

Gutachten

Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe

verfasst von

Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Nussbaumstrasse 26, 3006 Bern, Professor für Soziales Privatrecht an der Juristischen Fakultät der Universität Basel

im Auftrag

Schweizerischer Gehörlosenbund (SGB-FSS)

Räffelstrasse 24, 8045 Zürich

Bern, 8. März 2022

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| INHALTSVERZEICHNIS | 2 |
| I) AUSGANGSLAGE | 4 |
| 1 Auftrag | 4 |
| 2 Bisheriger politischer Prozess | 5 |
| 2.1 Grundlegendes | 5 |
| 2.2 Einzelthemen | 6 |
| II) REVISION DES SPRACHENGESETZES | 10 |
| 1 Zum heutigen Sprachengesetz | 10 |
| 2 Potenzial des heutigen Sprachgesetzes für die Gebärdensprache | 12 |
| 3 Umsetzung (eines Teils) der Forderungen des Gehörlosenbundes im Sprachengesetz | 14 |
| 4 Die vorgeschlagenen Änderungen im Einzelnen | 15 |
| 4.1 Titel des Gesetzes und Ingress..... | 15 |
| 4.2 Änderungen im ersten Abschnitt (Gegenstand, Zweck, Grundsätze)..... | 16 |
| 4.3 Ergänzungen im zweiten Abschnitt (Amtssprachen des Bundes)..... | 17 |
| 4.4 Ergänzungen im dritten Abschnitt (Verständigung und Austausch)..... | 19 |
| III) SCHAFFUNG EINES «GEBÄRDENSPRACHENGESETZ» | 21 |
| 1 Vorbemerkungen | 21 |
| 2 Titel und Ingress des Gesetzes | 21 |
| 3 Aufbau des Gesetzes | 23 |
| 4 Zweckbestimmung, Geltungsbereich und Begriffsdefinitionen | 24 |
| 5 Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache | 25 |
| 6 Verwirklichung der Gleichstellung gehörloser- und hörbehinderter Menschen | 26 |
| 6.1 Information, Kommunikation, politische Partizipation und Dienstleistungen | 26 |
| 6.2 Bildung..... | 28 |
| 6.3 Arbeit..... | 29 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 6.4 | Kultur | 30 |
| 6.5 | Gesundheit | 31 |
| 7 | Schlussbestimmungen | 32 |
| IV) | ZUSAMMENFASSUNG & EMPFEHLUNGEN..... | 32 |
| | ANHANG: VORSCHLAG FÜR EIN GEBÄRDENSPRACHENGESETZ | 33 |

I) Ausgangslage

1 Auftrag

- ¹ Der Gehörlosenbund beauftragte den Unterzeichnenden am 3. November 2021 mit der Erarbeitung eines juristischen Gutachtens, das auslotet, welche gesetzgeberischen Optionen zur Anerkennung der Gebärdensprache bestehen. Geprüft werden soll eine Anerkennung durch eine *Er-gänzung des Sprachengesetzes* und alternativ die Schaffung eines eigenständigen *Gebärdensprachengesetzes*.
- ² In inhaltlicher Hinsicht sollen bei beiden Varianten *insbesondere* die gesetzliche Verankerung der folgenden Anliegen geprüft werden:
 - (ganz allgemein) Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen (Deutschweizergebärdensprache (DSGS), Langue des signes française (LSF) und Lingua dei Segni Italiana (LIS),
 - Verbesserter Zugang zu Information, Kommunikation und Dienstleistungen, namentlich durch...
 - Kostenübernahme von Dolmetschdienstleistungen im Zusammenhang mit der politischen Partizipation
 - Durchsetzung des Accessibility-Standards eCH-0059 3.0 und weiterer Massnahmen
 - Gewährleistung der Kostenübernahme von Dolmetscherdienstleistungen für nicht IV-berechtigte Personen
 - Massnahmen im Bereich der Bildung
 - Förderung der Gebärdensprachkompetenz gehörloser Schülerinnen und Schüler
 - Förderung gehörloser Personen in der Gebärdensprache
 - Förderung gehörloser Kinder
 - Massnahmen im Bereich Arbeit
 - Verbesserung der Finanzierung der Dienstleistungen von Dritten im Zusammenhang mit der Unterstützung am Arbeitsplatz
 - Massnahmen im Bereich Gesundheit
 - Garantierter Zugang zur Notrufzentrale rund um die Uhr nach dem Prinzip der total Conversation (Bild, Video, Audio),
 - Übernahme der Dolmetschkosten im Gesundheitsbereich
 - Massnahmen im Bereich der Kultur
 - Förderung der Kultur der Gehörlosen und Gebärdensprache
 - Barrierefreie SRG SSR-Programme und finanzielle Beteiligung des Bundes an den Kosten

- ³ Die Auftraggeberschaft wünscht möglichst konkrete Formulierungsvorschläge für die Anpassung des Sprachengesetzes bzw. ein allfälliges Gebärdensprachengesetz. Adressat der auszuarbeitenden Vorschläge soll der Bundesgesetzgeber sein, was naheliegenderweise auch eine entsprechende Bundeskompetenz erfordert. Die zu ergänzenden Bestimmungen des Sprachengesetzes bzw. das Gebärdensprachengesetz sollen – ähnlich wie dies in den bundesrätlichen Botschaften zu Bundesgesetzen der Fall ist – jeweils kurz kommentiert werden.
- ⁴ Bevor die beiden Varianten dargestellt und kommentiert werden, wird kurz der bisherige politische Prozess dargestellt.

2 Bisheriger politischer Prozess

2.1 Grundlegendes

- ⁵ Im Sommer 2018 erstellte der Unterzeichnende zusammen mit lic. iur Tarek Naguib ein Kurzgutachten zu den verschiedenen Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprache auf Verfassungsebene. Am 19.06.2019 wurden von vier Parlamentsmitgliedern gleichlautende Postulate eingereicht zu einer möglichen rechtlichen Anerkennung der Gebärdensprache. Der Bundesrat wird dabei aufgefordert, einen Bericht zu verfassen. Analysiert werden soll, wie die Gebärdensprache und Gehörlosenkultur geschützt und gefördert werden könnten. Aufgezeigt werden soll in einem Bericht die Lage in der Schweiz im internationalen Vergleich, die Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich Diskriminierung von Gehörlosen, Wege der Sicherstellung der Gebärdensprache für gehörlose Kinder und deren Angehörigen im Rahmen der Frühförderung und die inklusive bilinguale (Berufs-)Bildung (gleichzeitiger Erwerb von Gebärdensprache und gesprochener bzw. Schriftsprache), erforderliche Massnahmen zur gleichberechtigten Teilnahme Gehörloser am Arbeitsmarkt und die notwendigen Massnahmen zur Verwirklichung barrierefreier Gesundheitsversorgung für Gehörlose. Die Postulate fordern weiter, dass konkrete Umsetzungsmassnahmen mit einem Aktionsplan im Sinne der Uno-Behindertenrechtskonvention (BRK) erarbeitet würden.¹
- ⁶ In Beantwortung dieser Postulate hat der Bundesrat am 24.09.2021 den geforderten Bericht veröffentlicht.² Der Bericht zeigt auf, dass die BRK das bislang einzige internationale Abkommen ist, das die Gebärdensprache ausdrücklich erwähnt.³ Den Vertragsstaaten, also auch der

¹ Postulate 19.3668, 19.3670, 19.3671 und 19.3684 vom 19. Juni 2019 mit dem Titel «Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen und konkrete praktische Umsetzungsmassnahmen zur vollständigen Teilhabe», siehe exemplarisch das Postulat 19.3668: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20193668> (zuletzt besucht am 17.01.2022).

² Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 19.3668, Rytz, 19.3670, Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2021. <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2019/20193668/Bericht%20BR%20D.pdf> (zuletzt besucht am 17.01.2022).

³ Siehe insbesondere Art. 21 lit. e und Art. 30 Ziff. 4 der BRK sowie Bericht Bundesrat (Fn 2), S. 16.

Schweiz, erwachsen daraus entsprechende Verpflichtungen.⁴ Aufgezeigt wird im Bericht auch, dass die Schweiz zu den Staaten gehört, in denen weder auf Verfassungs- noch Gesetzesebene eine ausdrückliche Anerkennung der Gebärdensprachen verankert ist.⁵ Lediglich in den Kantonen Zürich und Genf ist die Gebärdensprache als Teil der Sprachenfreiheit respektive der Rechte von Menschen mit Behinderungen erwähnt.⁶ Der Bericht enthält weiter Informationen zum Status Quo hinsichtlich der Verwendung der Gebärdensprachen bei Bund und Kantonen.⁷ Erwähnt wird weiter die Förderung der beruflichen Integration von hörbehinderten und gehörlosen Menschen im Rahmen der Invalidenversicherung, insbesondere durch die Finanzierung des Einsatzes von Gebärdensprachdolmetscherinnen und -dolmetschern.⁸ Hingewiesen wird auch auf das Behindertengleichstellungsgesetz, das die Behörden des Bundes verpflichtet, die Bedürfnisse von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zu berücksichtigen und wichtige Informationen auch in Gebärdensprache zugänglich zu machen oder bei Behördenkontakten für die Kosten für Dolmetscherinnen und Dolmetscher aufzukommen.⁹ Der Bericht enthält zudem auch Aussagen zu den Verpflichtungen der Kantone, dafür zu sorgen, dass hörbehinderte und gehörlose Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehende Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikation erlernen können.¹⁰

- ⁷ Der Bundesrat kommt in seinem Bericht zum Schluss, dass die ausdrückliche rechtliche Anerkennung der schweizerischen Gebärdensprachen keine zwingende Voraussetzung sei, um die soziale Teilhabe von hörbehinderten und gehörlosen Menschen in der Schweiz zu fördern und zu verbessern.¹¹ Vielmehr sollten die bestehenden Ansätze, auch in der Behindertenpolitik, weiterentwickelt werden. Auch die Erarbeitung eines Aktionsplanes erachtet der Bundesrat als nicht erforderlich.¹²

2.2 Einzelthemen

- ⁸ Ausserhalb der genannten Postulate, die zum erwähnten Bericht des Bundesrates führten, wurden verschiedene parlamentarische Vorstösse eingereicht, die sich zu Teilproblemen äussern.

⁴ Der Bericht des Bundesrates (Fn 2), S. 16, verweist hier auf Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 19. Dezember 2012, BBl 2013 661; Erster Bericht der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte der Menschen mit Behinderungen vom 29. Juni 2016.

⁵ Bericht des Bundesrates, (Fn 2), S. 19 ff, Hinweise auf die Rechtslage in Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien, Belgien, Grossbritannien und Island.

⁶ Bericht des Bundesrates, (Fn 2), S. 28 ff.

⁷ Bericht des Bundesrates, (Fn 2), S. 29 ff., siehe auch S. 25, mit Verweisen auf den Bericht des Bundesrates vom 9. Mai 2018 zur Behindertenpolitik, Ziff. 4.2.3, S. 54 ff. (Bericht Behindertenpolitik, siehe <https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/publikation/bericht.pdf.download.pdf/bericht.pdf> (zuletzt besucht am 17.01.2022)).

⁸ Bericht des Bundesrates, (Fn 2), S. 37 f.

⁹ Bericht des Bundesrates, (Fn 2), S. 29 ff.

¹⁰ Bericht des Bundesrates, (Fn 2), S. 33 ff.

¹¹ Bericht des Bundesrates, (Fn 2), S. 41 ff, insbesondere S. 50 f.

¹² Bericht des Bundesrates, (Fn 2), S. 51.

Eine Motion vom 25.03.2021 zielt auf eine Änderung der bisherigen Abrechnungspraxis im Zusammenhang mit der Finanzierung von Dolmetscherdienstleistungen ab.¹³ Gefordert wird eine Anpassung von Art. 9 der Verordnung des EDI über die Abgabe von Hilfsmitteln (HVI) für die Entschädigung von Dolmetscherdienstleistungen (Jahreskontingent statt Beschränkung auf einen Höchstbetrag pro Monat). Der Nationalrat stimmte der Motion am 16.06.2021 zu,¹⁴ ebenso der Ständerat am 02.03.2022.¹⁵ Auch das Bundesgericht beschäftigte sich jüngst mit Art. 9 HVI und kam in BGE 147 V 242 zum Schluss, dass keine Lücke vorliege und die Beschränkung auf einen monatlichen Höchstbetrag an Entschädigungen für Dolmetscherkosten auch für Selbständigwerbende Gültigkeit habe.¹⁶

- ⁹ Bereits zugestimmt haben beide Kammern des Parlaments einer Motion, die ein 24-Stunden-Angebot für von Gewalt betroffenen Personen verlangt.¹⁷ Die entsprechende Dienstleistung soll auch in Gebärdensprache angeboten werden.¹⁸ Bundesrat und Parlament weisen darauf hin, dass die *Kantone für die Umsetzung* zuständig sind, der *Bund jedoch eine koordinierende Rolle* übernimmt.¹⁹
- ¹⁰ Mehrere Vorstösse thematisierten den *barrierefreien Zugang zu behördlichen Informationen und Dienstleistungen*. Noch nicht behandelt wurde im Rat die parlamentarische Initiative von Nationalrätin Suter, die rechtliche Grundlagen fordert, damit die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten im National- und Ständerat gewährleistet ist.²⁰ Der Live-Stream soll mit Untertiteln versehen werden, damit auch gehörlose und hörbehinderte Menschen diese mitverfolgen können. Zudem sei zu prüfen, inwieweit ausgewählte Debatten auch in Gebärdensprache übersetzt werden können. Mit diesem Angebot sollen Kommunikationshürden für gehörlose und

¹³ Motion 21.3452, SGK-Nationalrat, Auszahlungsmodell für Dienstleistungen von Dritten im Bereich der Invalidenversicherung, siehe <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20213452> (zuletzt besucht am 17.01.2022).

¹⁴ Zur Debatte im Nationalrat siehe: <https://print.parlament.ch/printview/?subjectId=53475> (zuletzt besucht am 17.01.2022).

¹⁵ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=55887> (zuletzt besucht am 07.03.2022).

¹⁶ BGE 147 V 242, E. 8.2.

¹⁷ Motion 20.4452, Funicello, 24-Stunden-Beratungsangebot für von Gewalt betroffene Personen gemäss Istanbul-Konvention, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20204452> (zuletzt besucht am 18.01.2022).

¹⁸ Siehe den Motionstext (20.4452).

¹⁹ Siehe den Bericht der Rechtskommission des Nationalrates vom 10.08.2021 (https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2020/Kommissionsbericht_RK-S_20.4451_2021-08-10.pdf) und den Bericht des Bundesrates vom 03.02.2021 (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20204451>). Beide Links zuletzt besucht am 18.01.2022.

²⁰ Parlamentarische Initiative 20.505, Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten gewährleisten <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20200505> (zuletzt besucht am 18.01.2022).

schwerhörige Menschen abgebaut und ein Beitrag zu ihrer Teilnahme am politischen Leben geleistet werden. Die Initiantin regt an, Artikel 14 der Verordnung zum Parlamentsgesetz²¹ zu ergänzen. Verwiesen wird auch auf den Kanton Genf, in dem alle Debatten des Grossen Rates live mit Untertiteln und Übersetzung in Gebärdensprache im Internet übertragen würden.

- ¹¹ Eine Interpellation der Nationalrätin Porchet richtet ein ganzes Bündel an Fragen im Zusammenhang mit barrierefreien behördlichen Pressekonferenzen an den Bundesrat.²² Dieser erwähnt in seiner Antwort u.a., dass die SRG-SSR in Art. 15 ihrer Konzession²³ verpflichtet sei, ein Angebot in Gebärdensprache anzubieten. Die von SRF, RTS und RSI ausgestrahlten Hauptausgaben der Tagesschau würden in Gebärdensprache übersetzt.²⁴
- ¹² In seiner Antwort auf die Interpellation «Verbindlichkeit der Umsetzung der digitalen Barrierefreiheit»²⁵ von Nationalrat Andrey verweist der Bundesrat auf die bisherigen Massnahmen (u.a. Bericht Behindertenpolitik²⁶ und eCH-Standard 0059 für Internet-Barrierefreiheit des Vereins eCH²⁷) und erachtet diese als genügend. Ein weiterer Bericht sei nicht erforderlich. Schliesslich ist der Bericht zur Grundversorgung ab 2024 des Bundesamtes für Kommunikation BAKOM vom 26.01.2021 zu erwähnen. In den Kapiteln 3.2.5 bis 3.2.7. werden der Transkriptionsdienst für Hörbehinderte, der SMS-Vermittlungsdienst für Hörbehinderte (je Art. 15 Abs. 1 lit. e Ziff. 1 FDV) sowie der Vermittlungsdienst über Videotelefonie (Art. 15 Abs. 1 Bst. e Ziff. 2 FDV) gewürdigt. Alle genannten Dienstleistungen sollen im bisherigen Rahmen aufrechterhalten werden, ein Ausbau sei nicht erforderlich²⁸

²¹ Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung SR 171.115 (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV).

²² Interpellation, 20.3969, Comment l'accès à l'information politique est-il assuré pour toutes et tous? <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20203969> (zuletzt besucht am 18.01.2022).

²³ Die Bestimmung in Art. 15 der SRG-Konzession lautet wie folgt: Menschen mit Sinnesbehinderungen Die SRG berücksichtigt in ihren Angeboten die Bedürfnisse von Menschen mit Sinnesbehinderungen und bietet ihnen Untertitelungen, Audiodeskriptionen sowie Übersetzungen in Gebärdensprache an. Für die Bereitstellung dieses Angebots arbeitet sie mit den betroffenen Behindertenverbänden zusammen, SRG-Konzession [https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/bakom/elektronische_medien/Infos%20%C3%BCber%20Programmveranstalter/SRG%20SSR/srg-konzession-konsolidierte-fassung-1-3-2020.pdf.download.pdf/SRG-Konzession%20-%20Konsolidierte%20Fassung%20\(Stand%201.3.2020\).pdf](https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/bakom/elektronische_medien/Infos%20%C3%BCber%20Programmveranstalter/SRG%20SSR/srg-konzession-konsolidierte-fassung-1-3-2020.pdf.download.pdf/SRG-Konzession%20-%20Konsolidierte%20Fassung%20(Stand%201.3.2020).pdf) (zuletzt besucht am 18.01.2022).

²⁴ Antwort des Bundesrates auf die Interpellation 20.3969.

²⁵ Interpellation 21.3185, Verbindlichkeit in der Umsetzung der digitalen Barrierefreiheit, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20213185> (zuletzt besucht am 18.01.2022).

²⁶ Bericht Behindertenpolitik, siehe <https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/publikation/bericht.pdf.download.pdf/bericht.pdf> (zuletzt besucht am 18.01.2022) <https://www.ech.ch/index.php/de/standards/53932> (zuletzt besucht am 18.01.2022).

²⁷ <https://www.ech.ch/de/standards/60476> (zuletzt besucht am 18.01.2022).

²⁸ BAKOM, Bericht über die Grundversorgung ab 2024 - Analyse des Umfangs der Grundversorgungsdienstleistungen vom 26.11.2021, S. 15 ff. <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/69514.pdf>, (zuletzt besucht am 18.01.2022. Siehe auch Vernehmlassung zur Revision der Verordnung über Fernmeldedienste (Anpassung der Grundversorgungsbestimmungen), erläuternder Bericht, S. 3 (https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2021/92/cons_1/doc_3/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2021-92-cons_1-doc_3-de-pdf-a.pdf) (zuletzt besucht am 18.01.2022).

- ¹³ Mehrere Motionen beschäftigen sich mit der Sicherstellung der Notrufe.²⁹ Nationalrat Mäder verlangt in seiner Motion vom Bundesrat, die gesetzliche Grundlage für die Weiterentwicklung und Digitalisierung der Schweizer Notrufe zu schaffen. Dem Bund soll dabei eine koordinierende Rolle zukommen. Insbesondere sei ein barrierefreies Angebot zu schaffen. Für gehörlose Menschen müsse es möglich sein, über einen Videoanruf, eine Chatfunktion oder eine Kombination von Video, Audio und Text direkt einen Notruf auszulösen.³⁰ Der Bundesrat und die zuständige ständerätliche Kommission befürworten die Motion³¹ ebenso wie die beiden Räte³². Im Zusammenhang mit den Corona-Massnahmen wurden drei Interpellationen eingereicht, die sich mit dem Recht auf Information Gehörloser und Problemen in der Kommunikation wegen der Maskenpflicht beschäftigten.³³ Der Bundesrat verweist in seinen Antworten auf die Aktivitäten namentlich des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung (EBGB) und den Dialog mit den Behindertenverbänden.³⁴
- ¹⁴ Der Bundesrat beantwortete weiter eine parlamentarische Anfrage bezüglich der Übernahme der Kosten für Gebärdensprachdolmetschdienste im Rahmen der beruflichen Weiterbildung.³⁵ Diese Kosten werden gemäss Art. 16 Abs. 2 lit. c IVG in Verbindung mit Art. 5^{bis} IVV und Randziffer 3017/3018 des Kreisschreibens über die Eingliederungsmassnahmen beruflicher Art (KSBE) als Eingliederungsmassnahme anerkannt. Der Bundesrat hielt fest, wie bei allen Eingliederungsmassnahmen würde die IV-Stelle die Versicherten einbeziehen, um festzustellen, welches die richtige Massnahme zum richtigen Zeitpunkt und im richtigen Setting sei, damit eine erfolgreiche berufliche Eingliederung möglich werde. Gesuche würden abgelehnt, wenn die beantragte Weiterbildung nicht angemessen oder geeignet sei und dadurch die Erwerbsfähigkeit nicht erhalten oder verbessert werden könne oder die beantragte Unterstützung im Zusammenhang mit

²⁹ Siehe u.a. Motion 21.3000 der Kommission Verkehr und Fernmeldewesen SR «Systemführerschaft für die Abwicklung von Notrufen» (die Nummern der weiteren Motionen lauten: 21.3068, 21.3067, 21.3066, 21.3065, 21.3064, 21.3063).

³⁰ Motion 21.3064 Digitalisierung und Weiterentwicklung der Schweizer Notrufe: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20213064> (zuletzt besucht am 18.01.2022).

³¹ Ständerat, Bericht der Kommission Verkehr und Fernmeldewesen vom 14.10.2021, https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2021/Kommissionsbericht_KVF-S_21.3064_2021-10-14.pdf (zuletzt besucht am 18.01.2022).

³² Siehe den Entscheid des Nationalrates vom 18.06.2021, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=53603> und denjenigen des Ständerates vom 16.12.2021, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=55478> (je zuletzt besucht am 24.02.2022).

³³ Interpellation 20.3254, Welches Recht auf Information haben Gehörlose während der Corona-Krise?: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203254>, Interpellation 20.4254, Covid-19-Pandemie. Menschen mit Behinderungen bei der Kommunikation und Maskenpflicht mitberücksichtigen: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20204254>, Interpellation 20.4186, Pandémie de Covid-19 et surdit . Y a-t-il un besoin d'action?: <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20204186> (alle besucht am 18.01.2022).

³⁴ Siehe z.B. die Antwort des Bundesrates auf die Interpellation 20.4186, Nationalrat Clivat, <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20204186>

³⁵ Zur Frage der Kostenübernahmepflicht bei betriebsinternen Weiterbildungen siehe Carole Oggier, Interne Weiterbildungen – Hürden für Gehörlose, in: Jusletter 14. September 2020.

der Weiterbildung nicht notwendig oder zweckmässig sei. Der Bundesrat begründet die Abnahme von Gesuchen für die Kostenübernahme unter anderem damit, dass angesichts des technologischen Fortschritts (Cochlea-Implantate, verbesserte Hörgeräteversorgung, neuartige Apps) sowie der vermehrt digitalisierten Weiterbildungsangebote weniger Gebärdendolmetschdienste notwendig waren.³⁶

II) Revision des Sprachengesetzes

1 Zum heutigen Sprachengesetz

¹⁵ Das Sprachengesetz (SpG)³⁷ wurde gestützt auf die Art. 4 (Landessprachen)³⁸, 18 (Sprachenfreiheit)³⁹ und 70 (Amtssprachen)⁴⁰ der Bundesverfassung (BV) am 5. Oktober 2007 erlassen und ist seit dem 1. Januar 2010 in Kraft. Die Entstehungsgeschichte des Gesetzes verlief nicht reibungslos. Ein Vorentwurf des Bundesrates aus dem Jahre 2001 und die daraufhin vom Bundesrat erarbeitete Botschaft wurden 2004 wegen diverser Kontroversen zurückgezogen.⁴¹ Bemerkenswert ist, dass der Vorentwurf zum Sprachengesetz im Jahre 2001 eine Bestimmung zur Förderung von sprachlich-kommunikativen Anliegen von Hörbehinderten und Sehbehinderten vorsah. Diese Bestimmung wurde indes in das Behindertengleichstellungsgesetz «transferriert».⁴² Die parlamentarische Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) «übernahm» das Dossier und legte am 15. September 2006 einen Bericht vor, der Grundlage der parlamentarischen Verhandlungen über das heutige Sprachengesetz bildete.⁴³

¹⁶ Das Gesetz enthält insgesamt sieben Abschnitte (1. Allgemeine Bestimmungen, Art. 1-3, 2. Amtssprachen des Bundes, Art. 4-13, 3. Förderung der Verständigung und des Austausches zwischen den Sprachgemeinschaften, Art. 14-20, 4. Unterstützung der mehrsprachigen Kantone, Art. 21, 5. Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und italienischen Sprache und Kultur, Art. 22, 6. Vollzug und Evaluation, Art. 23-25, 7. Schlussbestimmungen, Art. 26).

³⁶ Anfrage Hörbehinderte und gehörlose Personen bei der beruflichen Weiterbildung, 21.1070: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20211070>

³⁷ Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften, (Sprachengesetz, SpG) SR 441.1.

³⁸ Art. 4 BV hält fest, dass die Landessprachen Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromisch sind.

³⁹ Art. 18 BV gewährleistet als Grundrecht die Sprachenfreiheit.

⁴⁰ Art. 70 BV umfasst fünf Absätze. Nach Abs. 1 sind Amtssprachen des Bundes Deutsch, Französisch und Italienisch. Im Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache ist auch das Rätoromanische Amtssprache des Bundes. Abs. 2 hält die Autonomie der Kantone i.S. Amtssprachen fest, nach Abs. 3 haben Bund und Kantone die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften zu fördern, Abs. 4 enthält eine Verpflichtung des Bundes, die Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben zu unterstützen und Abs. 5 konkretisiert diese Pflicht des Bundes hinsichtlich der Kantone Tessin und Graubünden.

⁴¹ <https://anneepolitique.swiss/dossiers/192-bestrebungen-zur-ausarbeitung-eines-sprachengesetzes> (zuletzt besucht am 10. Februar 2022).

⁴² Nachweise im Bericht Bundesrat (Fn 2), S. 14, Fn 17, siehe Art. 14 Abs. 3 Behig.

⁴³ Der Bericht der WBK-N findet sich in BBI 2006 9047 und hier: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/8977.pdf> (zuletzt besucht am 10. Februar 2022).

- ¹⁷ Aus dem Gesetzeszweck leiten sich Grundsätze ab, die in Art. 3 festgehalten sind. Der Bund hat bei der Erfüllung seiner Aufgaben darauf zu achten, die vier Landessprachen gleich zu behandeln (lit. a), die Sprachenfreiheit in allen Bereichen seines Handelns zu gewährleisten (lit. b), der herkömmlichen sprachlichen Zusammensetzung der Gebiete Rechnung zu tragen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften zu fördern. Art. 3 Abs. 2 SpG hält die Zusammenarbeit mit den Kantonen fest. Art. 2 SpG nennt den Zweck des Gesetzes, es geht um die Stärkung der Viersprachigkeit als Wesensmerkmal der Schweiz (lit. a), um den inneren Zusammenhalt des Landes (lit. b), die Förderung der individuellen und institutionellen Mehrsprachigkeit in den Landessprachen (lit. c) und um den Erhalt und die Förderung der italienischen und rätoromanischen Sprache als Landessprache (lit. d).
- ¹⁸ Im Abschnitt über die Amtssprachen des Bundes ist vorab in Art. 4 SpG der Geltungsbereich definiert. Art. 5 SpG hält fest, dass die Bundesbehörden bei der Verwendung der Amtssprachen die Standardformen verwenden. Dies bedeutet gemäss der Lehre indes nicht, dass beispielsweise auch Bürgerinnen und Bürger im Verkehr mit den Bundesbehörden zwingend Hochdeutsch verwenden müssen.⁴⁴ Die Bundesbehörden werden in Art. 7 SpG zur Verwendung einer sachgerechten, klaren und bürgerfreundlichen Sprache und zur Achtung auf geschlechtsneutrale Formulierungen verpflichtet. Die Verpflichtung ist allerdings sehr vage, denn die Formulierung lautet lediglich, dass sich die Bundesbehörden «bemühen». Der Gesetzgeber war sich offensichtlich der Schwierigkeiten bewusst, hinsichtlich der Verständlichkeit der Sprache klare Massstäbe zu definieren.⁴⁵ Erlasse des Bundes und andere Texte, die gemäss Publikationsgesetz und aufgrund anderer Bestimmungen amtlich zu veröffentlichen sind, werden gemäss Art. 10 SpG in Deutsch, Französisch und Italienisch veröffentlicht, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht. Nach Art. 11 SpG werden amtliche Texte von besonderer Tragweite sowie Unterlagen für eidgenössische Wahlen und Abstimmungen auch in Rätoromanisch veröffentlicht.
- ¹⁹ Die Art. 14 (Förderung des Austausches von Schüler/innen und Lehrer/innen aller Schulstufen), 15 (Pflege der Unterrichtssprache und Förderung der Kompetenzen in einer zweiten Landessprache und einer Fremdsprache) und 16 (Finanzhilfen des Bundes an die Kantone zur Gestaltung und Förderung von anderen Landessprachen) des Sprachengesetzes betreffen Aspekte der zu fördernden Vielfalt der Landessprachen im schulischen Kontext. Diese drei Bestimmungen waren hinsichtlich der verfassungsmässigen Kompetenzen umstritten. Ein Rechtsgutachten von Professor Borgi (Universität Freiburg i.Ue) bejaht indes die Verfassungsmässigkeit der Bestimmungen.⁴⁶ Ebenfalls im dritten Abschnitt (Förderung der Verständigung des Austausches zwischen den Sprachgemeinschaften) finden sich die Kompetenzgrundlagen des Bundes und der

⁴⁴ Biaggini Giovanni, in: BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 70 Sprachen N 4.

⁴⁵ Savoldelli Marco, Die Amtssprachenregelung nach dem neuen Sprachengesetz des Bundes Ihre Bedeutung für das öffentliche Prozessrecht, ZBI 109/2008 S. 478 ff., 486.

⁴⁶ Bericht WBK (Fn 43), BBI 2006 9001.

Kantone zur Unterstützung eines wissenschaftlichen Kompetenzzentrums «Sprachen und Mehrsprachigkeit»⁴⁷ (Art. 17 SpG), Kompetenzen des Bundes für Finanzhilfen an Nachrichtenagenturen, nicht gewinnorientierten Organisationen sowie Gemeinwesen, die sich mit der Mehrsprachigkeit auseinandersetzen und diese fördern (Art 18 SpG) sowie eine Kompetenzgrundlage des Bundes betreffend Finanzhilfen für schriftliche Übersetzungen zwischen den Landessprachen (Art. 19 SpG). Der dritte Abschnitt wird mit einer Bestimmung zur Mehrsprachigkeit im öffentlichen Dienst (Art. 20 SpG) abgeschlossen⁴⁸ (Dazu gehören die Bundesbehörden einschliesslich der ausserparlamentarischen Kommissionen sowie die Armee). Finanzhilfen des Bundes (im Rahmen bewilligter Kredite) schliesslich sind vorgesehen für Förderung der mehrsprachigen Kantone (Art. 21 und 22 SpG). Bestimmungen zum Vollzug und zur Evaluation sowie Schlussbestimmungen runden das SpG ab.

- ²⁰ Die Sprachenverordnung (SpV)⁴⁹ konkretisiert einzelne Bestimmungen des Sprachengesetzes. Am 17. Dezember 2021 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zu einer Teilrevision der Sprachenverordnung eröffnet.⁵⁰ Die beabsichtigte Revision bezieht sich auf die Bestimmungen zu den Finanzhilfen an Kantone und Organisationen, die teilweise materiell und redaktionell überarbeitet werden sollen.⁵¹

2 Potenzial des heutigen Sprachgesetzes für die Gebärdensprache

- ²¹ Das SpG nennt auch die verfassungsrechtlich garantierte Sprachenfreiheit als Kompetenzgrundlage. Das ist bemerkenswert, weil nach neuerer Lehre die Gewährleistung der Sprachenfreiheit in Art. 18 BV auch die Gebärdensprache(n) beinhaltet.⁵² Das Bundesgericht hat diese Frage in einem aktuellen (2020) Entscheid ausdrücklich offengelassen.⁵³
- ²² Mit Verweis auf die UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) wird in der Lehre etwa postuliert, Art. 18 BV sei funktionsbezogen vorzunehmen. Sprachen würden dem zwischenmenschlichen

⁴⁷ Finanziert wird das Institut für Mehrsprachigkeit an der Universität Freiburg, <https://institut-plurilinguisme.ch/de/organisation>, siehe Art. 12 SpV.

⁴⁸ Siehe dazu auch «Weisungen des Bundesrates zur Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung (Mehrsprachigkeitsweisungen) vom 27. August 2014, BBl 2014 6659.

⁴⁹ Verordnung über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachenverordnung, SpV) vom 4. Juni 2010, SR 411), siehe dazu die Erläuterungen https://forum-helveticum.ch/wp-content/uploads/2016/12/1007082BKommentar2Bzu2BSpV_d.pdf

⁵⁰ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-86537.html> (zuletzt besucht am 10. Februar 2022).

⁵¹ Siehe dazu: Bundesamt für Kultur, Erläuterung zur Revision der Verordnung über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachenverordnung, SpV), https://www.epa.admin.ch/dam/epa/de/dokumente/themen/personalrecht/230_erlaeuterungen_spv.pdf.download.pdf/230_erlaeuterungen_spv_d.pdf

⁵² MÜLLER JÖRG-PAUL/SCHEFER, MARKUS, Grundrechte in der Schweiz, Bern, 4. Aufl. 2008, S. 293. Keine ausdrückliche Zustimmung findet in der Lehre die Position, wonach die Gebärdensprache als Teil der Landessprachen anzusehen sind, siehe BSK-BV, BELSER/WALDMANN, N 7, die indes auf die Bedeutung der Art. 21 und 24 der UN-Behindertenrechtskonvention verweisen (Fördermassnahmen und Recht auf Kommunikation mit Behörden für alle Kommunikationsformen).

⁵³ BGer, 31. März 2020, 9C-692/19, E. 4.4.

Austausch von Gedanken, Ideen, Ansichten, Meinungen und Empfindungen dienen. Dies habe zur Folge, dass jedes auf Lauten, Zeichen, Symbolen oder Gebärden basierende System, das der zwischenmenschlichen Kommunikation diene, als durch die Sprachenfreiheit geschützte Sprache zu gelten habe, das treffe (auch) auf die Gebärdensprache zu.⁵⁴ Die grundrechtliche Anerkennung der Gebärdensprache als Sprache im Sinne von Art. 18 BV bedeutet, dass Einschränkungen der Zulässigkeit der Kommunikation in Gebärdensprache den Anforderungen von Art. 36 BV zu genügen haben, d.h. eine gesetzliche Grundlage benötigen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein müssen.⁵⁵ Ein justiziabler Anspruch auf staatliche Leistungen lässt sich aus der Sprachenfreiheit nicht ableiten.⁵⁶ Immerhin besteht jedoch ein Anspruch darauf, dass sich die Behörden im Verkehr mit Privaten einer Amtssprache bedienen.⁵⁷

²³ Zudem stellt sich die Frage, ob sich im Lichte der «Grundrechtsverwirklichungspflicht»⁵⁸ nach Art. 35 Abs. 1 BV und von Art. 21 der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) nicht eine Pflicht des Gesetzgebers ergibt, Kommunikationsschranken für gehörlose und hörbehinderte Menschen abzubauen. Art. 21 BRK anerkennt das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Meinungsäusserung und Meinungsfreiheit, einschliesslich der Freiheit, sich Informationen und Gedankengut zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben. Die Konventionsstaaten und damit auch die Schweiz werden verpflichtet, geeignete Massnahmen zu treffen, damit Menschen mit Behinderungen ihr Recht auf Meinungsäusserung und Meinungsfreiheit gleichberechtigt mit anderen durch die von ihnen gewählten Formen der Kommunikation ausüben können.⁵⁹

²⁴ Zwar ist Art. 18 BV als Kompetenzgrundlage für das Sprachengesetz erwähnt und die Gebärdensprachen gelten zumindest nach der Lehre als vom Schutzbereich des Grundrechts erfasst. Dennoch finden sich weder in den Materialien zum Gesetz, noch im Gesetzestext und auch nicht

⁵⁴ Basler Kommentar (BSK) zur Bundesverfassung (BV), Basel, 2015, Caroni, Martina/Hefti, Angela, Art. 18, N 12. Ebenfalls für eine Anerkennung der Gebärdensprache als Teil der Sprachenfreiheit votiert KÄGI-DIENER REGULA, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 18 N 14.

⁵⁵ BIAGGINI, GIOVANNI, in: Häner Isabelle/Rüssli Markus/Schwarzenbach Evi (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich - Basel - Genf 2007, Art. 12 N 14 ff. Siehe illustrativ das Bundesgericht im Zusammenhang mit der Frage des Anspruchs auf Schulunterricht in der Muttersprache in BGE 139 I 229.

⁵⁶ Differenziert dazu HÖRDEGEN, Stephan, Der Freiburger Sprachenfall - Kontroverse über die Unterrichtssprache in der Schule im Lichte der Sprachenfreiheit und der Bildungschancengleichheit, AJP 2003 S. 768 ff., 771.

⁵⁷ THURNHERR DANIELA, Verfahrensgrundrechte und Verwaltungshandeln, Die verfassungsrechtlichen Mindestgarantien prozeduraler Gerechtigkeit unter den Bedingungen der Diversität administrativer Handlungsmodalitäten, Zürich/St. Gallen 2013, S. 178.

⁵⁸ Lehre und Rechtsprechung verwenden dafür den Begriff der grundrechtlichen Schutzpflichten, die unter Umständen auch ein Handeln des Gesetzgebers erfordern, siehe BGE 126 II 300 und grundlegend Tschentscher Axel, V. Teil Grund- und Menschenrechte - Partie V Droits fondamentaux et droits humains / 7 Schutzpflichten, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz Bd. II / Droit constitutionnel suisse Vol. II, Rechtsstaatlichkeit Grund- und Menschenrechte / État de droit Droits fondamentaux et droits humains, Zürich - Basel - Genf 2020, S. 1318.

⁵⁹ Andreas Bethke / Klemens Kruse / Markus Rebstock / Felix Welti, Barrierefreiheit, in: Degener, Theresia / Elke Diehl (Hrsg.) Handbuch Behindertenrechtskonvention Teilhabe als Menschenrecht – Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe, Bonn, 2015, S. 178.

in der Verordnung – weder in der aktuellen noch in der Vorlage für eine Teilrevision der Verordnung⁶⁰ - Hinweise auf die Gebärdensprache.⁶¹ Im bereits erwähnten Bericht des Bundesrates über die Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen⁶² werden einige mögliche Verbesserungen im Sprachengesetz erwähnt. So wird auf Art. 6 Abs. 5 SpG verwiesen. Diese Bestimmung sehe vor, dass die Behörden des Bundes im Verkehr mit Personen, die keine Amtssprache beherrschen, nach Möglichkeit eine Sprache verwenden (sollen), welche diese Personen verstehen. Dies schliesse grundsätzlich auch Gebärdensprachen ein. Ein Anspruch, mit den Behörden des Bundes in Gebärdensprache zu kommunizieren, ergebe sich ebenfalls aus Artikel 11 der Behindertengleichstellungsverordnung vom 19. November 2003.⁶³ Weiter erwähnt der Bericht des Bundesrates, dass im dritten Abschnitt des SpG Bestimmungen zur Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen aufgenommen werden könnten. Zu bedenken gibt der Bundesrat hier, dass die verfassungsrechtliche Kompetenz durch eine weite Auslegung von Art. 70 Abs. 3 (Begriff der Sprachgemeinschaften) und über die Bezugnahme auf die Gesetzeskompetenz zum Nachteilsausgleich von Menschen mit Behinderung in Art. 8 Abs. 4 BV hergeleitet werden könnte.⁶⁴

3 Umsetzung (eines Teils) der Forderungen des Gehörlosenbundes im Sprachengesetz

- ²⁵ Von den Forderungen des Gehörlosenbundes lässt sich die ganz allgemeine Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen ins SpG integrieren. Gleiches gilt auch für den verbesserten Zugang zu Information, Kommunikation und Dienstleistungen. Soweit die Forderungen die Bildung an sich, den Arbeitsbereich oder die Gesundheit betreffen, ist eher fraglich, ob das SpG der richtige Ort ist.
- ²⁶ Bereits angesprochen wurde die verfassungsmässige Kompetenz einer allfälligen Erweiterung des SpG mit der Erwähnung der Gebärdensprachen.⁶⁵ Art. 18 BV umfasst zumindest nach der Lehre auch die Gebärdensprachen. Insoweit ist die Kompetenzgrundlage unproblematisch. Die Bezugnahme auf die Sprachgemeinschaften im Art. 70 Abs. 3 BV erscheint möglich, wenn auch festzuhalten ist, dass eine entsprechende Auslegung bislang in der Lehre noch nicht fest etabliert ist.⁶⁶ Richtig wird von KÄGI-DIENER darauf hingewiesen, dass im Lichte der BRK (Art. 21 Bst. b u. e) auch in der Schweiz ein grundrechtlicher Anspruch auf Benützung der Gebärdensprache

⁶⁰ Siehe <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-86537.html> und der Entwurf des neuen Verordnungstextes: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/69692.pdf> (je besucht am 10. Februar 2022).

⁶¹ Einzig im später vom Bundesrat zurückgezogenen Vorentwurf zum Sprachengesetz aus dem Jahre 2001 fanden sich Vorschläge für die Unterstützung der Gebärdensprache (siehe dazu Bericht WBK-N, Fn 43).

⁶² Bericht Bundesrat, (Fn 2).

⁶³ Bericht Bundesrat, (Fn 2), S. 27.

⁶⁴ Bericht Bundesrat, (Fn 2), S. 27.

⁶⁵ Siehe oben, N 21 f.

⁶⁶ PÄRLI/NAGUIB, S. 19, Bericht Bundesrat (Fn 2), S. 48.

bestehe. Dieser Anspruch spiegle sich zwar in Art. 70 BV nicht, sollte aber auf gesetzlicher Basis (im SpG) bei der Regelung der Amtssprache aufgenommen werden.⁶⁷

²⁷ Nach Art. 8 Abs. 4 BV sieht das Gesetz Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Menschen mit Behinderungen vor. Angesprochen sind hier faktische Benachteiligungen, rechtliche Ungleichbehandlungen wegen einer Behinderung sind bereits vom Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 2 BV erfasst. Die Bestimmung in Art. 8 Abs. 4 BV verleiht keinen individualrechtlichen, gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Herstellung faktischer Gleichheit.⁶⁸ Verbindlich ist indes der Gesetzgebungsauftrag im Art. 8 Abs. 4 BV.⁶⁹ Der Bundesgesetzgeber hat diesen Gesetzgebungsauftrag im Rahmen seiner Zuständigkeit durch den Erlass des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) wahrgenommen. Der Anwendungsbereich des BehiG ist indes nicht umfassend. So sind beispielsweise Benachteiligungen im Bereich der Arbeitsverhältnisse (mit Ausnahme derjenigen des Arbeitgebers Bund) nicht vom BehiG erfasst.⁷⁰ Mit dem Erlass des BehiG ist der Gesetzgebungsauftrag nach Art. 8 Abs. 4 BV nicht vollständig erfüllt. Soweit Menschen, die auf die Kommunikation mit der Gebärdensprache angewiesen sind, in wesentlichen Lebensbereichen faktisch benachteiligt sind, bleibt der Gesetzgeber in der Pflicht, auf Gesetzesstufe Abhilfe zu schaffen. Im Ergebnis bildet also auch Art. 8 Abs. 4 die verfassungsrechtliche Kompetenz zur Ergänzung des Sprachengesetzes.

²⁸ Bereits an dieser Stelle ist jedoch darauf hinzuweisen, dass sich die Anliegen und Ansprüche der Gehörlosen und Hörbehinderten auf Nachteilsausgleich und Gleichstellung, wie sie sich aus der BRK ableiten lassen, nur unbefriedigend im Sprachengesetz realisieren lassen.

4 Die vorgeschlagenen Änderungen im Einzelnen

4.1 Titel des Gesetzes und Ingress

²⁹ Es fragt sich, ob der Titel des Gesetzes eine Anpassung erfordert und namentlich die Gebärdensprachen ausdrücklich erwähnt werden sollen. Der Titel könnte diesfalls so lauten:

Bundesgesetz über die Landessprachen, die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften und die Anerkennung der Gebärdensprachen.

³⁰ Auf diese Weise würde die Anerkennung der Gebärdensprachen auf Gesetzesstufe verankert. Der Titel kann indes dann unverändert bleiben, wenn die Gebärdensprachen implizit als Teil der Sprachgemeinschaften gesehen werden.

⁶⁷ KÄGI-DIENER REGULA, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 70 N 14.

⁶⁸ BGE 139 II 289 E.2.2.1.

⁶⁹ BGE 134 II 249 E. 3.1.

⁷⁰ Zur Entstehungsgeschichte dieser Ausnahme siehe BIEDERMANN DIETER, Die verwaltungsinterne Erarbeitung: das Behindertengesetz (BehiG), LeGes 2002/3 S. 23 ff., 26.

³¹ Die Titelgebung ist programmatisch für den weiteren Inhalt des Gesetzes. Soweit über das SpG die ausdrückliche Anerkennung der Gebärdensprachen anvisiert wird, ist der Begriff «Anerkennung» entsprechend in den Titel aufzunehmen.

³² Beim Ingress ist zu ergänzen:

Die Bundesversammlung ... gestützt auf die Artikel 4, 8 Abs. 4 (neu), 18 und 70 der Bundesverfassung...

³³ Die Begründung ergibt sich aus den obigen Ausführungen.⁷¹

4.2 Änderungen im ersten Abschnitt (Gegenstand, Zweck, Grundsätze)

³⁴ Im ersten Abschnitt des SpG sind Ergänzungen hinsichtlich der Gebärdensprachen erforderlich. Art. 1 SpG ist um eine neue litera zu ergänzen, die wie folgt lautet:

Dieses Gesetz regelt:

(...)

e. Die Unterstützung von Massnahmen zugunsten der drei Schweizer Gebärdensprachen

³⁵ Weitergehend könnte die Formulierung lauten:

Dieses Gesetz regelt:

e) Die Anerkennung und Unterstützung der drei Schweizer Gebärdensprachen

³⁶ Auch ist zu überlegen, ob die litera a und b ebenfalls ergänzt werden sollten. Die Formulierungen könnten wie folgt lauten (neu = kursiv):

Dieses Gesetz regelt:

a. den Gebrauch der Amtssprachen *und der Gebärdensprachen* durch die Bundesbehörden und im Verkehr mit ihnen;

b. die Förderung der Verständigung und des Austausches zwischen den Sprachgemeinschaften *einschliesslich der drei Schweizer Gebärdensprachen*

³⁷ Art. 2 SpG (Zweck) erfordert eine neue litera mit folgendem Inhalt:

Mit diesem Gesetz will der Bund:

(...)

e. Die drei Schweizer Gebärdensprachen als Sprachgemeinschaft anerkennen und fördern.

⁷¹ Siehe N 21 ff.

- ³⁸ Konsequenterweise muss in Art. 3 Abs. 1 SpG ebenfalls eine neue litera e stehen, die folgenden Inhalt hat:

Der Bund beachtet bei der Erfüllung seiner Aufgaben insbesondere folgende Grundsätze:

(...)

e) Er berücksichtigt bei den Grundsätzen nach litera a bis d die drei Schweizer Gebärdensprachen.

- ³⁹ Keine Ergänzung bedarf Art. 3 Abs. 2 SpG. Im Lichte der «Aufnahme» der Gebärdensprachenthematik im Sprachengesetz ergibt sich von selbst, dass der Bund bei der Zusammenarbeit mit den Kantonen auch die Gebärdensprachenthematik zu berücksichtigen hat.

4.3 Ergänzungen im zweiten Abschnitt (Amtssprachen des Bundes)

- ⁴⁰ Art. 4 SpG (Geltungsbereich) erfordert keine Anpassung. Fraglich ist auch, ob Art. 5 SpG ergänzt werden müsste. Angesichts des klaren Verfassungstextes zu den Amtssprachen ist es nicht zielführend, die Gebärdensprachen auf Gesetzesstufe als (weitere) Amtssprachen zu bezeichnen. Ergänzungsbedarf zeigt sich bei Art. 6 SpG (Wahl der Sprache). Ziel ist die Ermöglichung der Kommunikation zwischen Privaten und Behörden in Gebärdensprache. Art. 6 Abs. 3 SpG gewährt Personen rätoromanischer Sprache Sonderrechte im Verkehr mit Bundesbehörden. Diese Rechte basieren auf Art. 5 Abs. 1 SpG und haben eine verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 70 Abs. 1 BV, die sich so für die Gebärdensprachen nicht findet. Zielführender ist eine Ergänzung von Art. 6 Abs. 5 SpG. An dieser Stelle ist schon heute vorgesehen, dass sich die Bundesbehörden unter Umständen auch anderer als der Amtssprachen bedienen müssen. Im Lichte von Art. 18 BV und Art. 8 Abs. 4 BV sowie der BRK empfiehlt sich folgende Ergänzung:

Art. 6 Abs. 5bis (neu): Personen, die auf die Gebärdensprache angewiesen sind, können im Verkehr mit Bundesbehörden und zur Wahrnehmung ihrer Rechte in Verwaltungsverfahren in einer der drei Schweizer Gebärdensprachen oder mit anderen geeigneten Kommunikationshilfen kommunizieren. Die zuständige Bundesbehörde ersetzt die notwendigen Kosten. Die Verordnung regelt die Einzelheiten.

- ⁴¹ Die vorgeschlagene Ergänzung ist inspiriert durch Paragraph 11 des Bayerischen Behindertengleichstellungsgesetzes.⁷² Der vorliegende Vorschlag ist bewusst knapp formuliert. Details sind auf Verordnungsstufe zu regeln. Die Verankerung eines Anspruchs auf Kostenersatz (auch für Dolmetschkosten) im SpG würde Koordinationsfragen mit dem BehiG und ganz allgemein auch dem Verwaltungsverfahrenrecht des Bundes nach sich ziehen.
- ⁴² In Art. 7 SpG werden die (Bundes)behörden zu verständlicher, sachgerechter, klarer und bürgerfreundlicher Sprache bei ihrer Kommunikation verpflichtet. Art. 7 Abs. 1 SpG könnte wie folgt ergänzt werden (kursiv = neuer Text):

⁷² Siehe diese sehr detaillierte Regelung hier: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayBGG-11> (zuletzt besucht am 10. Februar 2022).

Die Bundesbehörden bemühen sich um eine sachgerechte, klare und bürgerfreundliche Sprache *unter besonderer Berücksichtigung der Gebärdensprache* und achten auf geschlechtsneutrale Formulierungen.

- ⁴³ Zu beachten ist, dass gemäss neueren Studien das Ziel der barrierefreien Kommunikation nur zu erreichen ist, wenn der Unterschiedlichkeit der Gehörlosen Rechnung getragen wird. Gehörlose Menschen, die nicht in der Schweiz aufgewachsen sind und ggf. nicht über eine entsprechende Schulbildung verfügen sowie gehörlose Menschen, die mit einer zusätzlichen Behinderung leben, und weitere Gruppen benötigen eine angepasste Form der Aufbereitung von Informationen in Gebärdensprache.⁷³ Die Notwendigkeit, situativ Informationen in so genannt leichter Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen, muss jedoch nicht ausdrücklich im Gesetz aufgenommen, jedoch in der Behördenpraxis beachtet werden.
- ⁴⁴ Art. 8 SpG beinhaltet eine Sprachregelung für die Bundesversammlung. Es stellt sich hier die Frage, ob gehörlose Mitglieder der Räte und Kommissionen sich auch in der Gebärdensprache äussern können sollen und wie die Übersetzung sichergestellt werden muss. Mit Blick auf den verfassungsrechtlich gebotenen Nachteilsausgleich ist dies zu bejahen. Entsprechend ist Art. 8 SpG wie folgt zu ergänzen (kursiv = neue).

In den Beratungen der eidgenössischen Räte und ihrer Kommissionen äussert sich jedes Mitglied in einer Landessprache seiner Wahl. *Gehörlose Mitglieder bedienen sich einer der drei Schweizer Gebärdensprachen. Die Parlamentsdienste sorgen für entsprechende Übersetzungen.*

- ⁴⁵ Der Bericht des Bundesrates hält zu dieser Frage fest, es sei selbstverständlich, dass bei der Wahl einer gehörlosen Person zum Mitglied der Bundesversammlung, des Bundesrats, eines eidgenössischen Gerichts oder einer aussenparlamentarischen Kommission die nötigen Kommunikationshilfsmittel zur Verfügung gestellt würden. Auch wäre eine Erweiterung des Angebots von wichtigen Informationen des Bundes in Gebärdensprache, wie z. B. Erläuterungen zu Wahlen und Abstimmungen und weitere Massnahmen zur Verbesserung der Kommunikation in Gebärdensprache geplant.⁷⁴
- ⁴⁶ Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch ein anderer Aspekt: Die öffentlichen Sitzungen des Parlaments werden gemäss Art. 14 der Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (ParIVV)⁷⁵ direkt übertragen. Eine parlamentarische Initiative vom 18. Dezember 2020 verlangt, die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten zu gewährleisten. Die Initiative verlangt, dass der Live-Stream mit Untertiteln versehen werden soll, damit auch gehörlose und schwerhörige Menschen diese mitverfolgen könnten. Zudem sei zu prüfen, inwieweit ausgewählte Debatten auch in Gebärdensprache übersetzt werden

⁷³ Siehe z.B. GUIDI SARAH/HERMANN-SHORES PATRIZIA, Warum es für Barrierefreiheit auch «Leichte Gebärdensprache» braucht - Beobachtungen aus der Praxis und Überlegungen für die Forschung, Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik, Jg. 25, 2/20, S. 33 ff.

⁷⁴ Bericht Bundesrat (Fn 2), S. 49.

⁷⁵ Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung, (ParIVV), SR 171.115.

könnten. Mit diesem Angebot sollten Kommunikationshürden für gehörlose und schwerhörige Menschen abgebaut und ein Beitrag zu ihrer Teilnahme am politischen Leben geleistet werden. Verlangt wird die Schaffung entsprechender rechtlicher Grundlagen. Die Initiatorin erwähnt in diesem Zusammen eine mögliche Ergänzung von Art. 14 der ParlVV.⁷⁶ Zu ergänzen ist, dass auch Konstellationen bedacht sein müssen, in denen beispielsweise an einer Pressekonferenz von Bundesbehörden gehörlose Journalistinnen oder Journalisten anwesend sind. Auch ist die Kommunikation sachgerecht sicherzustellen.

4.4 Ergänzungen im dritten Abschnitt (Verständigung und Austausch)

⁴⁷ Die Art. 14-16 SpG thematisieren den Schulbereich und Unterricht. Der Wirkungsbereich des Sprachengesetzes des Bundes ist angesichts der kantonalen Hoheit über das Schulwesen (Art. 62 Abs. 1 BV) eher bescheiden. Kontroversen ergeben sich bspw. regelmässig bei der Frage, welche Fremdsprachen in den Kantonen in den Schulen gelernt werden müssen. Im Zusammenhang mit dem hier vorliegend interessierenden Sprachengesetz zeigt sich die (verfassungsrechtlich gebotene) Zurückhaltung des Bundesgesetzgebers⁷⁷ darin, dass sich die Bundeskompetenz in diesen Fragen erschöpft auf die «Förderung der Mehrsprachigkeit der Lernenden und Lehrenden» (Art. 15 Abs. 2 SpG) sowie auf eine «Dahinwirkungspflicht» (Bund und Kantone setzen sich ...ein, Art. 15 Abs. 3 SpG). Eine vollständige Anerkennung der Gebärdensprache als gleichwertige Unterrichtssprache im Sprachengesetz würde in die Schulhoheitskompetenz der Kantone eingreifen. Verfassungsrechtlich nicht problematisch, ja sogar geboten, ist indes die Verankerung der Förderung der Gebärdensprachen(kompetenz) im Sprachengesetz. Die Art. 15 bis 16 SpG könnten wie folgt ergänzt werden:

Art. 15 Abs. 4 (neu):

Sie (Bund und Kantone) fördern die Gebärdensprachkompetenz gehörloser Schülerinnen und Schüler

Art. 16 lit. d (neu):

Der Bund kann den Kantonen Finanzhilfen gewähren für:

(...)

d. die Förderung der Gebärdensprache und der Gebärdensprachkompetenz von Lehrenden und Lernenden.

⁷⁶ Parlamentarische Initiative Suter Gabriela, Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten gewährleisten, 20.505, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?Affairid=20200505> (zuletzt besucht am 7. Februar 2022).

⁷⁷ WALDMANN BERNHARD, Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts?, in: Institut für Föderalismus der Universität Freiburg, Newsletter IFF (Institut für Föderalismus) 1/2015, 1 ff.

⁴⁸ Für die vom Gehörlosenbund ebenfalls gewünschte Förderung gehörloser Kinder ist das Sprachengesetz nicht der richtige Ort. Zuständig sind hier vielmehr die Kantone über ihre Schulgesetze und ggf. Bestimmungen zur Förderung der Inklusion sowie der Bund im Rahmen der Invalidenversicherung für Jugendliche und junge Erwachsene.⁷⁸

⁴⁹ Auch Art. 17 SpG (Wissenschaftliche Institution zur Förderung der Mehrsprachigkeit) bedarf einer Anpassung. Vorgeschlagen wird (kursiv = neu):

Zur Koordination, Einführung und Durchführung der angewandten Forschung im Bereich der Sprachen und der Mehrsprachigkeit *und der drei Schweizer Gebärdensprachen* können der Bund und die Kantone ein hierfür geeignetes wissenschaftliches Kompetenzzentrum unterstützen.

⁵⁰ Art. 18 SpG ist um eine litera d. wie folgt zu ergänzen:

Der Bund kann Finanzhilfen gewähren an

(...)

d. an nicht gewinnorientierte Organisationen, die durch ihre Tätigkeit die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern und den Gehörlosen die Teilnahme am gesellschaftlichen, politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben erleichtern.

⁵¹ Der Bericht des Bundesrates weist darauf hin, dass bereits heute kulturelle Projekte aus der Gehörlosenkultur gestützt auf das Kulturförderungsgesetz⁷⁹ bzw. die Verordnung über das Förderkonzept zur Stärkung der kulturellen Teilhabe⁸⁰ unterstützt werden können.⁸¹ Der bundesrätliche Bericht anerkennt, dass diese Fördermöglichkeiten noch zu wenig bekannt sind.⁸² Sprache und Kultur hängen eng miteinander zusammen. Es ist deshalb zielführend, die Finanzierungsmöglichkeiten für «Teilhabe-Projekte» zu Gunsten von Gehörlosen und Hörbehinderten auch im Sprachengesetz zu verankern.

⁵² Die Finanzierung von Projekten im Zusammenhang mit Anliegen der Gehörlosen und Hörbehinderten ist auch auf der Grundlage von Art. 14 Abs. 3 lit. a und b BehiG in Verbindung mit Art. 16 BehiV möglich. Das Parlament entschied sich 2004 zur Verankerung dieser Förderbestimmung im Behindertengleichstellungsrecht.⁸³ Art. 14 Abs. 3 BehiG erwähnt ausdrücklich, dass diese Unterstützungs- und Fördermöglichkeiten ergänzend zu den im Invalidenversicherungsgesetz

⁷⁸ Siehe hierzu die im Rahmen der jüngsten IV-Revision vorgenommenen Ergänzungen im Invalidenversicherungsgesetz (IVG), Näheres dazu findet sich u.a. hier: Bundesamt für Sozialversicherung, Weiterentwicklung der Invalidenversicherung, die Vorlage im Überblick, S. 2 ff : <https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/iv/faktenblaetter/Weiterentwicklung%20IV/higru-weiv-ueberblick.pdf.download.pdf/hgrudo-weiterentwicklung-ai-vorlage-im-ueberblick-de.pdf> (zuletzt besucht am 28.02.2022)

⁷⁹ Bundesgesetz über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz, KFG) vom 11. Dezember 2009, SR 442.1.

⁸⁰ Verordnung des EDI über das Förderkonzept zur Stärkung der kulturellen Teilhabe vom 29. Oktober 2020, SR 442.130.

⁸¹ Bericht Bundesrat (Fn 2), S. 27 ff.

⁸² Bericht Bundesrat (Fn 2), S. 28.

⁸³ Bericht Bundesrat (Fn 2), S. 27.

vorgesehenen Massnahmen möglich sein sollen. Gemeint sind damit die in Art. 74 IVG in Verbindung mit Art. 108 IVV vorgesehenen Leistungen an Organisationen, die invalide Menschen beraten und unterstützen.

- ⁵³ Mit einer Verankerung von Fördermöglichkeiten für die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden sowie für die Unterstützung der Teilhabe von Gehörlosen und Hörbehinderten im Sprachengesetz wird deutlich gemacht und sichtbar, dass den Gebärdensprachen die erforderliche Anerkennung zukommt und dass Gehörlose und Hörbehinderte in ihren Teilhabemöglichkeiten eingeschränkt sind und es für den Abbau dieser Einschränkungen Unterstützungsprojekte braucht. Die Praxis muss dann für die erforderliche Koordination zwischen den auf verschiedenen Rechtsgrundlagen beruhenden Fördermöglichkeiten sorgen.

III) Schaffung eines «Gebärdensprachengesetz»

1 Vorbemerkungen

- ⁵⁴ Auch im Bericht des Bundesrates wird die Möglichkeit eines Gebärdensprachengesetzes thematisiert.⁸⁴ Hingewiesen wird auch auf die bestehenden Gebärdensprachenerlasse in nordeuropäischen Staaten und im angelsächsischen Raum.⁸⁵ Aufgezeigt wird dabei auch, dass die Gebärdensprachengesetze hinsichtlich ihres Inhaltes nicht einheitlich sind.⁸⁶ Für einen schweizerischen Weg legt der Bericht dar, dass grundsätzlich zwei Varianten in Frage kämen: Entweder eine Minimalvariante, die lediglich eine deklaratorische Anerkennung konkreter Fördermassnahmen beinhaltet oder aber eine Maximalvariante in der Form eines eigentlichen Rahmengesetzes, in das allenfalls auch bestehende Bestimmungen aus dem BehiG oder IVG und anderen Spezialgesetzen integriert werden könnten.⁸⁷
- ⁵⁵ Unter Berücksichtigung der in der Ausgangslage dieses Gutachtens beschriebenen zentralen Forderungen des Gehörlosenbundes⁸⁸ ist ein Gebärdensprachengesetz, das lediglich die Anerkennung der Gebärdensprache festschreibt und Förderbestimmungen beinhaltet, wohl wenig zielführend. Nachfolgend wird deshalb eine Maximalvariante in der Gestalt eines Rahmengesetzes skizziert. Dabei ist bereits an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass im Rahmen dieses Kurzgutachtens Fragen der Verfassungsmässigkeit und weitere mehr gesetzestechnische Belange lediglich summarisch behandelt werden können.

2 Titel und Ingress des Gesetzes

- ⁵⁶ Im Titel des Erlasses soll der Inhalt des Gesetzes und die beabsichtigte Wirkung möglichst klar zum Ausdruck kommen. Das Gesetz soll deshalb den folgenden Titel tragen:

⁸⁴ Bericht Bundesrat (Fn 2), S. 48 ff.

⁸⁵ Bericht Bundesrat (Fn 2), S. 19 ff.

⁸⁶ Bericht Bundesrat (Fn 2), S. 19 ff.

⁸⁷ Bericht Bundesrat (Fn 2), S. 49.

⁸⁸ Siehe oben, N. 2.

Bundesgesetz über die Anerkennung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen (BAGG)

⁵⁷ Die beiden Satzteile des Titels des BAGG bringen die zwei Stossrichtungen des Gesetzes zum Ausdruck. Zum einen geht es um die Anerkennung der Gebärdensprachen als solches. Zum anderen wird im Gesetz deutlich gemacht, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen einen Anspruch auf Gleichstellung haben. Der Terminus «Gleichstellung» ist bewusst gewählt. Es geht darum, dass mit diesem Gesetz Hindernisse abgebaut werden sollen, denen Gehörlose und Hörbehinderte im beruflichen und privaten Leben ausgesetzt sind. Sowohl die Anerkennung der Gebärdensprachen als solche wie auch der Anspruch auf Gleichstellung ist aus verfassungs- und menschenrechtlicher Sicht geboten. Besonders deutlich zeigt sich dies in der BRK. Gemäss Art. 2 BRK wird die Gebärdensprache als eigenständige Sprache anerkannt. Art. 9 BRK beinhaltet den Anspruch auf Barrierefreiheit, dies beinhaltet auch die Verpflichtung der Staaten, für den Abbau von Barrieren für Gehörlose und Hörbehinderte in der Kommunikation zu sorgen. Erwähnt werden muss weiter Art. 21 BRK; diese Bestimmung verleiht (auch) Gehörlosen und Hörbehinderten einen Anspruch auf Meinungsfreiheit und auf Zugang zu Information. Von besonderer Bedeutung ist auch Art. 24 BRK. Diese Bestimmung fordert von den Vertragsstaaten die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems. Dieses Recht umfasst auch den Anspruch Gehörloser und Hörbehinderter auf die Vermittlung von Bildung in einer Gebärdensprache. Von zentraler Bedeutung ist ferner der Anspruch auf diskriminierungsfreien Zugang zur Arbeit und weitergehende Gleichbehandlungsansprüche im Rahmen von Beschäftigungsverhältnissen. Schliesslich gewährt Art. 30 BRK auf gleichberechtigte Teilhabe an Kultur, Freizeit und Sport. Ungeachtet der auch rechtsdogmatisch umstrittenen Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit einiger Bestimmungen der BRK ist unbestritten, dass sich aus der BRK verbindliche Gesetzgebungsaufträge ableiten lassen. Auch und gerade im Themenbereich «Gehörlosigkeit und Hörbehinderung» ist die Schweiz als Ratifikationsstaat verpflichtet, gesetzgeberisch tätig zu werden.⁸⁹

⁵⁸ Mit der Verwendung der Begriffe «gehörlose Menschen» und «hörbehinderte Menschen» wird der persönliche Anwendungsbereich des Gesetzes umschrieben. Diese Bezeichnung erlaubt eine notwendige und sinnvolle Abgrenzung zur Behindertenrechtsgesetzgebung. Hier werden regelmässig Hör- und Sprachbehinderte in einem Atemzug genannt.⁹⁰ Das ist nicht immer zielführend, weil Gehörlosigkeit gerade nicht «nur» eine Behinderung darstellt, die betroffenen Personen nutzen mit der Gebärdensprache vielmehr eine eigenständige Kommunikationsart, die syntaktisch und linguistisch den geschriebenen/gesprochenen Sprachen gleichwertig ist. Diese anzuerkennen und zu fördern, bildet neben dem Gleichstellungsgebot das eine Ziel des neuen Gesetzes. Mit einem spezifischen Erlass zu Gunsten Gehörloser und Hörbehinderter kann der besonderen Problematik dieser Menschen Rechnung getragen werden.

⁸⁹ HASE, ULRICH/SCHOMACHER UDO (2010): Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und ihre Bedeutung für Gehörlose. In: DAS ZEICHEN 84.10, S.48ff

⁹⁰ So Art. 14 BehiG, siehe auch § 6 Abs. 3 des deutschen Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG), Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz - BGG <https://www.gesetze-im-internet.de/bgg/BGG.pdf>, zuletzt besucht am 28. Februar 2022.

⁵⁹ Anschliessend sind die Verfassungsgrundlagen zu nennen. Es sind:

Art. 18 BV (Sprachenfreiheit), Art. 8 Abs. 4 BV (Gesetzgebungsauftrag zum Nachteilsausgleich wegen einer Behinderung), Art. 19 BV (Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht und Art. 11 BV (Anspruch von Kindern auf besonderen Schutz).

⁶⁰ Zur Begründung für die Kompetenzgrundlage «Sprachenfreiheit» und «Gesetzgebungsauftrag Nachteilsausgleich» kann auf die Ausführungen weiter oben verwiesen werden.⁹¹

⁶¹ Art. 19 BV garantiert einen Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Ein solcher ist nach Art. 62 BV durch die Kantone anzubieten. Nach Art. 11 BV ist der Staat verpflichtet, Kinder und Jugendliche in ihrer Unversehrtheit besonders zu schützen. In der Lehre wird darauf hingewiesen, dass behinderte Kinder von vornherein nicht «unversehrt» sind und angesichts der Ausgrenzungsgefahr, die damit einhergehe, bedürfe es für behinderte Kinder eines ausdrücklichen Schutzes.⁹² Die Verwirklichung dieses Schutzes bedarf gesetzgeberischer Massnahmen. Mit Blick auf die Regelungsmaterie des Gebärdensprachengesetzes rechtfertigt es sich deshalb, auch Art. 11 BV als Kompetenzgrundlage aufzuführen.⁹³ Festzuhalten ist aber bereits an dieser Stelle, dass angesichts der klaren Kompetenzgrundlage zu Gunsten der Kantone, dass dem Bund keine (umfassende) Gesetzgebungskompetenz für den Grundschulbereich zukommt. Dies zeigt auch die Ausgestaltung des heutigen Art. 20 des BehiG auf. SCHEFER UND HESS-KLEIN weisen darauf hin, dass Art. 20 BehiG die materiellen Anforderungen des BehiG an den Grundschulunterricht definiere, was indes nicht zur einer Rechtsetzungskompetenz des Bundes in diesem Bereich führe. Die in Art. 20 Abs. 2 BehiG aufgeführten spezifisch an die Kantone gerichteten Integrationsverpflichtungen seien kompetenzkonform, da das Bundesgesetz die kantonalen Verpflichtungen zur Integration auf Situationen beschränken würde, in denen für einen ausreichenden Grundschulunterricht nach Art. 19 und 62 Abs. 3 BV eine Integration erforderlich sei.⁹⁴

3 Aufbau des Gesetzes

⁶² Das Gesetz soll acht Abschnitte beinhalten. In einem ersten Abschnitt sind der Zweck und der Geltungsbereich des Gesetzes zu definieren. Danach folgt der Abschnitt mit den Artikeln zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und anschliessend folgen fünf Abschnitte mit den «Benachteiligungsfeldern». Der achte und letzte Abschnitt beinhaltet Schlussbestimmungen.

⁹¹ Siehe N 21, 26 und **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden..**

⁹² BIGLER-EGGENBERGER MARGRITH, Das behinderte Kind und das schweizerische Verfassungsrecht, in: Sprecher Franziska/Sutter Patrick (Hrsg.), Das behinderte Kind im schweizerischen Recht, Zürich - Basel - Genf 2006, S. 61.

⁹³ Möglich wäre auch, zusätzlich noch Art. 67 BV und/oder Art. 112b und 112c BV zu nennen, siehe dazu SCHEFER MARKUS/HESS-KLEIN CAROLINE, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 331..

⁹⁴ SCHEFER/HESS-KLEIN (Fn 93), S. 343.

4 Zweckbestimmung, Geltungsbereich und Begriffsdefinitionen

⁶³ Entsprechend dem Titel des Gesetzes ist der Zweck wie folgt zu bestimmen:

1. Abschnitt: Zweck und Geltungsbereich

Art. 1 Zweck

Dieses Gesetz hat die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur sowie die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen zum Ziel.

⁶⁴ Der persönliche und sachliche Geltungsbereich ergibt sich aus dem Titel des Gesetzes und der Zweckbestimmung. Geschützt werden mit dem Gesetz «gehörlose und hörbehinderte Menschen». Während der Terminus «Gehörlose» kaum interpretationsbedürftig ist, sieht dies bei «hörbehinderte» differenzierter aus. Ein allfälliger Bedarf an Eingrenzung der Zielgruppe liesse sich in einer Verordnung bestimmen. Der Terminus «Gleichstellung» ist weiter zu verstehen als blosse Gleichbehandlungsgebote und Diskriminierungsverbote. Auch positive Massnahmen⁹⁵ zu Gunsten der Gehörlosen und Hörbehinderten werden darunter erfasst. Der Begriff ist zudem präziser als der im BehiG verwendete Begriff des Nachteilsausgleichs. Unter «Gleichstellung» ist also die tatsächliche Gleichstellung⁹⁶ zu verstehen, was entsprechende staatliche Massnahmen erfordert, die der Realisierung dieses Zieles dienen.

⁶⁵ Wichtig ist, dass der sachliche Geltungsbereich definiert wird. Eine negative Beschränkung des Geltungsbereichs ergibt sich allein schon aus der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen.

Art. 2 Geltungsbereich

Das Gesetz regelt:

- a. die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen
- b. die Förderung der Gebärdensprachen
- c. die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen namentlich in folgenden Bereichen und im Rahmen der Bundeskompetenzen:
 1. Zugang zu Informationen, Kommunikation, politischer Partizipation und Dienstleistungen
 2. Bildung aller Stufen im Rahmen der Bundeskompetenzen
 3. Arbeitswelt
 4. Kultur

⁹⁵ Zum Begriff der positiven Massnahmen im Gleichbehandlungsrecht sieh statt vieler: Wladasch, Katin/Liegl, Barbara, Positive Massnahmen Ein Handbuch zur praxistauglichen Umsetzung von Massnahmen zur Bekämpfung von strukturellen Diskriminierungen und zur Herstellung von mehr Chancengleichheit, Wien, 2009, insbes. S. 13 ff.

⁹⁶ Siehe dazu etwa das Behindertengleichstellungsgesetz in Liechtenstein, dessen Art. 22 Abs. 1 festhält: 1) Die Regierung errichtet ein Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, das sich für die rechtliche und faktische Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen einsetzt. Quelle: <https://www.gesetze.li/konso/pdf/2006243000?version=4> (zuletzt besucht am 28.02.2022).

5. Gesundheit

- ⁶⁶ Zu litera c ist folgendes zu vermerken: Die fünf genannten Themen sind diejenigen, in denen der grösste Handlungsbedarf besteht. Mit dem Begriff «namentlich» wird impliziert, dass die Liste nicht abschliessend ist. Eine Erweiterung der «Benachteiligungsthemen» bedürfte jedoch in jedem Fall einen weiteren Gesetzgebungsakt, insoweit hat «namentlich» mehr eine symbolische, aber durchaus wichtige Bedeutung. Der Gesetzgeber gibt so zum Ausdruck, dass Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen tatsächlich verwirklicht werden soll.
- ⁶⁷ Der Hinweis auf die Bundeskompetenz in litera c ist bloss deklaratorischer Natur. Die verfassungsmässige Kompetenzordnung darf durch ein Bundesgesetz nicht «ausgehobelt» werden. Mit dem ausdrücklichen Hinweis «im Rahmen der Bundeskompetenzen» wird die verfassungsmässige Ordnung lediglich bekräftigt.

5 Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache

- ⁶⁸ Es macht Sinn, in einer ersten Bestimmung die grundsätzliche Anerkennung der Gebärdensprachen zu verankern. Ausgehend von dieser mehr deklaratorischen, aber dennoch wichtigen Bestimmung folgen danach einige weitere Bestimmungen, die allesamt vor allem der Förderung des Erwerbs, Gebrauchs und der Entwicklung der Gebärdensprachen dienen.
- ⁶⁹ Die nachfolgenden Bestimmungen orientieren sich am Aufbau des Sprachengesetzes.

Zweiter Abschnitt: Anerkennung und Förderung

Art. 3 Anerkennung

¹ Der Bund anerkennt die drei Schweizer Gebärdensprachen.

² Gehörlose und hörbehinderte Menschen haben nach Massgabe dieses Gesetzes und der einschlägigen Gesetze das Recht, sich in einer der drei Schweizer Gebärdensprachen auszudrücken.

- ⁷⁰ Die Anerkennung als eigenständige Sprache hat auch - aber mitnichten nur – symbolische Bedeutung. Mit der ausdrücklichen Verankerung der Anerkennung im Gesetz wird der grundrechtliche Anspruch im Rahmen der Sprachenfreiheit auf Gebrauch der Gebärdensprache betont. Die Selbstverständlichkeit dieses Rechts bei der Kommunikation unter Privaten ist im BAGG indes durch weitere Bestimmungen zu ergänzen, die auf die Beseitigung von Benachteiligungen und Gleichstellung zielen.
- ⁷¹ Neben der Anerkennung der Gebärdensprachen ist in diesem Abschnitt des Gesetzes auch die Förderung zu verankern. Folgende Bestimmung ist in das BAGG aufzunehmen:

Art. 4 Förderung

¹ Bund und Kantone fördern die Gebärdensprachkompetenz gehörloser Schülerinnen und Schüler sowie von Lehrenden und Lernenden auf allen Bildungsstufen.

² Der Bund kann den Kantonen für Projekte zur Förderung der Gebärdensprachenkompetenz Finanzhilfen gewähren.

³ Bund und Kantone unterstützen die wissenschaftliche Forschung im Bereich der Gebärdensprachen mit finanziellen Mitteln an ein geeignetes wissenschaftliches Kompetenzzentrum.

⁴ Der Bund kann an nicht gewinnorientierte Organisationen, die durch ihre Tätigkeit die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern und Gehörlosen die Teilnahme am gesellschaftlichen, politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben erleichtern, Finanzhilfen gewähren.

⁷² Die Förderbestimmungen sind ähnlich aufgebaut wie die Vorschläge zur Erweiterung des Sprachengesetzes. Ziel dieser Bestimmung ist die Förderung der Gebärdensprachen um ihrer selbst willen, es geht also darum, dass die Gebärdensprachen als vollwertige und schützenswerte Sprachen im Sinne von Art. 18 BV anerkannt werden. Die Beseitigung von Benachteiligungen und Verwirklichung der Gleichstellung ist mit Bestimmungen im nächsten Abschnitt zu realisieren.

6 Verwirklichung der Gleichstellung gehörloser- und hörbehinderter Menschen

6.1 Information, Kommunikation, politische Partizipation und Dienstleistungen

⁷³ Die Erleichterung der Kommunikation zwischen Privaten und Behörden in Gebärdensprache ist ein wichtiges Mittel zur Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen. Hinzuweisen ist zudem auf Art. 21 lit. b BRK. Diese Bestimmung verlangt von den Ratifikationsstaaten dafür zu sorgen, dass im Umgang mit Behörden die Verwendung von (u.a.) Gebärdensprachen und alternativen Kommunikationsformen akzeptiert und erleichtert wird.

⁷⁴ Von zentraler Bedeutung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen ist weiter die Zugänglichkeit zu behördlichen Informationen. Dies ist eine wichtige Voraussetzung zur Wahrnehmung der politischen und bürgerlichen Rechte. Es ist deshalb erforderlich, dass nicht nur Informationen der Verwaltung, sondern auch diejenigen des Parlaments umfassend zugänglich gemacht werden. In diesem Zusammenhang ist auch die politische Partizipation zu erwähnen. Auch hier erleben gehörlose und hörbehinderte Menschen faktische Nachteile, was sich auch in der fehlenden Repräsentanz in den Parlamenten und Regierungen auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene zeigt. Die Rechte, die auf politischer Partizipation basieren, finden sich ebenfalls in Art. 29 BRK. Den Vertragsstaaten der BRK erwachsen aus dieser Bestimmung zusammen mit den allgemeinen BRK-Verpflichtungen (Art. 4 BRK) die Pflicht, mit geeigneten Massnahmen die politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen nicht nur rechtlich, sondern auch faktisch zu ermöglichen. Es ist deshalb erforderlich, dass im BAGG eine entsprechende Bestimmung aufgenommen wird.

⁷⁵ Weiter ist der Anspruch von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gleichstellung in Bezug auf den Zugang zu Dienstleistungen aufzunehmen. Auch dieser Anspruch lässt sich unmittelbar aus der BRK ableiten. So hält Art. 9 lit. b BRK fest, dass die Staaten den besonderen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen mit möglichst geringem Anpassungs- und Kostenaufwand gerecht werden müssen und namentlich auch die Zugänglichkeit von Informations-,

Kommunikations- und anderen Diensten, einschliesslich elektronischer Dienste und Notdienste, sicherstellen müssen.

⁷⁶ Eine tatsächliche Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen erfordert auch eine Sensibilisierung privater Dienstleistungsanbieter. Auch dies ist – ergänzend zur Bestimmung in Art. 8 Abs. 3 BehiG⁹⁷ - im BAGG aufzunehmen.

⁷⁷ Die ins BAGG aufzunehmenden Bestimmungen lauten wie folgt:

Dritter Abschnitt Information, Kommunikation, politische Partizipation und Dienstleistungen:

Art. 5 Kommunikation in Gebärdensprache

Personen, die auf die Gebärdensprache angewiesen sind, können im Verkehr mit Bundesbehörden und zur Wahrnehmung ihrer Rechte in Verwaltungsverfahren in einer der drei Schweizer Gebärdensprachen oder mit anderen geeigneten Kommunikationshilfen kommunizieren. Die zuständige Bundesbehörde ersetzt die notwendigen Kosten. Die Verordnung regelt die Einzelheiten.

Art. 6 Information

¹ Die Bundesbehörden sorgen dafür, dass amtliche Informationen gehörlosen und hörbehinderten Menschen zugänglich sind.

² Die Debatten des National- und Ständerates sind gehörlosen und hörbehinderten Menschen zugänglich zu machen.

³ Der Leistungsauftrag des Bundes an die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG SSR sieht vor, dass gehörlosen und hörbehinderten Menschen ein ausreichendes Informationsangebot zur Verfügung steht.

⁴ Bei den Aufgaben nach den Absätzen 1-3 berücksichtigt der Bund insbesondere die Gebärdensprachen.

Art. 7 Politische Partizipation

¹ Bund und Kantone sorgen dafür, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen ihre politischen Rechte wirksam ausüben können.

² Der Bund finanziert politischen Parteien die Mehrkosten für die Zugänglichkeit politischer Informationen für gehörlose und hörbehinderte Menschen und die Inanspruchnahme von Dolmetschdienstleistungen bei der politischen Arbeit gehörloser und hörbehinderter Menschen.

Art. 8 Dienstleistungen

¹ Bund und Kantone sorgen dafür, dass staatliche Dienstleistungen gehörlosen und hörbehinderten Menschen zugänglich sind.

² Der Bund sorgt mit geeigneten Massnahmen dafür, dass private Dienstleistende bei ihren Angeboten auf die Bedürfnisse gehörloser und hörbehinderter Menschen Rücksicht nehmen.

⁹⁷ Anspruch auf Entschädigung bei Diskriminierung Privater.

6.2 Bildung

- ⁷⁸ Die Bildungsthematik ist rechtlich (und politisch) heikel, da den Kantonen grundsätzlich die Hoheit über das Schulwesen im Rahmen der obligatorischen Schulbildung zukommt (Art. 62 BV). Im Bereich der Berufslehre (Bundeskompetenz, Art. 63 BV), den Mittelschulen, weiterführenden Schulen und Hochschulen wirken jedoch Bund und Kantone gemeinsam (Art. 63a BV). Der Bund und die Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualifikation und Durchlässigkeit des Bildungsraumes (Art. 61a BV). Schliesslich hat der Bund im Bereich der Weiterbildung eine Förder- und Gesetzgebungskompetenz (Art. 64a BV).
- ⁷⁹ Allein bereits der Blick auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen zeigt, dass der Bund durchaus gesetzgeberischen Spielraum für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen im Bereich Bildung hat. Wie die folgenden Ausführungen zeigen, besteht eine Notwendigkeit für spezifisch betreffende Regelungen für die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen.
- ⁸⁰ Keine ausdrücklich die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen betreffenden Regelungen finden sich im Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (HSKG)⁹⁸, im Berufsbildungsgesetz (BBG)⁹⁹ und im Weiterbildungsgesetz (WeBiG)¹⁰⁰. Bemerkenswert ist immer Art. 18 BBG; die Bestimmung sieht die Berücksichtigung individueller Bedürfnisse u.a. aufgrund einer Behinderung bei der Verlängerung oder Verkürzung der Berufsausbildung vor. Weiter zu beachten ist Art. 21 Abs. 2 lit. c BBG; hier ist vorgesehen, dass Berufsschulen die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen durch entsprechende Bildungsangebote und –formen fördern. Auch ist nach Art. 55 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Art. 3 lit. b BBG die besondere Finanzierung möglich für Massnahmen zur besonderen Förderung der Bildung und berufsorientierten Weiterbildung von Menschen mit Behinderung. Auch das WeBiG nimmt die Behinderungsthematik in einer relativ zurückhaltend gewählten Formulierung auf. Art. 8 lit. b WeBiG sieht vor, dass Bund und Kantone bestrebt sind, mit der von ihnen geregelten oder unterstützten Weiterbildung «den besonderen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen Rechnung zu tragen».
- ⁸¹ Nicht zu verkennen ist weiter, dass im BehiG Bestimmungen mit «Bildungsrelevanz» enthalten sind. So kann der Bund nach Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung die Massnahmen der Kantone zur Förderung der schulischen und beruflichen Ausbildung Hörbehinderter (u.a.) unterstützen. Besondere Erwähnung verdient Art. 20 Abs. 3 BehiG. Diese Bestimmung sieht vor, dass die Kantone insbesondere dafür zu sorgen haben, dass «wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehende Personen» eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können. Wie der Bericht des Bundesrates aufzeigt, verbleibt trotz den BehiG-Bestimmungen die Kompetenz für die obligatorische Schule bei den Kantonen. Im Bericht wird

⁹⁸ Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG), SR 414.20.

⁹⁹ Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG) SR 412.10.

¹⁰⁰ Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über die Weiterbildung (WeBiG) SR 419.1.

darauf hingewiesen, dass der Bund die Möglichkeit habe, die kantonalen Bemühungen zu unterstützen.¹⁰¹ Das ist ebenso richtig wie unvollständig: Der Bund ist nicht nur berechtigt, sondern mit Blick auf die BRK und den verfassungsrechtlichen Gleichstellungsauftrag auch verpflichtet, mit geeigneten Massnahmen die Bildung gehörloser und hörbehinderter Menschen auf allen schulischen Stufen zu unterstützen und zu fördern.

⁸² Wie weiter oben in diesem Gutachten gezeigt wurde, ist die Unterstützung des Erwerbs von Kenntnissen in den Gebärdensprachen Teil des Anerkennungs- und Förderauftrages dieses Gesetzes. Es bedarf jedoch weiterer Bestimmungen im Bereich Bildung, damit die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in allen Lebensbereichen verwirklicht werden kann. Bildung ist ein wichtiger Schlüssel für die Inklusion.

⁸³ Aufgrund der gerade geschilderten Ausgangslage und zur Umsetzung des in Art. 2 BAGG verankerten Zweckes des Gesetzes sowie unter Berücksichtigung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen sind die folgenden Bestimmungen zu erlassen:

Vierter Abschnitt: Bildung

Art. 9 Gebärdensprachdolmetschen

Der Bund fördert die Ausbildung von Gebärdensprachdolmetscherinnen und Gebärdensprachdolmetschern.

Art. 10 Zugang zu Bildungsangeboten

¹ Bund und Kantone ergreifen geeignete Massnahmen zur Unterstützung gehörloser und hörbehinderter Menschen beim gleichberechtigten Zugang zu Bildungsangeboten aller Stufen.

² Bund und Kantone unterstützen diese Ziele mit Informationskampagnen.

³ Der Bund kann Projekte finanzieren, mit denen die in Absatz 1 genannten Ziele verfolgt werden.

6.3 Arbeit

⁸⁴ Die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Bereich der Arbeit wird bereits heute durch Leistungen der Invalidenversicherung gefördert. Es ist hier nicht der Ort, auf die verschiedenen IV-rechtlichen Massnahmen der beruflichen Eingliederung einzugehen und die flankierend ebenfalls anwendbaren Bestimmungen des BehiG zu thematisieren. Zu erwähnen ist jedoch, dass die bestehenden Regelungen auch hinsichtlich des Anspruchs auf Gebärdendolmetschen lückenhaft sind.¹⁰² Eine Verankerung eines Rechtsanspruches auf Dolmetschdienstleistungen im Bereich Arbeit für alle in der Schweiz erwerbstätigen Personen wäre ein wichtiger Schritt in Richtung Gleichstellung. Es macht Sinn, eine solche Bestimmung im BAGG zu verankern. Die Koordination mit den bestehenden Regelungen im IVG und BehiG bedürfte noch genauerer Analyse.

¹⁰¹ Bericht Bundesrat (Fn 2), S. 35.

¹⁰² Siehe zum Ganzen auch Bericht Bundesrat (Fn 2), S. 37 ff.

⁸⁵ Über die Verankerung eines Rechts auf Dolmetschen hinaus ist weiter zielführend, wenn im BAGG weitere Massnahmen vorgesehen werden, die vom Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen und der Wirtschaft zu ergreifen sind, damit die Gleichstellung erreicht werden kann.

⁸⁶ Es werden die folgenden Bestimmungen vorgeschlagen:

Fünfter Abschnitt: Gleichstellung im Bereich Arbeit

Art. 11 Dolmetschen

¹ Gehörlose und hörbehinderte Menschen haben bei Bedarf Anspruch auf Dolmetschdienstleistungen in Gebärdensprache und auf andere Kommunikationsunterstützung:

- a. am Arbeitsplatz
- b. im Rahmen beruflicher Weiterbildungen
- c. im Bewerbungsverfahren.

² Die Verordnung bestimmt die Einzelheiten, namentlich die Anspruchsvoraussetzungen und die Koordination mit der Gesetzgebung zur Invalidenversicherung und zur Behindertengleichstellung.

Art. 12 Unterstützung

¹ Gehörlose und hörbehinderte Menschen haben einen Anspruch auf weitere Unterstützung, die zur Verwirklichung der Gleichstellung im Arbeitsbereich erforderlich ist.

² Die Verordnung bestimmt die Einzelheiten, namentlich die Anspruchsvoraussetzungen und die Koordination mit der Gesetzgebung zur Invalidenversicherung und zur Behindertengleichstellung.

Art. 13 Information und Aufklärung

Der Bund unterstützt mit Aufklärungs- und Informationskampagnen in Zusammenarbeit mit den Kantonen und der Wirtschaft die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Arbeitswelt.

6.4 Kultur

⁸⁷ Im Bericht des Bundesrates wird die Notwendigkeit der Stärkung kultureller Teilhabe erkannt und es werden auf bereits heute bestehende Fördermöglichkeiten hingewiesen.¹⁰³ Angesichts der Bedeutung der Gehörlosenkultur einerseits und der vielen faktischen Nachteile gehörloser und hörbehinderter Menschen beim Zugang zu kulturellen Angeboten sind Bestimmungen im BAGG erforderlich, die einerseits die grundsätzliche Anerkennung der Gehörlosenkultur mit konkreten Rechtsansprüchen ergänzen und andererseits Massnahmen vorsehen, mit denen die Gleichstellung im Bereich Kultur verwirklicht werden kann. Dabei geht es darum, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen nicht nur als "passive Konsument*innen" wahrgenommen werden, sondern ebenfalls als "aktive Produzent*innen" im Kulturbetrieb unterstützt werden (bspw. als gehörlose Schauspieler*innen).

⁸⁸ Vorgeschlagen werden deshalb die folgenden Bestimmungen:

¹⁰³ Bericht Bundesrat (Fn 2), S. 28.

Sechster Abschnitt: Gleichstellung im Bereich der Kultur

Art. 14 Gehörlosenkultur

Der Bund unterstützt die Gehörlosenkultur. Er kann Finanzhilfen an nicht gewinnorientierte Organisationen gewähren, die

- a. Projekte im Bereich der Gehörlosenkultur durchführen,
- b. den Austausch zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern und die Gehörlosen die Teilnahme am gesellschaftlichen und kulturellen Leben erleichtern.

Art. 15 Gleichstellung beim Zugang zur Kultur

¹ Bund und Kantone sorgen für den Zugang gehörloser und hörbehinderter Menschen zu kulturellen Darbietungen und unterstützen Massnahmen zur Darstellung der Gehörlosenkultur in hörenden Kulturbetrieben.

² Der Bund kann die Kosten für die Gebärdensprachdolmetschleistungen bei kulturellen Darbietungen übernehmen.

6.5 Gesundheit

- ⁸⁹ Die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen im Bereich der Gesundheit ist in vielerlei Hinsicht nicht gewährleistet. Besonders problematisch ist, dass fachgerechte Diagnosen und der Diagnose entsprechenden medizinische Massnahmen und Therapien eine gute Kommunikation zwischen ärztlicher Fachperson und Patient Voraussetzungen sind. Weiter bildet der «informed consent», also die informierte Einwilligung der Patient*innen, eine zentrale Voraussetzung medizinischer Behandlung und Selbstbestimmung der Patient*innen. Dazu kommt, dass medizinische Behandlungen nur dann von der obligatorischen Krankenversicherung übernommen werden, wenn sie den sogenannten WZW-Kriterien (wirksam, zweckmässig, wirtschaftlich) entsprechen. Es versteht sich von selbst, dass eine Behandlung nur wirksam und zweckmässig sein kann, wenn eine fachgerechte Diagnose vorliegt und dem Patienten bzw. der Patientin die Behandlung und gegebenenfalls die Medikamenteneinnahme verständlich gemacht werden kann.
- ⁹⁰ Soll die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen im Bereich Gesundheit verwirklicht werden, bedarf es verschiedener Massnahmen. Die Grundlagen dafür sind im BAGG wie folgt festzulegen:

Siebter Abschnitt: Gesundheit

Art. 16 Gebärdensprachkompetenz

¹ Bund und Kantone fördern die Gebärdensprachkompetenzen bei Anbietern medizinischer Leistungen.

² Der Bund kann Finanzhilfen gewähren an nicht gewinnorientierte Organisationen, die sich für das Verständnis der Bedürfnisse gehörloser und hörbehinderter Menschen in Institutionen des Gesundheitswesens einsetzen.

Art. 17 Gebärdensprachdolmetschdienstleistungen

Gehörlose und hörbehinderte Menschen haben Anspruch auf Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschdienstleistungen bei der Inanspruchnahme medizinischer Dienstleistungen.

7 Schlussbestimmungen

- ⁹¹ In den Schlussbestimmungen sind allfällige Änderungen anderer Gesetze sowie das Inkrafttreten festzulegen.

IV) Zusammenfassung & Empfehlungen

- ⁹² Das vorliegende Gutachten soll prüfen, mit welchen rechtlichen Instrumenten zentrale Anliegen und Forderungen gehörloser und hörbehinderter Menschen umgesetzt werden können. Gemäss der Auftraggeberschaft sind die Bereiche Kommunikation/Information/Dienstleistungen, Bildung, Arbeit, Kultur und Gesundheit zentral.
- ⁹³ Das Gutachten fasst vorerst die bisherigen politischen Vorstösse für eine Verbesserung im Allgemeinen und bei Einzelfragen zusammen. Bereits diese Übersicht macht deutlich, dass ein Vorgehen über Einzelvorstösse zwar im Sinne einer Sensibilisierung der Verwaltung und des Parlaments und seiner Kommissionen wichtig aber nicht ausreichend ist. Zielführender sind vielmehr der Weg über eine gezielte Erweiterung des Sprachengesetzes oder aber die Schaffung eines eigenständigen Gebärdensprachengesetzes.
- ⁹⁴ Die Ausführungen im zweiten Teil des Gutachtens zeigen, dass Anpassungen des Sprachengesetzes mit dem Ziel, die grundsätzliche Anerkennung der Gebärdensprachen zu erwirken und eine Verbesserung im Bereich Information/Kommunikation und allenfalls auch noch Kultur durchaus möglich sind. Weitergehende Forderungen nach Gleichstellung im Arbeits-, Bildungs- oder Gesundheitsbereich sind im Sprachengesetz indes nicht gut «aufgehoben».
- ⁹⁵ Ein Gebärdensprachengesetz soll sinnvollerweise zwei zentrale Ziele verfolgen: Zum einen die Anerkennung der Gebärdensprachen und zum anderen die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Das anvisierte Gesetz könnte so bezeichnet werden: Bundesgesetz über die Anerkennung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen (BAGG).
- ⁹⁶ Um dem Gleichstellungsziel gewisse Konturen zu verleihen, sind die prioritären Gleichstellungsbereiche im Gebärdensprachengesetz zu bezeichnen, es sind: Information/Kommunikation/politische Partizipation/Dienstleistungen, Bildung, Arbeit, Kultur und Gesundheit. In den Ausführungen im dritten Teil die entsprechenden Bestimmungen und ihre Begründungen.
- ⁹⁷ Es versteht sich von selbst, dass der Vorschlag für ein BAGG noch vertiefter rechtlicher Analyse bedarf. Insbesondere sind auch verfassungsrechtliche Kompetenzfragen zu vertiefen und Auswirkungen auf andere gesetzliche Bestimmungen zu analysieren.

Anhang: Vorschlag für ein Gebärdensprachengesetz

Bundesgesetz über die Anerkennung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen (BAGG)

Gestützt auf: Art. 18 BV (Sprachenfreiheit), Art. 8 Abs. 4 BV (Gesetzgebungsauftrag zum Nachteilsausgleich wegen einer Behinderung), Art. 19 BV (Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht und Art. 11 BV (Anspruch von Kindern auf besonderen Schutz).

1. Abschnitt: Zweck und Geltungsbereich

Art. 1 Zweck

Dieses Gesetz hat die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur sowie die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen zum Ziel.

Art. 2 Geltungsbereich

Das Gesetz regelt:

- a. die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen
- b. die Förderung der Gebärdensprachen
- c. die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen namentlich in folgenden Bereichen und im Rahmen der Bundeskompetenzen:
 1. Zugang zu Informationen, Kommunikation, politischer Partizipation und Dienstleistungen
 2. Bildung aller Stufen im Rahmen der Bundeskompetenzen
 3. Arbeitswelt
 4. Kultur
 5. Gesundheit

Zweiter Abschnitt: Anerkennung und Förderung

Art. 3 Anerkennung

¹ Der Bund anerkennt die drei Schweizer Gebärdensprachen.

² Gehörlose und hörbehinderte Menschen haben nach Massgabe dieses Gesetzes und der einschlägigen Gesetze das Recht, sich in einer der drei Schweizer Gebärdensprachen auszudrücken.

Art. 4 Förderung

¹ Bund und Kantone fördern die Gebärdensprachkompetenz gehörloser Schülerinnen und Schüler sowie von Lehrenden und Lernenden auf allen Bildungsstufen.

² Der Bund kann den Kantonen für Projekte zur Förderung der Gebärdensprachkompetenzen Finanzhilfen gewähren.

³ Bund und Kantone unterstützen die wissenschaftliche Forschung im Bereich der Gebärdensprachen mit finanziellen Mitteln an ein geeignetes wissenschaftliches Kompetenzzentrum.

⁴ Der Bund kann an nicht gewinnorientierte Organisationen, die durch ihre Tätigkeit die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern und Gehörlosen die Teilnahme am gesellschaftlichen, politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben erleichtern, Finanzhilfen gewähren.

Dritter Abschnitt: Information, Kommunikation, politische Partizipation und Dienstleistungen:

Art. 5 Kommunikation in Gebärdensprache

Personen, die auf die Gebärdensprache angewiesen sind, können im Verkehr mit Bundesbehörden und zur Wahrnehmung ihrer Rechte in Verwaltungsverfahren in einer der drei Schweizer Gebärdensprachen oder mit anderen geeigneten Kommunikationshilfen kommunizieren. Die zuständige Bundesbehörde ersetzt die notwendigen Kosten. Die Verordnung regelt die Einzelheiten.

Art. 6 Information

¹ Die Bundesbehörden sorgen dafür, dass amtliche Informationen gehörlosen und hörbehinderten Menschen zugänglich sind.

² Die Debatten des National- und Ständerates sind gehörlosen und hörbehinderten Menschen zugänglich zu machen.

³ Der Leistungsauftrag des Bundes an die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG sieht vor, dass gehörlosen und hörbehinderten Menschen ein ausreichendes Informationsangebot zur Verfügung steht.

⁴ Bei den Aufgaben nach den Absätzen 1-3 berücksichtigt der Bund insbesondere die Gebärdensprachen.

Art. 7 Politische Partizipation

¹ Bund und Kantone sorgen dafür, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen ihre politischen Rechte wirksam ausüben können.

² Der Bund finanziert politischen Parteien die Mehrkosten für die Zugänglichkeit politischer Informationen für gehörlose und hörbehinderte Menschen und die Inanspruchnahme von Dolmetschdienstleistungen bei der politischen Arbeit gehörloser- und hörbehinderter Menschen.

Art. 8 Dienstleistungen

¹ Bund und Kantone sorgen dafür, dass staatliche Dienstleistungen gehörlosen und hörbehinderten Menschen zugänglich sind.

² Der Bund sorgt mit geeigneten Massnahmen dafür, dass private Dienstleistende bei ihren Angeboten auf die Bedürfnisse gehörloser und hörbehinderter Menschen Rücksicht nehmen.

Vierter Abschnitt: Bildung

Art. 9 Gebärdensprachdolmetschen

Der Bund fördert die Ausbildung von Gebärdensprachdolmetscherinnen und Gebärdensprachdolmetschern.

Art. 10 Zugang zu Bildungsangeboten

¹ Bund und Kantone ergreifen geeignete Massnahmen zur Unterstützung gehörloser und hörbehinderter Menschen beim gleichberechtigten Zugang zu Bildungsangeboten aller Stufen.

² Bund und Kantone unterstützen diese Ziele mit Informationskampagnen.

³ Der Bund kann Projekte finanzieren, mit denen die in Absatz 1 genannten Ziele verfolgt werden.

Fünfter Abschnitt: Gleichstellung im Bereich Arbeit

Art. 11 Dolmetschen

¹ Gehörlose und hörbehinderte Menschen haben bei Bedarf Anspruch auf Dolmetschdienstleistungen in Gebärdensprache und auf andere Kommunikationsunterstützung:

- a. am Arbeitsplatz
- b. im Rahmen beruflicher Weiterbildungen

c. im Bewerbungsverfahren.

² Die Verordnung bestimmt die Einzelheiten, namentlich die Anspruchsvoraussetzungen und die Koordination mit der Gesetzgebung zur Invalidenversicherung und zur Behindertengleichstellung.

Art. 12 Unterstützung

¹ Gehörlose und hörbehinderte Menschen haben einen Anspruch auf weitere Unterstützung, die zur Verwirklichung der Gleichstellung im Arbeitsbereich erforderlich ist.

² Die Verordnung bestimmt die Einzelheiten, namentlich die Anspruchsvoraussetzungen und die Koordination mit der Gesetzgebung zur Invalidenversicherung und zur Behindertengleichstellung.

Art. 13 Information und Aufklärung

Der Bund unterstützt mit Aufklärungs- und Informationskampagnen in Zusammenarbeit mit den Kantonen und der Wirtschaft die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Arbeitswelt.

Sechster Abschnitt: Gleichstellung im Bereich der Kultur

Art. 14 Gehörlosenkultur

Der Bund unterstützt die Gehörlosenkultur. Er kann Finanzhilfen an nicht gewinnorientierte Organisationen gewähren, die

- a. Projekte im Bereich der Gehörlosenkultur durchführen,
- b. den Austausch zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern und den Gehörlosen die Teilnahme am gesellschaftlichen und kulturellen Leben erleichtern.

Art. 15 Gleichstellung beim Zugang zur Kultur

¹ Bund und Kantone sorgen für den Zugang gehörloser und hörbehinderter Menschen zu kulturellen Darbietungen und unterstützen Massnahmen zur Darstellung der Gehörlosenkultur in hörenden Kulturbetrieben.

² Der Bund kann die Kosten für die Gebärdensprachdolmetschleistungen bei kulturellen Darbietungen übernehmen.

Siebter Abschnitt: Gesundheit

Art. 16 Gebärdensprachkompetenz

¹ Bund und Kantone fördern die Gebärdensprachkompetenzen bei Anbietern medizinischer Leistungen

² Der Bund kann Finanzhilfen gewähren an nicht gewinnorientierte Organisationen, die sich für das Verständnis der Bedürfnisse gehörloser und hörbehinderter Menschen in Institutionen des Gesundheitswesens einsetzen.

Art. 17 Gebärdensprachdolmetschdienstleistungen

Gehörlose und hörbehinderte Menschen haben Anspruch auf Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschdienstleistungen bei der Inanspruchnahme medizinischer Dienstleistungen.

Achter Abschnitt: Schlussbestimmungen