

Hausarbeit 1

# Rivalität zwischen Sprachgruppen

Eine Analyse des Kantons Graubünden: Direktdemokratische Elemente und deren Einfluss auf die Sprachenpolitik

6.5.2010

Proseminar Innenpolitik: Anders, aber ähnlich:  
Direkte Demokratie in der Schweiz und in den US-Bundesstaaten.  
Anna Christmann

Eingereicht von **Clau Dermont**  
Landoltstrasse 70  
3007 Bern  
clau.dermont@students.unibe.ch

**Institut für Politikwissenschaft Bern**  
Lerchenweg 36 – 3009 Bern  
BA Major Sozialwissenschaften (150 ECTS)  
4. Semester

## **1. Einleitung**

Kaum ein anderes westliches Land hat auf so engem Raum und mit so wenigen Einwohnerinnen<sup>1</sup> eine Sprachenvielfalt, wie die Schweiz eine aufweist. Obwohl Deutsch und Französisch dominieren, wird in zwei Kantonen Italienisch gesprochen und gelebt, und im Kanton Graubünden überlebt mit Rätoromanisch eine Sprache, welche heute von gerade mal 0.5% der gesamtschweizerischen Bevölkerung gesprochen wird (Lüdi und Werlen 2005, 7). Die Schweiz verfügt jedoch auch über ausgeprägte direktdemokratische Elemente sowie ein föderalistisches System mit 26 Kanton. Durch die historisch gewachsenen Strukturen beschränkt sich das Sprachgebiet des Rätoromanischen auf dem Kanton Graubünden, wo Rätoromanisch von 14.5% der Bevölkerung als Hauptsprache gebraucht wird (ebd., 23).

Welche Einflüsse haben die direktdemokratischen Elemente auf die Sprachenvielfalt der Schweiz? Verschiedene Autoren (u.a. Bolliger 2007) haben sich bereits mit dieser Frage auseinandergesetzt, sich jedoch meistens auf Französisch und Deutsch bezogen, selten auf Italienisch und kaum auf die rätoromanische Sprache. Stojanovic (2006) hingegen hat sich konkret auf die mehrsprachigen Kantone der Schweiz berufen und auf kantonaler Ebene auch die Revision des Sprachenartikels von 1996 analysiert.

Ich möchte in dieser Arbeit die Erkenntnisse von Stojanovic neu aufgreifen und die bereits gestellte Frage konkretisieren: Welche Einflüsse haben die direktdemokratischen Elemente auf die rätoromanische und italienische Minderheit und deren Rechte? Zuerst gebe ich einen Überblick der Literatur, wo ich insbesondere betrachte, ob Minderheiten bei Abstimmungen eher scheitern oder obsiegen. Danach überprüfe ich Stojanovics Erkenntnisse von 2006 und teste, ob diese beim kantonalen fakultativen Referendum zum Sprachengesetz von 2007 bestätigt oder verworfen werden können.

## **2. Theorie - Minderheiten im direktdemokratischen Orkan**

Profitieren Minderheiten von direktdemokratischen Elementen? Gamble (1997, 261) bestreitet diese Sicht vehement für die US-Bundesstaaten: „anti-civil rights initiatives have an extraordinary record of success: voters have approved over three-quarters of these, while endorsing only a third of all substitutive measures.“ Gamble spricht von ‘tyrannischen’ politischen Entscheidungen, welche die Minderheiten unterdrücken und ihre politischen Rechte einschränken, und widerspricht damit Cronin (1989, 98), der davon ausgeht, dass Minderheiten in der di-

---

<sup>1</sup> Im weiteren Verlauf des Textes wird jeweils alternierend die weibliche und männliche Form verwendet.

rektdemokratischen Arena der US-Bundesstaaten gleich oft geschützt wurden, wie dies bei rein repräsentativen Systemen war. Auf die Schweiz übertragen, können Frey und Götte (1998) die neueren Erkenntnisse von Gamble (1997) nicht bestätigen. Einschränkungen wurden vom Souverän nicht akzeptiert, Ausweitungen der Rechte von Minderheiten jedoch eher unterstützt (Frey und Götte 1998, 1346). Bolliger (2007) geht davon aus, dass diese Effekte auch für die Sprachgruppen nicht auftreten und so „die Sprachminderheiten in der Schweiz nicht stigmatisiert werden“ (433). Bolliger hat für den Zeitraum 1874-2005 bei 525 Volksabstimmungen untersucht, ob die Sprachminderheiten (hier: nur Romandie und Tessin) *allgemeinpolitisch* unterlagen. Die Quote lag jeweils tiefer als 20%, bei homogenen Stimmverhalten waren die Sprachminderheiten in weniger als 10% der Abstimmungen allgemeinpolitisch in der Minderheit (Bolliger 2007, 437).

Viele dieser Erkenntnisse beziehen sich jedoch nicht direkt auf Abstimmungen mit Konsequenzen für die rätoromanische Sprachminderheit. Es gab auch nur wenige Fälle mit direktdemokratischen Entscheidungen betreffend des Rätoromanischen, insbesondere sei hier die Einführung des Rätoromanischen als Landessprache 1938 (HLS 21.4.2010) und die Anpassung des Sprachenartikels 1996 auf nationaler Ebene sowie die kantonalen Abstimmungen zur Subventionierung der Lia Rumantscha<sup>2</sup> 1959 und zum neuen Sprachengesetz 2007 genannt. Von diesen vier Abstimmungen konnte die *Svizra Rumantscha* (=Rätoromanische Schweiz) drei in der direktdemokratischen Arena gewinnen, die Subventionierung der Lia Rumantscha wurde 1959 jedoch knapp abgelehnt (Stojanovic 2006, 195). Dies, obwohl Keech (1972, 392f) für den Kanton Graubünden ein fast romantisches Bild des friedlichen Zusammenlebens zeichnet: „For hundreds of years, pride in the common political units and a common desire for freedom have minimized the potential importance of language as a basis of conflict.“ Dies führt Keech auf zwei Faktoren zurück: Erstens sei Graubünden nie von einer linguistischen Gruppe dominiert worden, Zweitens konnten die wichtigsten sprachbezogenen Themen, beispielsweise die Schule, dank dem ausgeprägten Föderalismus jeweils auf Gemeindeebene geregelt werden, welche homogener als der Kanton sind (ebd.). Mit der Anpassung des Sprachenartikels und des neuen Sprachengesetzes ging die Schweiz, respektive Graubünden jedoch über diese zwei Faktoren hinweg: der rätoromanischen (und der italienischen) Sprache wurde jeweils eine Sonderstellung eingeräumt, die teils die Rechte der deutschsprachigen Bündner stark einschränkt. So sieht das neue Sprachengesetz beispielsweise vor, dass eine Gemeinde mit einer Minderheit von 40% Rätoromanen oder Italienerinnen weiterhin als einsprachig gilt, auch wenn eine Mehrheit (bis zu 59.9%) deutschsprachig ist (SpG 2008).

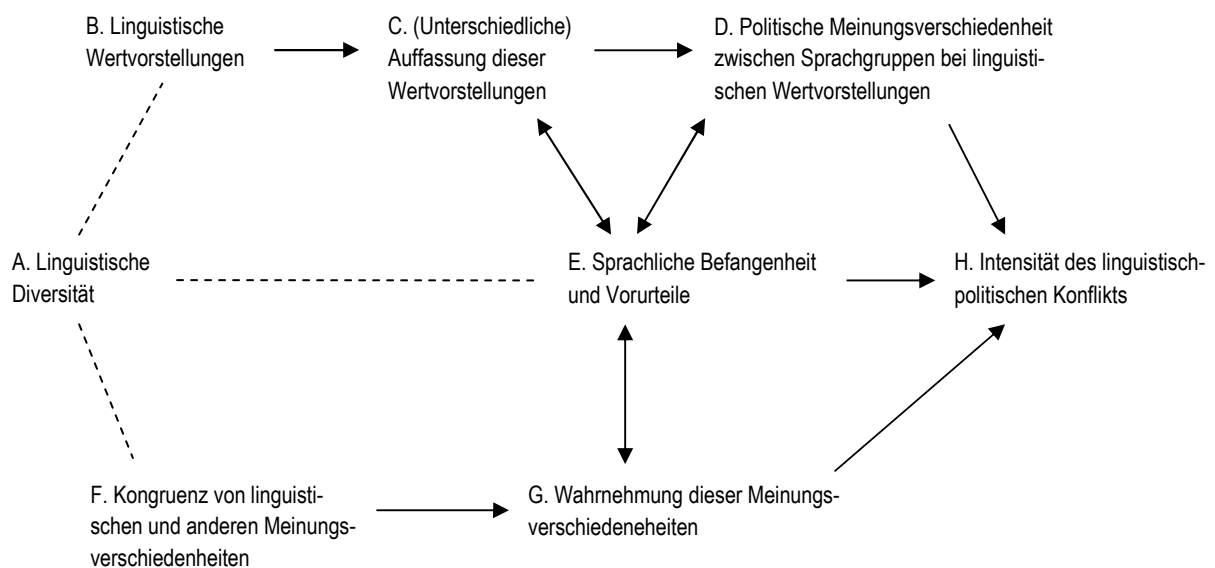
---

<sup>2</sup> Die Lia Rumantscha ist die kulturelle Dachorganisation der rätoromanischen Schweiz.

### 3. Hypothese – Rivalität zwischen den Sprachen

So konnte Stojanovic (2006) auch feststellen, dass diese Sonderstellung der rätoromanischen und italienischen Sprache in der Volksabstimmung 1996 zum angepassten Sprachenartikel nicht allen deutschsprachigen Personen gefiel. Er spricht von einer „Rivalität“ zwischen den verschiedenen Sprachen im Kanton Graubünden, was sich dadurch gezeigt hat, dass dieser das drittschlechteste Ergebnis schweizweit hatte (2006, 195). Verschiedene deutschsprachige Bezirke haben gegen das obligatorische Referendum gestimmt und so konkret der Svizra Rumantscha und der Italianità eine Sonderstellung in der Verfassung *verweigert*.

Keech zeichnete 1972 ein Bild vom Kanton Graubünden, welches sich vor allem auf die allgemeinpolitischen Themen bezieht. Seine Theorie (1972, 389) geht davon aus, dass allgemeinpolitische Themen in mehrsprachigen Gesellschaften nur zum demokratischen Problem werden, wenn die Meinungsverschiedenheiten sich mit der Sprachenstruktur überlagern (siehe auch Grafik 1). In seinem Modell kann davon ausgegangen werden, dass Abstimmungen, welche direkt die Situation der Sprachen verändern, eine stärkere Polarisierung zwischen den Sprachgruppen hervorruft.



Grafik 1: Die Wechselbeziehungen der Variablen, welche Konflikte zwischen Sprachgruppen beeinflussen (nach Keech 1972).

Ich möchte überprüfen, ob diese von Stojanovic (2007) postulierte Rivalität auch für die Abstimmung zum Sprachengesetz 2007 bestätigt werden kann. Nach Keech könnte dies auch in einem allgemeinpolitisch „friedlichem“ Demokratiesystem der Fall sein. Meine These lautet somit: *Auch bei der kantonalen Abstimmung zum Sprachengesetz 2007 kann eine „Rivalität“ der Sprachgruppen festgestellt werden, die sich insbesondere durch eine Skepsis der*

deutschsprachigen Gemeinden zeigt. Jedoch lassen sich keine allgemeinpolitischen Unterschiede zwischen den Sprachregionen feststellen.

#### 4. Erkenntnisse zum Sprachengesetz

Durch die seltenen Abstimmungen, welche direkt die Situation der Sprachen verändern, bestehen nur wenige Fälle einer bewussten Bevorzugung einer Sprachminderheit durch direkte-mokratische Elemente. Konkret zeigt sich dies jedoch bei der Anpassung des Sprachenartikels 1996 und beim kantonalen Sprachengesetz 2007 (Tabelle 1 und 2).

**Tabelle 1: Abstimmung 1996 - Sprachenartikel**

Entscheid	Sprachgruppe (nach Gemeinden)			$\chi^2$ :	14.49163168
	D	R/I			
Ja	101	87	188		
Nein	18	0	18		
	119	87	N: 206		

Quelle: Abstimmungsergebnis 13.3.1996

**Tabelle 2: Abstimmung 2007 - SpG**

Entscheid	Sprachgruppe (nach Gemeinden)			$\chi^2$ :	99.98472986
	D	R/I			
Ja	35	86	121		
Nein	84	1	85		
	119	87	N: 206		

Quelle: Schlussresultat 19.6.2007

Sowohl bei der Abstimmung zum Sprachenartikel 1996 als auch zum Sprachengesetz 2007 zeigt sich ein klares Bild: Die lateinischen Gemeinden haben (fast) unisono den Ausbau des Sprachenschutzes befürwortet, dies teils mit sehr deutlichen Ergebnissen: Im Jahr 1996 haben 121 Gemeinden einen Ja-Anteil von mehr als 66%, im Jahr 2007 zeigt sich dies nur für 80 Gemeinden. Bei den deutschsprachigen Gemeinden zeigt sich im Jahr 1996 eine höhere Rate an Annahmen, jedoch sind die Ergebnisse meist schlechter: von den 119 deutschsprachigen Gemeinden sind 79 unter dem kantonalen Durchschnitt von 68.2%, von den lateinischsprachigen lediglich 16 (von 87). Stojanovics (2006) Annahme für 1996 lässt sich somit bestätigen: die deutsche Sprachgemeinschaft des Kantons Graubünden verspürt eine gewisse Rivalität und ist nicht per se bereit, der Svizra Rumantscha und der Italianità „bessere“ Rechte zuzusprechen.

Dieses Bild zeigt sich noch ausgeprägter bei der Abstimmung zum Sprachengesetz 2007: von den 85 Gemeinden, welche der Vorlage nicht zugestimmt haben, ist lediglich eine nicht

deutschsprachig. 37 Gemeinden haben weniger als 33% Zustimmung, davon sind 36 Gemeinden deutschsprachig. 80 Gemeinden haben mehr als 66% Ja-Stimmen, von denen sieben als deutschsprachige Gemeinden zählen. Sechs davon sind jedoch im geschichtlichen rätoromanischen Sprachgebiet und verfügen teils auch heute noch über eine ausgeprägte rätoromanische Sprachkultur (Surcuolm, Tarasp, Laax, Sils i.E./Segl, Celerina/Schlarigna, Lantsch/Lenz), nur die Gemeinde Valzeina kann als rein deutschsprachig bezeichnet werden.

Bei einer durchschnittlichen Zustimmung zum Sprachengesetz von 54% zeigt sich somit ein starkes Bild der Polarisierung: Ausserordentlich viele deutschsprachige Gemeinden goutieren nicht den stärkeren Schutz der Minderheitensprachen, die lateinischen Gemeinden stimmen jedoch stark homogen zu Gunsten der Minderheiten. Unterstützt durch „gemässigte“ grössere deutschsprachige Gemeinden wie Ilanz, Domat/Ems, Flims und Samedan, die alle an den Sprachgrenzen liegen, wo sich eine Mehrheit für die Minderheiten gefunden hat.

Statistisch betrachtet spricht ein Chi-Quadrat-Test bei beiden Vorlagen dafür, dass der Abstimmungsausgang nicht stochastisch unabhängig von der Sprache ist (Referenzwert  $\chi^2_{1;1-0.25} = 5.024$ ). Wenn ich dasselbe Vorgehen für zwei jüngere allgemeinpolitische Vorlagen<sup>3,4</sup> anwende, lässt sich statistisch nicht beweisen, dass es einen generell signifikanten Unterschied zwischen den Sprachgruppen gibt (siehe Tabellen 3 und 4).

**Tabelle 3: Abstimmung 2008 - 80 sind genug**

Entscheid	Sprachgruppe (nach Gemeinden)			$\chi^2$ :	3.40728940
	D	R/I			
Ja	45	23	68		
Nein	71	64	135		
	116	87	N: 203		

Quelle: Schlussresultat 24.2.2008

**Tabelle 4: Abstimmung 2010 - NFA**

Entscheid	Sprachgruppe (nach Gemeinden)			$\chi^2$ :	2.73835632
	D	R/I			
Ja	44	43	87		
Nein	59	35	94		
	103	78	N: 181		

Quelle: Schlussresultat 7.3.2010

<sup>3</sup> Volksinitiative „80 sind genug“; Reduktion des Grossen Rates von 120 auf 80 VertreterInnen. Allgemeiner Vorschlag, eingereicht durch die SP.

<sup>4</sup> Fakultatives Referendum zum Neuen Finanzausgleich des Kantons Graubünden (NFA); Restrukturierung vor allem des Sozial- und Schulwesens mit Ressourcenumverteilung zwischen Gemeinden zusammenhängend mit einer grösseren finanziellen Belastung für kleinere Gemeinden. Fakultatives Referendum ergriffen durch soziale Institutionen, Lehrerverband, SP.

Mit diesen zwei weiteren Abstimmungen lässt sich Keechs Argument (1972) besser auf den Kanton Graubünden anwenden: Es existiert, was den Minderheitenschutz anbelangt, ein ideologischer Unterschied, der sich in direktdemokratischen Abstimmungen abzeichnet. Jedoch sind allgemeinpolitische Themen nicht mit diesen sprachpolitischen Unterschieden überlagert, so dass normalerweise ein „Sprachfrieden“ existiert. Meine These kann ich somit bestätigen: Die Rivalität zwischen den Sprachgruppen ist im Jahr 2007 immer noch vorhanden. Diese ist sogar noch ausgeprägter als im Jahr 1996. Diese Rivalität bezieht sich jedoch nur auf Entschiede, welche direkt die Minderheitenrechte betrifft, aber nicht auf allgemeinpolitische Themen. Allgemeinpolitisch kann von keinem Graben zwischen den Sprachregionen gesprochen werden.

## **5. Fazit**

In direktdemokratischen Arenen existieren unterschiedliche Ansichten, ob Minderheiten von der Mehrheit geschützt werden oder nicht. Wissenschaftliche Erkenntnisse aus den US-Bundesstaaten zeigen kein homogenes Bild, die Literatur widerspricht sich. Auf den Kanton Graubünden bezogen, kann in allgemeinpolitischen Themen nicht von einer Minorisierung der Svizra Rumantscha und der Italianità gesprochen werden, da kein „Capunsgraben“<sup>5</sup> zwischen den Sprachgruppen existiert. Dieser zeigt sich ausschliesslich bei Abstimmungen, welche direkt die Minderheitenrechte ausbauen wollen: Die deutschsprachigen Gemeinden nutzen solche Abstimmungen, um ihre Skepsis auszudrücken. Dies führt zu „schlechteren“ Ergebnissen und tieferen Zustimmungsqoten, jedoch stellt diese Gruppe im Kanton Graubünden nur eine Minderheit dar. Die Minderheiten Rätoromanisch und Italienisch haben gemeinsam mit einem gewissen Teil der deutschen Mehrheit eine relative Mehrheit, um die Minderheitenrechte zu stärken und deren Schutz auszubauen. Der Kanton Graubünden verfügt somit über eine freiwillige Anerkennung der Minderheitensprachen und deren Rechte, obwohl diese nur knapp mehr als 20% der Stimmbevölkerung ausmachen. Fortführend wäre eine tiefere Analyse wünschenswert, vor allem auch um die Gründe für diese Rivalität zu identifizieren, was jedoch nicht im Rahmen dieser Arbeit liegt.

---

<sup>5</sup> „Capuns“ sind eine typische Rätoromanisch-Bündner Speise.

## **Literaturverzeichnis**

- Bolliger, Christian (2007), "Minderheiten in der direkten Demokratie: Die Medaille hat auch eine Vorderseite", in: Markus Freitag und Uwe Wagschal (Hrsg.), Direkte Demokratie. Bestandesaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich. Berlin: Lit: 419-446.
- Cronin, Thomas E. (1989), Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. Cambridge: Harvard University Press.
- Frey, Bruno S. und Lorenz Goette (1998), "Does the Popular Vote destroy Civil Rights?", American Journal of Political Science 42 (4): 1343-1348.
- Gamble, Barbara S. (1997), "Putting Civil Rights to a Popular Vote", American Journal of Political Science 41 (1): 245-269.
- Keech, William R. (1972), "Linguistic diversity and political conflict. Some observations based on four Swiss cantons". Comparative Politics 4 (3): 387-404.
- Liver, Ricarda (2010), "Rätoromanisch", Historisches Lexikon der Schweiz. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D24594.php> , besucht am 24.4.2010.
- Lüdi, Georges und Iwar Werlen (2005), Eidgenössische Volkszählung 2000. Sprachenlandschaft in der Schweiz. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- Schuler, Martin, Pierre Dessemontet und Dominique Joye (2005), Eidgenössische Volkszählung 2000. Die Raumgliederungen der Schweiz. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- Stojanović, Nenad (2006), "Direct Democracy: a Risk or an Opportunity for Multicultural Societies? The Experience of the Four Swiss Multilingual Cantons", International Journal on Multicultural Societies 8 (2): 183-202.

## **Daten**

- Nationale Abstimmung vom 10.03.1996: Revision des Sprachenartikels in der Bundesverfassung. Amtliches Ergebnis.
- Kantonale Abstimmung vom 17.06.2007: Sprachengesetz (SpG). Amtliches Ergebnis.
- Kantonale Abstimmung vom 24.02.2008: „Grosser Rat: 80 sind genug“ Volksinitiative. Amtliches Ergebnis.
- Kantonale Abstimmung vom 7.03.2010: Mantelgesetz über die Bündner NFA. Amtliches Ergebnis.