unserem Rechtssystem häufigste Form der Ablehnung stellt bis heute die Diskriminierung dar. Eine solche liegt vor, wenn eine Person aufgrund eines bestimmten Merkmals wie der Herkunft, der Religion oder der Sprache eine ungünstigere Behandlung als eine andere Person erfährt. Neben dieser unmittelbaren Form der Diskriminierung können aber auch scheinbar neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen in besonderer Weise benachteiligen. Wer beispielsweise eine Minderheitensprache spricht, erreicht beruflich weniger als ein Sprecher der Mehrheitsprache.

Eine rechtlich indifferente Behandlung von Minderheiten gibt es nicht. „Vielmehr“, so der deutsche Staatsrechtler Michael Anderheiden (*1963), „ist stets ein anderer Parameter vorrangig, der im Ergebnis gerechtfertigte oder ungerechtfertigte sprachliche Indifferenz zulassen mag.“²⁰ Zwar bezieht sich Anderheiden hier explizit auf die rechtlich begründete Indifferenz gegenüber *sprachlichen* Minderheiten, doch darf diese Feststellung wohl auch auf religiöse Minderheiten und Ausländer angewendet werden.

Im Zusammenhang mit der rechtlich begründeten Anerkennung spricht Anderheiden von einer paradox anmutenden Haltung, da diese einerseits auf Ablehnung (ohne die entsprechenden ablehnenden Massnahmen) und andererseits auf Zustimmung beruhe. Dazu kommt, dass eine mit Beständigkeit ausgeübte Anerkennung verschiedene Ursachen haben kann. Am Beispiel des Tolerierens einer Sprachminderheit kann das anschaulich erläutert werden.

Bei der Anerkennung wegen Minimierung beziehungsweise aus Arroganz können Minderheitensprachen toleriert werden, weil sie kaum noch gesprochen werden und die wenigen Sprecher sich „niedlich“ anhören. Bei der Anerkennung als Ergebnis eines rationalen Kalküls liegt eine Abwägung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses zwischen tolerantem und intolerantem Verhalten vor. Diese Form der Anerkennung birgt jedoch für die Sprachminderheit die Gefahr, infolge der beständigen Überprüfung dieses Verhältnisses stark verunsichert zu werden. Wird die Sprachminderheit von der Mehrheit als wertvoll und bereichernd empfunden, liegt zwar ebenfalls ein rationales Kalkül vor, es kann aber auch Ausdruck eines gewissen Hochmuts sein.

20 Ebd., S. 107.

Schliesslich kann Anerkennung auch ganz einfach auf der abstrakten Anerkennung der Angehörigen einer Minderheit als gleichberechtigte Menschen gründen. Diese Form der Anerkennung führt in der Regel zum Abbau von Ungleichheiten (positive Diskriminierung; affirmative action), birgt aber die Gefahr, dass die bestehende Diskriminierung durch erneute, entgegengesetzte Diskriminierung ersetzt wird. Realiter sind wohl am häufigsten Mischformen aus all diesen Anerkennungsformen anzutreffen.

Wenn die Mehrheit Eigenschaften oder Fähigkeiten einer Minderheit als Ergänzung der eigenen Eigenschaften oder Fähigkeiten übernimmt, ohne dabei die eigenen Eigenschaften und Fähigkeiten aufzugeben, und dies als Bereicherung empfindet, dann liegt nicht nur Anerkennung, sondern sogar Akzeptanz vor. Im sprachlichen Bereich wäre das Ergebnis eine Bi- oder gar eine Multilingualität.

1.3 Zum allgemeinen Forschungsstand

1985 untersuchte der Geograf Andreas Kleiner die Zentrum-Peripherie-Indizes im Zusammenhang mit der Zu- beziehungsweise Abwanderung und bestätigte dabei u. a. die Hypothese, wonach eine zentralere Gemeinde auch einen positiveren Wanderungssaldo aufwies beziehungsweise je peripherer eine Gemeinde lag, desto grösser war die Abwanderung aus dieser Gemeinde.²¹ Das sind Konstellationen, die in Graubünden mit der Kantonshauptstadt Chur sowie den Hauptorten in den Talschaften haufenweise anzutreffen sind. Hier zu erwähnen sind beispielsweise Zentren wie Ilanz in der Surselva, Thusis in der Sutselva oder St. Moritz im Oberengadin.

In einer breit angelegten Untersuchung der Wahlen der Schweizer Kantonsparlamente zwischen 1986 und 1997 konnte der Volkswirtschafts- und Politikwissenschaftler Adrian Vatter (*1965) aufzeigen, dass neben sozio-ökonomischen, demografischen und kulturellen Faktoren auch die Grösse der Wahlkreise Einfluss auf die Anzahl der legislativen Parteien hatte. Je ruraler und agrarischer, je weniger dicht besiedelt, je einheitlicher die Religionszugehörigkeit der Bevölkerung und je kleiner die Wahlkreise in einem Kanton waren, desto kleiner war auch die Zahl der politischen Parteien

21 Kleiner, Andreas: Migration und Zentrum – Peripherie – Beziehungen im Schweizerischen Alpenraum, Bd. 4, Zürich 1985 (Geo-Processing Reihe).

im Parlament.²² Auch wenn der Kanton Graubünden nicht zum Untersuchungsraum von Vatter gehörte, so treffen seine Feststellungen zweifelsfrei auch auf diesen Kanton zu, wo die Parteienvielfalt bis zum heutigen Tag unter dem schweizerischen Mittel liegt.²³

In einer quantitativen Studie haben 2007 Alexandrowicz, Brunner und Mayring²⁴ für Kärnten, Norditalien und Nordslowenien u. a. das Ausmass der momentanen Zufriedenheit mit dem Leben im Allgemeinen erhoben und mit den Resultaten der Erhebungen von *Eurobarometer* und *Candidate Countries Eurobarometer* verglichen. Dabei haben sie festgestellt, dass in Kärnten die Zufriedenheit mit dem Leben allgemein zwar am höchsten war, die Frauen aber in geringerem Ausmass Zufriedenheit äusserten als die Männer. In Slowenien und Norditalien lag die Zufriedenheit in einer neutralen Mittelkategorie, doch unterschieden sich diese beiden Regionen von Kärnten dadurch, als sich in Slowenien die Tendenz in der Geschlechterdifferenzierung gerade umgekehrt zeigte, und in Norditalien kein Unterschied zwischen den Geschlechtern erkennbar war. Alle Ergebnisse waren aufgrund des geringen Stichprobenumfangs aber statistisch nicht signifikant.²⁵ Da in der vorliegenden Studie die Geschlechterfrage nicht untersucht wird, können ihre Erkenntnisse auch nicht berücksichtigt werden.

Lars Keller ging in seiner 2009 erstellten Studie²⁶ der Frage nach, auf welche Weise und in welchem Ausmass sich die Lebensqualität innerhalb der Regionen des Alpenraums unterschieden, und entwickelte dazu ein wissenschaftliches Modell. Dieses Modell, dem Gedanken der Nachhaltigkeit folgend, operierte mit 50 objektiven Indikatoren, die selbst wiederum in zwölf Indikatoren-Sets gruppiert wurden, wozu u. a. auch *Gleichberechtigung* und *Partizipation* gehörten.

Keller bezog den Begriff der *Gleichberechtigung* allerdings lediglich auf *Gender Mainstreaming*, dessen Ziel die Gleichstellung der Geschlechter

22 Vatter, Adrian: Legislative Party Fragmentation in Swiss Cantons: A Function of Cleavage Structures or Electoral Institutions?, in: Party Politics 9 (4), 07.2003, S. 454, <https://doi.org/10.1177/135406880394002>, Stand: 15.6.2020.

23 Bundesamt für Statistik: Kantonale Parlamentswahlen. Mandatsverteilung nach Parteien, Geschlecht und Kantonen, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/agenda.assetdetail.34727552.html>, Stand: 30.6.2023.

24 Alexandrowicz, Rainer; Brunner, Eva; Mayring, Philipp: Ergebnisse der Kärntner Genderstudie im Vergleich mit anderen Alpen-Adria-Ländern, in: Bahovec, Tina (Hg.): frauen.männer, Klagenfurt 2007 (Alpen-Adria-Schriftenreihe), S. 413–429.

25 Ebd., S. 424–425.

26 Keller, Lars: Lebensqualitäten im Alpenraum, Innsbruck 2009 (Innsbrucker geographische Studien).

auf allen gesellschaftlichen Ebenen war und ist, und liess damit die Interessensansprüche anderer sozialer Gruppen, etwa von Immigranten oder sprachlich-kulturellen Minderheiten, ausser acht.²⁷ Als Indikatoren zur quantitativen Erfassung des Grades an Gleichstellung der Geschlechter verwendete Keller einerseits die Arbeitslosen- beziehungsweise Erwerbsquoten der Frauen und andererseits deren Verhältnisse zu den Arbeitslosenbeziehungsweise Erwerbsquoten der Männer sowie die geschlechtliche Besetzung im höchsten Exekutivamt des jeweiligen Hauptortes einer Region. Auch er schränkte aber stark ein, indem er Gleichberechtigung ausschliesslich auf das Erwerbsleben und – nur sehr rudimentär – auf politische Partizipation bezog. Wie schon bei der Studie von Alexandrowicz, Brunner und Mayring bringt auch jene von Keller kaum verwertbare Erkenntnisse, die in der vorliegenden Untersuchung verwendet werden könnten.

1.4 Direkte Demokratie und Minderheiten: demokratietheoretische Überlegungen

Moderne Demokratien verstehen sich hauptsächlich als Repräsentativdemokratien oder als *Wahldemokratien* und nicht als unmittelbare Volksherrschaften oder *Abstimmungsdemokratien*.²⁸ Die Schweiz allerdings gilt seit 1874 als *Referendumsdemokratie* und zeigt im internationalen Vergleich während allen Zeitperioden die höchste Anzahl an nationalen Referenda und Volksinitiativen.²⁹ Mit dem fakultativen Gesetzes- und dem obligatorischen Verfassungs- und Staatsvertragsreferendum sowie der Volksinitiative auf Teil- beziehungsweise auf Totalrevision der Bundesverfassung nimmt die Schweiz unter den demokratischen Staaten eine Sonderstellung ein. Als Vorteile der schweizerischen direkten Demokratie sieht der Schweizer Politikwissenschaftler Hanspeter Kriesi (*1949) u. a. das vergrösserte Angebot an politischen Beteiligungsmöglichkeiten, die politische Stabilität und soziale Kohäsion sowie die hohe wirtschaftliche Leistungskraft. Als Nachteile beziehungsweise mögliche Gefahren identifiziert er die Demagogie, den Brems-, Verzögerungs- oder Blockierungseffekt und die Verhinderung einer kohärenten Politik durch wechselnde Mehrheiten. Nicht zu unterschätzen ist auch der Befund, wonach die schweizerische Variante

27 Ebd., S. 188–207.

28 Vgl. Schmidt, Manfred G.: *Demokratietheorien: eine Einführung*, Wiesbaden 2010 (Lehrbuch), S. 336.

29 Ebd., S. 341.

der Direktdemokratie ein Diskriminierungsproblem aufweist. So dominiert die deutschsprachige Schweiz in vielen Bereichen die französischsprachige Schweiz.³⁰

Der Umstand der Diskriminierung spielt in der vorliegenden Untersuchung eine zentrale Rolle. Allerdings steht nicht das Verhältnis zwischen Mehrheit und Minderheit im Zentrum der Aufmerksamkeit, sondern jenes zwischen den Minderheiten. Es geht um die gegenseitige Anerkennung der jeweiligen Ansprüche auf Gleichstellung, Unterstützung und Förderung. Und es geht um die Bedeutung und Folgen der direktdemokratischen Entscheidungen im historischen Kontext. Die direkte Demokratie spielt in diesem Zusammenhang eine schicksalshafte Rolle, was die untersuchten Resultate der 18 Volksabstimmungen im Zeitraum zwischen 1860 und 2009 zweifelsfrei aufzeigen. Und es geht um die Frage, ob die in der Forschung häufig hervorgehobene integrierende Funktion der direkten Demokratie auch in den Verhältnissen eines schweizerischen Gebirgskantons nachgewiesen werden kann. Eines lässt sich bereits an dieser Stelle vorwegnehmen: Nicht selten sind es gerade direktdemokratische Entscheidungen, die der Erfüllung von Ansprüchen auf Gleichstellung, Unterstützung und Förderung von Minderheiten im Wege stehen. Und dies auch dann, wenn die Vorschläge von den eigenen, direktdemokratisch gewählten Regierungsbehörden kommen (siehe Kap. 5.4).

Die direkte Demokratie in den Schweizer Kantonen wird in der modernen Geschichtsschreibung als das Ergebnis eines aktiven, originellen und konfliktreichen Aneignungsprozesses der Akteure dargestellt, der gleichermaßen von Kontinuität und Diskontinuität geprägt war.³¹ Graubünden zeichnete sich am Ausgang des Ancien Régime zusammen mit den Kantonen Schwyz, Uri, Unterwalden, Appenzell, Zug, Glarus und dem oberen Teil des Wallis durch eine spezielle Konstellation aus. Die Versammlungen beziehungsweise Gemeinden der politisch berechtigten männlichen Bürger, die auch soziologisch eine Mehrheit der männlichen Bevölkerung des Territoriums ausmachten, übten durch Wahl- und Sachentscheide die oberste Gewalt und Souveränität aus. Die politische Transformation im 19. Jahrhundert führte auch im Kanton Graubünden zu einer kantonalen Verfassung, die zwar nach wie vor auf der Volkssouveränität beruhte, sich aber

30 Vgl. Kriesi, Hanspeter: *Direct democratic choice: the Swiss experience*, Lanham, Md. 2008.

31 Vgl. z. B. Suter, Andreas: Die Genese der direkten Demokratie: aktuelle Debatten und wissenschaftliche Ergebnisse (Teil 1), in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 62, 2012, S. 456–473, <https://doi.org/10.5169/SEALS-325280>, Stand: 21.3.2022.