Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

Verfassungsrechtliche Grundlagen und Ausgestaltung eines Bundesgesetzes über die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen (Gebärdensprachengesetz)

Gutachten zuhanden des Schweizerischen Gehörlosenbundes SGB-FSS

27. November 2025

Dr. iur. Elisabeth Joller, Rechtsanwältin

Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Av. Beauregard 1
CH-1700 Freiburg

Tel. +41 (0) 26 300 81 25

www.federalism.ch

UNI FR
UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

Inhaltsverzeichnis

Einleitung: Ausgangslage, Auftrag und Vorgehen 1

A. Ausgangslage 1

B. Auftrag 2

C. Vorgehen und Aufbau des Gutachtens 3

1. Vorgehen und Methode 3

2. Aufbau des Gutachtens 3

Teil 1: Grundlagen 4

A. Die schweizerischen Gebärdensprachen 4

B. Das verfassungsrechtliche System der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen 6

Teil 2: Verfassungsrechtliche Grundlagen für ein Gebärdensprachenrahmengesetz im Allgemeinen 7

A. Allgemeine Bemerkungen 7

B. Diskriminierungsverbot und Gleichstellungsauftrag (Art. 8 Abs. 2 und 4 BV) 7

C. Bestimmungen der Sprachenverfassung (Art. 4, 18 und 70 BV) 8

1. Allgemeines 8

2. Art. 4 BV 9

3. Art. 18 BV 9

4. Art. 70 BV 10

D. Bundeskompetenzen im Bereich der Bildung 14

1. Grundschule 14

a. Kantonale Schulhoheit und Grundschulunterricht 14

b. Subsidiäre Harmonisierungskompetenz des Bundes 15

c. Förderkompetenz des Bundes im Bereich der Sprachen 15

d. Kompetenzverteilung im Bereich der Sonderschulung 16

2. Berufsbildung 17

3. Hochschulen 18

a. Allgemeines 18

b. Förderkompetenz 18
c. Koordination 19

E. Bundeskompetenzen im Bereich der Kulturförderung 20

F. Bundeskompetenzen im Bereich der Eingliederung Invalider und der Behindertenhilfe 21

Teil 3: Inhalt, verfassungsrechtliche Grundlagen und Koordinationsbedarf des Gebärdensprachengesetzes 23

A. Anerkennung der Gebärdensprachen 23
1. Bedeutung und Inhalt 23
a. Bedeutung einer rechtlichen Anerkennung 23
b. Rechtlicher Rahmen der Anerkennung 24
c. Terminologie: Der Begriff der Anerkennung 26
2. Verfassungsrechtliche Grundlagen 27
3. Koordinationsbedarf 27

B. Allgemeiner Förderartikel 28
1. Bedeutung und Inhalt 28
2. Verfassungsrechtliche Grundlagen 28
3. Koordinationsbedarf 29

C. Bildung, Forschung und Statistik 29
1. Frühförderung und Ausbildung in den Gebärdensprachen 29
a. Bedeutung und Inhalt 29
b. Verfassungsrechtliche Grundlagen 30
c. Koordinationsbedarf 31
i. BehiG/ E-BehiG 31
ii. Sprachengesetz 31
2. Fachkräfte 32
a. Bedeutung und Inhalt 32
b. Verfassungsrechtliche Grundlagen 33
c. Koordinationsbedarf 34
3. Forschung und Statistik 35
a. Bedeutung und Inhalt 35
b. Verfassungsrechtliche Grundlagen 36

c. Koordinationsbedarf 37

D. Fördermassnahmen in den Bereichen Kultur und Medien 37

1. Kulturförderung 37

a. Bedeutung und Inhalt 37

b. Verfassungsrechtliche Grundlagen 38

c. Koordinationsbedarf 38

2. Förderung der Verständigung 39

a. Bedeutung und Inhalt 39

b. Verfassungsrechtliche Grundlagen 40

c. Koordinationsbedarf 40

3. Medien 40

a. Bedeutung und Inhalt 40

i. Gleichstellung im Medienbereich nach geltendem Recht 40

ii. Der Medienartikel im Entwurf des Gebärdensprachengesetzes 41

b. Verfassungsrechtliche Grundlagen 42

c. Koordinationsbedarf 42

i. RTVG 42

ii. Sprachengesetz 43

iii. E-BehiG 43

E. Weitere Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen 43

1. Kommunikation der Bundesverwaltung 43

a. Bedeutung und Inhalt 43

b. Verfassungsrechtliche Grundlagen 45

c. Koordination mit anderen Bundesgesetzen 45

2. Dolmetschdienstleistungen 46

a. Bedeutung und Inhalt 46

i. Allgemeines 46

ii. Gesundheit 46

iii. Arbeit 48

iv. Gesellschaftliche Teilhabe 48

b. Verfassungsrechtliche Grundlagen 50

c. Koordinationsbedarf 50

i. KVG 50

ii. IVG/ AHVG/ HVI 52

F. Einordnung des Gebärdensprachengesetzes in die systematische Sammlung des Bundesrechts 53

Anhang: Entwurf eines Gebärdensprachengesetzes 54

Abkürzungsverzeichnis 60

Materialienverzeichnis 63

Literaturverzeichnis 65

Einleitung: Ausgangslage, Auftrag und Vorgehen

A. Ausgangslage

Der Schweizerische Gehörlosenbund (nachfolgend: Gehörlosenbund) setzt sich seit mehreren Jahren für die rechtliche Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen ein. Die Schweiz ist durch die UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK)[1] verpflichtet, die Gebärdensprachen und die damit verbundene Kultur anzuerkennen (siehe insb. Art. 21 lit. b und e sowie Art. 24 Abs. 3 lit. b BRK). Mit den Postulaten 19.3668 Rytz Regula, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard wurde der Bundesrat beauftragt, die Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen darzulegen. Gestützt auf den Bericht des Bundesrates vom 19. Juni 2019 in Erfüllung der genannten Postulate verfasste Prof. Dr. Kurt Pärli, Professor für Soziales Privatrecht an der Juristischen Fakultät der Universität Basel, im Jahr 2022 ein Gutachten zur Frage, wie eine Anpassung des Sprachengesetzes oder ein eigenständiges Rahmengesetz zur Anerkennung der Gebärdensprache aussehen könnte. Seither hat der Gehörlosenbund seine Forderungen dazu, welchen Inhalt ein Rahmengesetz zur Anerkennung der Gebärdensprachen haben könnte, konkretisiert.

Mit der Motion 22.3373 der nationalrätlichen Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK-N) wurde der Bundesrat aufgefordert, ein Bundesgesetz über die Anerkennung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen zu schaffen, um die drei Schweizer Gebärdensprachen rechtlich anzuerkennen. Das zu schaffende Gesetz hat laut der Motion die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen sowie die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen zum Ziel.

Der Bundesrat veröffentlichte im Dezember 2024 die Botschaft[2] zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetztes (BehiG)[3]. Gemäss dem Entwurf des Bundesrats soll die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen durch eine entsprechende Ergänzung des BehiG im Rahmen dieser Teilrevision erfolgen. Der Gehörlosenbund lehnt diesen Vorschlag aus unterschiedlichen Gründen ab. Im Zentrum steht die Tatsache, dass es sich bei den Gebärdensprachen um eigenständige Sprachen und nicht um eine Behinderung handelt. Der Gehörlosenbund fordert weiterhin die Schaffung eines eigenständigen Bundesgesetzes zur Anerkennung der Gebärdensprachen (Gebärdensprachengesetz)[4].

---

1 Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, SR 0.109.

2 Botschaft vom 20. Dezember 2024 zur Änderung des Behindertengleichstellungsgesetzes, BBl 2025 300.

3 Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz) vom 13. Dezember 2002, SR 151.3.

4 Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Gehörlosenbundes im Internet: <https://www.sgb-fss.ch/de/bereiche/politische-arbeit/anerkennung-der-gebaerdensprache/>, zuletzt besucht am 27. November 2025.

Am 5. September 2024 wurde die Inklusions-Initiative[5] eingereicht. Die Initiative fordert die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und ohne Behinderungen in allen Lebensbereichen. Zu diesem Zweck sollen Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Verhältnismässigkeit Anspruch auf die erforderlichen Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen haben, insbesondere auf personelle und technische Assistenz. Der Bundesrat hat angekündigt, dem Parlament einen indirekten Gegenvorschlag unterbreiten zu wollen. Dieser besteht aus zwei Teilen: einem Inklusionsrahmengesetz mit Fokus auf den Bereich Wohnen, und einer IV-Teilrevision mit Anpassungen in den Bereichen Hilfsmittel und Assistenzbeitrag[6].

Der Vorschlag des Bundesrates zur Anerkennung der Gebärdensprachen im Rahmen der Teilrevision des BehiG befindet sich aktuell im parlamentarischen Prozess. Die WBK-N ist im März 2025 einstimmig auf die Vorlage eingetreten. Im August 2025 beschloss die WBK-N, die inhaltliche Beratung der vorgeschlagenen Teilrevision des BehiG ins erste Halbjahr 2026 zu verschieben, um die Arbeiten in Kenntnis der Vorschläge im Zusammenhang mit der Volksinitiative «Für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Inklusions-Initiative)» und mit deren indirektem Gegenvorschlag durchführen zu können. Sie hat zudem entschieden, den Entwurf in zwei Teile zu teilen, und hat der Verwaltung ein Mandat für den Teil erteilt, der die Gebärdensprachen betrifft[7].

Im Rahmen des vorliegenden Auftrags soll geklärt werden, gestützt auf welche verfassungsrechtlichen Grundlagen sich die Forderungen des Gehörlosenbundes betreffend die rechtliche Anerkennung der schweizerischen Gebärdensprachen auf Bundesebene verwirklichen lassen. Ferner soll untersucht werden, wo bei der Schaffung eines Bundesgesetzes zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen Koordinationsbedarf mit anderen Bundesgesetzen besteht. Schliesslich soll im Rahmen des vorliegenden Auftrags ein Entwurf für ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen ausgearbeitet werden. Der Auftrag umfasst zudem die rechtliche Beratung des Gehörlosenbundes betreffend die Anerkennung der schweizerischen Gebärdensprachen bei Bedarf.

B. Auftrag

Das Gutachten soll die folgenden Fragen beantworten:

1. Gestützt auf welche verfassungsrechtlichen Grundlagen lassen sich die Forderungen des Gehörlosenbundes betreffend die rechtliche Anerkennung der schweizerischen Gebärdensprachen auf Bundesebene verwirklichen?

2. Wo besteht bei der Schaffung eines Bundesgesetzes zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen Koordinationsbedarf mit anderen Bundesgesetzen?

---

5 Internet: <https://www.inklusions-initiative.ch/>, abgerufen am 2. Juni 2025.

6 Internet: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/iv/reformen-revisionen/inklusionsinitiative-gegenvorschlag.html>, abgerufen am 2. Juni 2025.

7 Medienmitteilung der WBK-N vom 15. August 2025; Internet: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wbk-n-2025-08-15.aspx?lang=1031>, abgerufen am 5. September 2025.

3. Wie könnte ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen aussehen?

C. Vorgehen und Aufbau des Gutachtens

1. Vorgehen und Methode

Für die Erarbeitung dieses Gutachtens war es zunächst erforderlich, grundlegende Kenntnisse über die Gebärdensprachen zu erwerben. Dies erfolgte in erster Linie gestützt auf den Bericht des Bundesrates zu den Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen vom 24. September 2021 in Erfüllung der Postulate 19.3668 Rytz Regula, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und die darin zitierte Literatur; zudem wurde auf den (soweit ersichtlich nicht mehr aktiv bewirtschafteten) «Gehörlosenserver» der Universität Klagenfurt[8] sowie auf aktuelle Literatur zur Gehörlosenpädagogik zurückgegriffen.

Der Inhalt des vorgeschlagenen Gebärdensprachengesetzes baut auf den politischen Forderungen des Gehörlosenbundes betreffend die Anerkennung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf. Für die Erarbeitung des Gutachtens stellte der Gehörlosenbund ein Grundlagendokument zur Verfügung, das diese Forderungen benennt und begründet. Die Forderungen wurden nicht eins zu eins in den Entwurf übernommen, sondern in Absprache mit dem Gehörlosenbund teilweise modifiziert, präzisiert und ergänzt. Ausschlaggebend war dabei nicht zuletzt das verfassungsrechtlich Zulässige.

Die rechtlichen Ausführungen des Gutachtens folgen einer rechtswissenschaftlichen Methodik. Diese fusst auf der Recherche und Darstellung der einschlägigen Rechtsnormen sowie der dazugehörigen Literatur, Rechtsprechung und Materialien. Bei der Interpretation und Konkretisierung offener oder hinsichtlich einer konkreten Fragestellung uneindeutiger Normen gelangen die anerkannten Methoden der Verfassungs- und Gesetzesauslegung zur Anwendung[9].

Bei der Erstellung des vorliegenden Gutachtens wurden keine *Large Language Models* oder sonstigen KI-Applikationen verwendet.

2. Aufbau des Gutachtens

Das Gutachten gliedert sich in drei Teile. Im ersten Teil werden die Grundlagen für die Analyse der im Gutachten zu beantwortenden Fragen abgehandelt. Dies umfasst einerseits eine kurze Darstellung von grundlegenden Aspekten der schweizerischen Gebärdensprachen und andererseits einen kurzen Überblick über das System der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.

---

8 Internet: <https://deaf.aau.at/deaf/index.shtml>, zuletzt besucht am 26. November 2025.

9 Siehe zur Verfassungsauslegung im Besonderen etwa BIAGGINI, Verfassungsauslegung, *passim;* HÄFELIN/ HALLER/ KELLER/ THURNHERR, Rz. 57 ff.; TSCHANNEN, Rz. 138 ff., je mit Hinweisen auf Literatur und Rechtsprechung.

Im zweiten Teil wird in allgemeiner Weise auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen für ein Gebärdensprachgesetz auf Bundesebene eingegangen. Dabei werden in erster Linie diejenigen Bestimmungen der Verfassung einer näheren Betrachtung unterzogen, deren Tragweite für ein Gesetz zur Anerkennung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen unklar oder umstritten sein kann. Wo die Kompetenz des Bundes offenkundig erscheint, werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen nicht eingehend abgehandelt. Dies betrifft namentlich die Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Bereich von Radio und Fernsehen. Bis – bis

Im dritten Teil werden schliesslich der Inhalt und die verfassungsrechtlichen Grundlagen der einzelnen Bestimmungen des Gebärdensprachengesetzes erläutert und es wird auf deren Koordination mit anderen Bundesgesetzen eingegangen. Die entsprechenden Abschnitte folgen dabei stets demselben Aufbau: Inhalt und Bedeutung der Bestimmungen, verfassungsrechtliche Grundlagen, Koordinationsbedarf.

Der Entwurf eines Bundesgesetzes über die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen bildet als Anhang integralen Teil des Gutachtens. Der Entwurf enthält einerseits die Bestimmungen des Gebärdensprachengesetzes selbst und andererseits die notwendigen Anpassungen anderer Bundesgesetze.

Teil 1: Grundlagen

A. Die schweizerischen Gebärdensprachen

In der Schweiz gibt es drei einheimische Gebärdensprachen: die Deutschschweizer Gebärdensprache (DSGS) in der Deutschschweiz, die Langue des signes française (LSF) in der Romandie und die Lingua italiana dei segni (LIS) in der italienischsprachigen Schweiz. Im Gegensatz zu Lautsprachen sind Gebärdensprachen visuelle Sprachen. Gebärdet wird sowohl mit den Händen wie auch mit dem Körper, der Mimik und dem Mund. Die Bedeutung der Gebärde ergibt sich dabei sowohl aus dem manuellen Anteil wie auch aus dem mimisch-gestischen Anteil der Gebärde und dem Mundbild. Es ist sprachwissenschaftlich und neurophysiologisch belegt, dass Gebärdensprachen vollwertige Sprachen mit einer eigenen linguistischen Struktur sind[10]. Für viele gehörlose Menschen ist die Gebärdensprache die Erst-

[10] Die verbreitete Vorstellung, dass mit Gebärden gleichsam die Lautsprache in ein visuelles Zeichensystem für hörbehinderte Menschen übertragen wird, ist falsch. Bei den Gebärdensprachen handelt es sich vielmehr um eigenständige Sprachen mit einer eigenen Grammatik. Ab den 1980er-Jahren wurden auch an die Lautsprache angelehnte Kommunikationsformen entwickelt, die Gebärden und gestische Zeichen aufnehmen (z.B. lautsprachbegleitende Gebärden LBG). Diese Kommunikationsformen beruhen auf der Struktur der jeweiligen Lautsprache und sind im Gegensatz zur Gebärdensprache keine eigenständige Sprache (vgl. die Angaben auf dem Gehörlosenserver der Universität Klagenfurt unter <http://deaf.uni-klu.ac.at/deaf/bildung_und_schule/fruehfoerderung/methoden/lbg.shtml>, zuletzt besucht am 24. November 2025).

sprache. Gebärdensprachen haben keinen Schriftmodus. Nutzer*innen von Gebärdensprachen verwenden zum Lesen und Schreiben die Schriftform der jeweiligen Lautsprache, die jedoch für viele gehörlose Menschen eine Zweitsprache bleibt[11].

Das Recht und die tatsächliche Möglichkeit, Gebärdensprache zu lernen und zu nutzen, sind von grossem Einfluss auf die kognitiven, emotionalen und sozialen Entwicklungsmöglichkeiten von gehörlosen Menschen[12]. Für gehörlos geborene Menschen bildet die Gebärdensprache nach heutigen wissenschaftlichen Erkenntnissen auch eine wichtige Grundlage – und nicht etwa ein Hindernis – für die Verständigung mit hörenden Menschen. Die Gebärdensprache «erleichtert den Zugang zur Schrift- und Lautsprache und unterstützt das Verständnis geschriebener und gesprochener Inhalte»[13]; sie bildet oftmals die Grundlage für die Ausbildung eines Sprachvermögens überhaupt[14]. Dies wurde lange Zeit verkannt. Während die Gehörlosenpädagogik in ihrer Anfangszeit auf einer Kombination von gebärden- und lautsprachlichen Methoden beruhte, setzte sich ab Mitte des 19. Jahrhunderts die reine Lautsprachenmethode durch. Dabei wurde versucht, gehörlosen Kindern und Jugendlichen mit intensivem Sprechunterricht die Lautsprache zu vermitteln. Gebärdensprache bildete nicht mehr Teil des Unterrichts und es wurde den Schüler*innen verboten, untereinander in Gebärdensprache zu kommunizieren. Dies ging mit einer langanhaltenden Abwertung und Diskreditierung der Gebärdensprachen einher. Gebärden wurden in der Fachwelt als eine primitive und minderwertige Form der Kommunikation betrachtet[15].

Untersuchungen zeigen, dass der einseitige Fokus auf die Lautspracherziehung die Bildungs- und Erwerbschancen von gehörlosen Menschen massiv beeinträchtigten. Gehörlose und hörbehinderte Kinder und Jugendliche wurden in ihrer Sprachentwicklung gehemmt statt gefördert, in ihren Fähigkeiten unterschätzt und in der Berufswahl eingeschränkt. Ein zu starker Fokus der Invalidenversicherung auf rasche berufliche Eingliederung verstärkte diese Tendenz noch. Die Folgen dieser Hürden wirken sich teilweise bis heute aus, vor allem beim Zugang zu tertiärer Bildung[16].

Aus heutiger Sicht stellt – auch oder gerade vor dem Hintergrund der weit verbreiteten Versorgung von gehörlosen Kindern mit Cochlea-Implantaten[17] – der bimodal-bilinguale Ansatz[18] das zielführende Modell dar. Dabei werden Kinder gleichzeitig in der Gebärden- sowie in der Schrift- und Lautsprache gefördert. Die bimodal-bilinguale Methode bietet Gewähr dafür, dass gehörlose Menschen sowohl Teil

11 Zum Ganzen: BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 8 ff.

12 BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 9.

13 BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 9.

14 Vgl. WIRTH, S. 193 f.

15 Zum Ganzen: BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 11; HESSE/ CANONICA/ JANETT/ LENGWILER/ RUDIN, S. 43 ff.

16 Zum Ganzen: BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 12.

17 Vgl. dazu LEONHARDT, Cochlea-Implantat, S. 82 ff. Zur Ambivalenz von Cochlea-Implantaten aus Sicht der Gehörlosengemeinschaft siehe HESSE/ CANONICA/ JANETT/ LENGWILER/ RUDIN, S. 87 ff.

18 Siehe zu diesem Begriff LEONHARDT/ SCHÄFER, S. 201.

der Gehörlosengemeinschaft und der ihr eigenen Kultur sein als auch an der hörenden Mehrheitsgesellschaft teilhaben können[19].

B. Das verfassungsrechtliche System der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen

Das System der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wird abschliessend in Art. 3 BV geregelt[20]. Demnach sind die Kantone souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Art. 3 statuiert einerseits eine *subsidiäre Generalkompetenz* der Kantone[21]: Soweit eine Aufgabe nicht durch die Bundesverfassung dem Bund übertragen wird, bleiben die Kantone dafür zuständig. Umgekehrt verankert Art. 3 BV einen *Verfassungsvorbehalt zulasten des Bundes:* Dieser darf eine Aufgabe nur gestützt auf eine konkrete Einzelermächtigung in der Bundesverfassung übernehmen[22]. Noch deutlicher geht letzteres aus Art. 42 Abs. 1 BV hervor, wonach der Bund die Aufgaben erfüllt, die im die Verfassung zuweist. Mit diesen Grundelementen[23] ist gewährleistet, dass das System der Kompetenzteilung zwischen Bund und Kantonen keine Lücken aufweist.

Die Kompetenzen des Bundes sind im Wesentlichen im 2. Kapitel des 3. Titels der Bundesverfassung geregelt («Zuständigkeiten»)[24]. Vereinzelt finden sich Kompetenznormen allerdings auch an anderer Stelle[25]. Aus den Grundrechtsbestimmungen lassen sich nach einhelliger Lehre keine Bundeskompetenzen ableiten[26]. Sie sind deshalb im Ingress eines Bundesgesetzes grundsätzlich nicht zu nennen[27].

Die Bundeskompetenzen lassen sich nach unterschiedlichen Kriterien kategorisieren und typisieren. Nach der Art der Verankerung in der Verfassung kann zwischen ausdrücklichen und stillschweigenden Zuständigkeiten des Bundes unterschieden werden. Nach den Auswirkungen auf die kantonalen Zuständigkeiten lassen sich konkurrierende, parallele und ausschliessliche Kompetenzen des Bundes unterscheiden. Gemessen an ihrem Umfang oder ihrer Intensität kann eine Bundeskompetenz umfassend, fragmentarisch oder auf die Festlegung von Grundsätzen beschränkt (Grundsatzgesetzgebungskompetenz) sein[28].

---

19 Zum Ganzen: BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 14 f.

20 TSCHANNEN, Rz. 722.

21 Vgl. dazu TSCHANNEN, Rz. 731 f.

22 TSCHANNEN, Rz. 725.

23 Zu den Grundelementen des Systems der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wird ferner die *Kompetenzhoheit* des Bundes gezählt (TSCHANNEN, Rz. 724, 728 ff.).

24 BIAGGINI, BSK BV, Art. 3 N 33.

25 TSCHANNEN, Rz. 739.

26 BIAGGINI, BSK BV, Art. 3 N 33.

27 BAUMANN, S. 473. Vgl. aber unten, Teil 2 Abschn. B, C.3 sowie D.1.a.

28 Zum Ganzen: BIAGGINI, BSK BV, Art. 3 N 36 ff.

Die Ermittlung von Inhalt und Tragweite der Bundeskompetenzen ist eine Frage der Verfassungsauslegung. Diese folgt den allgemeinen Regeln; weder begründet Art. 3 BV eine «Kompetenzvermutung» zugunsten der Kantone, noch sind Kompetenznormen *per se* «bundesfreundlich» auszulegen[29].

Teil 2: Verfassungsrechtliche Grundlagen für ein Gebärdensprachenrahmengesetz im Allgemeinen

A. Allgemeine Bemerkungen

Mit dem Gebärdensprachengesetz sollen einerseits Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und andererseits Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Bundesebene geregelt werden. Obgleich diese beiden Zielrichtungen eng miteinander verbunden sind und nicht immer scharf voneinander abgegrenzt werden können, betonen sie doch unterschiedliche Aspekte des politischen Kampfs um Anerkennung gehörloser Menschen: dem Ringen um Anerkennung als sprachlich-kulturelle Minderheit auf der einen und den Bestrebungen zur Beseitigung von Barrieren und Ausschlüssen im Zusammenhang mit Hörbehinderungen auf der anderen Seite. Diese unterschiedlichen Aspekte finden in der doppelten Natur der Gebärdensprachen, die einerseits eigenständige Sprachen darstellen und andererseits mit körperlich-sensorischer Differenz in untrennbarem Zusammenhang stehen, ihre Entsprechung. Sie sind auch wegweisend für die Frage, welche Aufgabennormen der Verfassung als Grundlagen für ein Bundesgesetz über die Gebärdensprachen in Frage kommen: Als Grundlage für Massnahmen zur Förderung Gebärdensprachen und der dazugehörigen Kultur kommen vorab die Verfassungsbestimmungen zu Sprache und Kultur in Frage, wohingegen Massnahmen, die primär auf die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen abzielen, in den Kompetenznormen zur sozialen Sicherheit und Gesundheit sowie in den einzelnen Sachkompetenzen, in deren Anwendungsbereich eine spezifische Gleichstellungsmassnahme fällt, ihre Grundlage finden.

Der hier vorgelegte Entwurf eines Bundesgesetzes zur Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen ist ein *Rahmengesetz*, das Bestimmungen zu so unterschiedlichen Bereichen wie der Bildung, der Gesundheit, der Medien und der Kommunikation der Behörden enthält. Entsprechend vielfältig sind die Verfassungsbestimmungen, auf die sich Massnahmen des Bundes abstützen können. Im Folgenden sollen die wichtigsten Bestimmungen, die als verfassungsrechtliche Grundlagen für ein Gebärdensprachenrahmengesetz auf Bundesebene in Frage kommen, kurz skizziert und in allgemeiner Weise auf ihre Eignung als Kompetenzgrundlagen geprüft werden.

B. Diskriminierungsverbot und Gleichstellungsauftrag (Art. 8 Abs. 2 und 4 BV)

Art. 8 Abs. 2 BV untersagt jede Diskriminierung, namentlich wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. In Abs. 4 von Art. 8 trägt die Bundesverfassung dem Gesetzgeber auf, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligung von Menschen mit Behinderung vorzusehen. Insoweit, als im Gebärdensprachengesetz Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vorgesehen werden, können sie sich diese – analog zum BehiG[30] – auf Art. 8 Abs. 2 und 4 BV stützen. Allerdings begründen diese Bestimmungen keine Gesetzgebungskompetenzen des

---

29 BIAGGINI, BSK BV, Art. 3 N 30; ders., BV-Komm., Art. 3 N 8.

30 Kritisch zur Nennung von Art. 8 BV im Ingress des BehiG BIAGGINI, BV-Komm., Art. 8 N 36.

Bundes[31]. Der Gesetzgebungsauftrag von Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet vielmehr Bund, Kantone und Gemeinden in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen[32]. Konkrete Gleichstellungsmassnahmen des Bundes bedürfen daher stets einer eigenständigen Kompetenznorm in der Bundesverfassung, und der Bundesgesetzgeber darf ausserhalb der Sachkompetenzen des Bundes keine subjektiven, direkt gegenüber Kantonen und Gemeinden einklagbaren Rechte vorsehen[33]. Hingegen ist es dem Bundesgesetzgeber nach der Praxis und einem Teil der Lehre nicht verwehrt, auslegungsbedürftige Begriffe der Grundrechtsnorm zu definieren und dieselben in Bezug auf ihre verschiedenen Anwendungsgebiete mit Wirkung auch für die Kantone zu konkretisieren[34]. Er darf den Inhalt des Grundrechts «abstecken, ohne dadurch an der Kompetenz der Kantone zu rühren»[35]. So definiert das BehiG die Begriffe «Mensch mit Behinderung» (Art. 2 Abs. 1 BehiG) und «Benachteiligung» (Art. 2 Abs. 2 BehiG)[36] und «legt allgemeine Erfordernisse fest, die unter Beachtung der üblichen Verteilung der Zuständigkeiten die Einführung spezifischer […] Bestimmungen des kantonalen Rechts vorbehalten»[37].

C. Bestimmungen der Sprachenverfassung (Art. 4, 18 und 70 BV)

1. Allgemeines

Der Sprachenverfassung des Bundes werden die Art. 4 (Landessprachen), 18 (Sprachenfreiheit) und 70 BV (Amtssprachen) zugerechnet[38]. Gemeinsam regeln diese Artikel die «verfassungsrechtliche Sprachenordnung der Schweiz»[39]. Prägend dafür ist das Bekenntnis der Schweiz zur Mehrsprachigkeit[40], die eine Reihe von komplexen Herausforderungen mit sich bringt[41]. Ebenfalls charakteristisch ist, dass

---

31 Eingehend HANGARTNER, *passim.* Siehe auch BGer, Urteil 1C_160/2023 vom 7. März 2024, E. 4.3; BIAGGINI, BV-Komm., Art. 8 N 36; BISCHOF, SGK BV, Art. 8 Abs. 4 N 196; MARTENET, CR Cst., Art. 8 N 134; PREVITALI, S. 53; SCHEFER/ HESS KLEIN, S. 328; WALDMANN, BSK BV, Art. 8 N 127. Differenzierend Botschaft BehiG, BBl 2001 1815 ff.

32 WALDMANN, BSK BV, Art. 8 N 127.

33 WALDMANN, BSK BV, Art. 8 N 127.

34 BGE 132 I 82 (=Pra 95 [2006] Nr. 127) E. 2.3.2 f. Vgl. auch Botschaft BehiG, BBl 2001 1817; BAUMANN, S. 469 ff.; PREVITALI, S. 53; WALDMANN, BSK BV, Art. 8 N 127. Kritisch zu einer Befugnis des Bundes, auslegungsbedürftige Begriffe mit Wirkung für die Kantone im Bundesrecht zu definieren, SCHEFER/ HESS KLEIN, S. 328 ff.

35 PREVITALI, S. 53.

36 Diese Definitionen sollen im Zuge der laufenden Revision des BehiG modifiziert werden, um sie insbesondere an die Definition von Behinderung der UN-BRK anzugleichen (Art. 2 Abs. 1 und 2 E-BehiG). Zudem soll in Anlehnung an die Richtlinie 2000/78/EG neu auch der Begriff der «angemessenen Vorkehrung» im BehiG definiert werden (Art. 2 Abs. 6 E-BehiG; vgl. zum Ganzen Botschaft Rev. BehiG, BBl 2025 300, S. 29 f.).

37 BGE 132 I 82 (=Pra 95 [2006] Nr. 127) E. 2.3.2.

38 BELSER/ WALDMANN, BSK BV, Art. 4 N 4; dies., Art. 70 N 7; GLASER, Rz. 1.

39 BELSER/ WALDMANN, BSK BV, Art. 70 N 9.

40 BELSER/ WALDMANN, BSK BV, Art. 4 N 4.

41 Auf diese kann hier nicht eingegangen werden; vgl. zum *Territorialitätsprinzip* und dessen Spannungsverhältnis zur Sprachenfreiheit etwa MÜLLER/ SCHEFER, S. 296 ff.; TSCHANNEN, Rz. 581 f.; BELSER/ WALDMANN, BSK BV, Art. 70 N 31 ff.; WEERTS, CR Cst., Art. 70 N 13 ff., je mit weiteren Hinweisen.

der Begriff der Landessprachen nicht auf alle Sprachen Anwendung findet, die auf unterschiedliche Art – zum Beispiel als nationale Minderheitssprachen – rechtlich anerkannt sind[42].

2. Art. 4 BV

Art. 4 BV bestimmt die Landessprachen der Schweiz. Er verleiht diesen Statuts der deutschen, französischen, italienischen und rätoromanischen Sprache[43]. Art. 4 BV garantiert «in rechtsverbindlicher Weise die Erhaltung der Landessprachen und die Gleichwertigkeit der vier angestammten Sprach- und Kulturgruppen»[44]. Vereinzelt wird in der Lehre die Position vertreten, dass bei einer weiten Auslegung von Art. 4 BV auch die drei schweizerischen Gebärdensprachen unter die entsprechenden Landessprachen subsumiert werden könnten[45]. Dies trüge allerdings zur irrigen Vorstellung bei, dass mit Gebärden lediglich die Lautsprache in ein visuelles Zeichensystem für hörbehinderte Menschen übertragen wird, und würde dem Charakter der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen nicht gerecht[46]. Im Übrigen begründet Art. 4 BV als «Ziel und Grundsatznorm» keine Bundeskompetenzen[47]. Art. 4 BV kann daher nicht als verfassungsrechtliche Grundlage für Massnahmen des Bundes zur Förderung der Gebärdensprachen herangezogen werden.

3. Art. 18 BV

Die Sprachenfreiheit garantiert das Recht, die Sprache der eigenen Wahl zu gebrauchen[48]. Ihr kommt damit in erster Linie eine individualrechtliche Funktion zu: Sie verpflichtet den Staat dazu, die Freiheit des Einzelnen zu achten, die von ihm gewählte(n) Sprache(n) zu erlernen und zu verwenden[49]. Unter

---

42 BELSER/ WALDMANN, BSK BV, Art. 4 N 4.

43 BELSER/ WALDMANN, BSK BV, Art. 4 N 8.

44 BELSER/ WALDMANN, BSK BV, Art. 4 N 10.

45 BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 45, unter Hinweis auf ein nicht publiziertes Kurzgutachten von KURT PÄRLI und TAREK NAGUIB aus dem Jahr 2018.

46 BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 45.

47 BELSER/ WALDMANN, BSK BV, Art. 4 N 10.

48 BELSER/ WALDMANN, BSK BV, Art. 18 N 18.

49 BELSER/ WALDMANN, BSK BV, Art. 18 N 5.

den Anwendungsbereich der Sprachenfreiheit fallen nicht nur die Landessprachen, sondern alle Sprachen[50]; nach einhelliger Auffassung in der Lehre sind auch die Gebärdensprachen von der Sprachenfreiheit erfasst[51]. Einige Kantone schützen den Gebrauch der Gebärdensprachen in ihren Kantonsverfassungen auch ausdrücklich[52]. Als Grundrechtsnorm begründet Art. 18 BV freilich keine Kompetenzen des Bundes. Art. 18 BV kann daher zwar wohl mit deklaratorischer Wirkung im Ingress eines Bundesgesetzes zu den Gebärdensprachen aufgeführt werden, wie dies auch beim SpG der Fall ist. Dies ändert aber nichts daran, dass sich Massnahmen des Bundes zur Förderung der Gebärdensprachen auf eine einschlägige Kompetenznorm abstützen müssen. Art. 18 BV vermag eine solche nicht zu ersetzen[53].

4. Art. 70 BV

Art. 70 BV mit dem simplen Titel «Sprachen» befindet sich im Kapitel zu den Zuständigkeiten des Bundes (Art. 54–125 BV). In seinen ersten beiden Absätzen bestimmt er zunächst die Amtssprachen des Bundes (Abs. 1) und gibt den verfassungsrechtlichen Rahmen vor, innerhalb dessen die Kantone ihre jeweiligen Amtssprachen festlegen[54]. Der dritte Absatz von Art. 70 BV besagt, dass Bund und Kantone die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften fördern. Die Aufnahme dieses Absatzes in die Bundesverfassung erfolgte vor dem Hintergrund intensiver Diskussionen über «das gefährdete Verständnis und die unzureichende Verständigung zwischen den einzelnen Sprachregionen»[55] der Schweiz. Dieser historische Hintergrund zeigt einerseits den engen Zusammenhang zum Artikel über die Landessprachen (Art. 4 BV)[56] und unterstreicht andererseits die staatspolitische Bedeutung des in Art. 70 Abs. 3 BV verankerten Verständigungsprinzips[57].

---

50 Belser/ Waldmann, BSK BV, Art. 18 N 18; Dubey, Rz. 2320.

51 Belser/ Waldmann, BSK BV, Art. 18 N 18; Biaggini, BV-Komm., Art. 18 N 4; Dubey, Rz. 2321; Kiener/ Kälin/ Wyttenbach, Rz. 1290; Richter, SGK BV, Art. 18 N 12; Weerts, CR Cst., Art. 18 N 18; BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 44. Ebenso BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 44. Vom Bundesgericht offen gelassen im Urteil 9C_691/2019 vom 31. März 2020, E. 4.4.

52 So hält Art. 12 KV Zürich ausdrücklich fest, dass die Sprachenfreiheit auch die Gebärdensprache umfasst. Im Kanton Genf wird die Gebärdensprache in einer Verfassungsbestimmung zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen «anerkannt» («reconnue»; Art. 16 Abs. 3 KV GE). Der 2022 von einer überwältigenden Mehrheit der Stimmbevölkerung angenommene Art. 13a KV TI sieht vor, dass hörbehinderte Menschen und solche mit einer Sprachstörung das Recht haben, im Verkehr mit dem Kanton, den Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Institutionen die italienische Gebärdensprache zu verwenden (Abs. 4). Die italienische Gebärdensprache wird anerkannt (Abs. 5).

53 Anders wohl Pärli, Rz. 59.

54 Belser/ Waldmann, BSK BV, Art. 70 N 4.

55 Botschaft rev. Sprachenartikel, BBl 1991 II 312.

56 Vgl. Kägi-Diener/ Augustin/ De Rossa/ Di Stefano/ Mahon, SGK BV, Art. 70 N 6.

57 Vgl. Belser/ Waldmann, BSK BV, Art. 70 N 4; der Begriff «Verständigungsprinzip» ist Kägi-Diener/ Augustin/ De Rossa/ Di Stefano/ Mahon, SGK BV, Art. 70 N 2 sowie N 43 ff. entnommen.

Aufgrund der historischen Zielsetzung, die «Verständigungsfähigkeit und Verständigungsbereitschaft»[58] zwischen den Sprachregionen zu fördern, sowie aufgrund des systematischen Zusammenhangs mit Art. 70 Abs. 1 und 2 sowie Art. 4 BV wird der Anwendungsbereich von Art. 70 Abs. 3 BV in der Lehre gemeinhin auf die Landessprachen beschränkt[59]. Sprachen, die erst aufgrund neuerer Migrationsbewegungen in der Schweiz heimisch geworden sind, werden ebenso vom Anwendungsbereich von Art. 70 BV ausgenommen wie die angestammten, aber nicht territorial gebundenen Sprachen[60]. Teilweise werden in der Lehre auch die Gebärdensprachen ausdrücklich vom Anwendungsbereich von Art. 70 BV ausgenommen[61].

Die Auffassung, wonach sich der Anwendungsbereich des Förderauftrags von Art. 70 Abs. 3 BV einzig auf die Landessprachen beschränke, ist hinsichtlich der Gebärdensprachen indessen in verschiedener Hinsicht in Frage zu stellen und zu relativieren. In Frage zu stellen ist dieser Ausschluss zunächst deshalb, weil die Gebärdensprachen mit den Landessprachen verfassungsrechtlich relevante Eigenschaften teilen: Gehörlose und hörbehinderte Menschen verwenden seit Menschengedenken Gebärdensprachen, um sich untereinander und mit hörenden Menschen zu verständigen – auch in der Schweiz, und dies trotz der langen Geschichte der Unterdrückung der Gebärdensprachen[62]. In der Schweiz waren für die Entwicklung der Gebärdensprachen nicht zuletzt die Gehörlosenschulen von Bedeutung, denen eine ambivalente Rolle zukam: Einerseits waren die Gehörlosenschulen aufgrund ihrer lautsprachlichen Orientierung bedeutende Akteure bei der Unterdrückung der Gebärdensprachen; andererseits spielten sie eine wichtige Rolle bei deren Verbreitung, da sie zu den wenigen Orten gehörten, wo Gehörlose miteinander in Kontakt kamen, und wo Kinder und Jugendliche – wenn auch lange Zeit nur im Verborgenen – mit Gebärden kommunizieren konnten[63]. Vor diesem Hintergrund können die schweizerischen Gebärdensprachen – anders als etwa das Englische, das Albanische oder andere verbreitet gesprochene Sprachen, die durch neuere Migrationsbewegungen in der Schweiz heimisch geworden sind – als *angestammte Sprachen* betrachtet werden[64]. Ferner handelt es sich um *territorial gebundene* Sprachen, deren jeweilige Sprachgebiete sich mit jenen der entsprechenden Lautsprache decken[65]. Die schweizerischen Gebärdensprachen teilen mit den Landessprachen somit wesentliche Merkmale, die für die verfassungsrechtliche Beurteilung von Bedeutung sind[66].

---

58 Botschaft rev. Sprachenartikel, BBl 1991 II 337.

59 So ausdrücklich BIAGGINI, BV-Komm., N 2; vgl. auch BELSER/ WALDMANN, BSK BV, Art. 70 N 5; GLASER, Rz. 28; KÄGI-DIENER/ AUGUSTIN/ DE ROSSA/ DI STEFANO/ MAHON, SGK BV, Art. 70 N 6; WEERTS, CR Cst., Art. 70 N 33.

60 Wie das Jenische oder das Jiddische; vgl. BELSER/ WALDMANN, BSK BV, Art. 70 N 5.

61 BELSER/ WALDMANN, BSK BV, Art. 70 N 6.

62 Vgl. dazu BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 11 ff.

63 BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 13.

64 So auch BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 45 (mit dem Hinweis, dass die Gebärdensprachgemeinschaft zwar eine angestammte, zugleich aber kleine Sprachgruppe sei).

65 Vgl. BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 9.

66 Vgl. BELSER/ WALDMANN, BSK BV, Art. 70 N 5.

Dass die Gebärdensprachen nicht ausdrücklich Eingang in die Sprachenverfassung des Bundes gefunden haben, kann sodann verfassungsrechtlich nicht adäquat eingeordnet werden, ohne die strukturelle Diskriminierung zu berücksichtigen, der gehörlose Personen ausgesetzt sind. Unter struktureller Diskriminierung wird hier der Umstand verstanden, dass die gesellschaftlichen und staatlichen Institutionen, Abläufe und Einrichtungen an einer bestimmten Norm ausgerichtet sind, was zu Ausschlüssen und der Benachteiligung all jener Personen führt, die dieser Norm nicht entsprechen. Die Figur der strukturellen Diskriminierung erlaubt es, «als objektiv oder naturgegeben markierte Exklusion als Diskriminierung» zu enttarnen[67]. Die hier relevante Norm ist die des Hörens und der damit verbundenen Fähigkeit, Lautsprache zu erlernen, zu verstehen und zu sprechen. Gehörlose Personen wurden bei der Erarbeitung von Art. 4 und Art. 70 BV schlicht nicht mitgedacht[68]; darüber hinaus wurden die Gebärdensprachen durch den Gesetzgeber, soweit er sich damit befasste, aus Unwissen und aufgrund ihrer jahrzehntelangen Diskreditierung durch die Gehörlosenpädagogik nicht als eigenständige Sprachen begriffen, sondern auf ein Hilfsmittel für die Kommunikation von und mit hörbehinderten Menschen reduziert[69].

Gerade gegen diese Art von diskriminierenden Ausschlüssen sind das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 und der Auftrag zur Beseitigung der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen von Art. 8 Abs. 4 BV gerichtet[70]. Art. 35 Abs. 1 BV verlangt, dass die Grundrechte in der gesamten Rechtsordnung zur Geltung kommen müssen. Dies schliesst auch die Beachtung der Grundrechte bei der Auslegung von anderen Verfassungsnormen mit ein: Die Auslegung von Verfassungsnormen ist einem Verständnis verpflichtet, «das die Verfassung als Sinneinheit begreift und mit all ihren Gehalten zur Geltung bringen will»[71]. Die rechtsetzenden und rechtsanwendenden Organe des Bundes sind ge-

---

67 DEGENER, Rz. 28. Vgl. dazu auch etwa PREVITALI/ MONTAVON, Rz. 14; humanrights.ch, Formen der Diskriminierung, <https://www.humanrights.ch/de/ipf/menschenrechte/diskriminierung/diskriminierungsverbot-dossier/juristisches-konzept/formen-der-diskriminierung/> (besucht am 15. Oktober 2025).

68 Gehörlose Personen bzw. die Gebärdensprache finden weder in den Materialien zur Revision des Sprachenartikels von 1996 noch in den Materialien zu den Artikeln der Sprachenverfassung in der totalrevidierten Bundesverfassung Erwähnung.

69 So sah zwar der Vorentwurf zu einem Sprachengesetz von 2001 bemerkenswerterweise eine Bestimmung zur Förderung sprachlich-kommunikativer Anliegen von Hörgeschädigten und Sehbehinderten vor. Diese Förderbestimmung ging auf ein Postulat der WBK-N von 1994 zurück, das die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache zur Integration von Gehörlosen und hörbehinderten Menschen verlangte, und dem seinerseits eine Petition des Gehörlosenbundes zugrunde lag, die eine Verbesserung der Lebenssituation gehörloser Menschen sowie eine bundesgesetzliche Anerkennung der nationalen Gebärdensprachen forderte (BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 13 f.; vgl. auch Botschaft BehiG, BBl 2001 1795). Die Förderbestimmung wurde in der Folge auf Vorschlag der SGK-S ins BehiG aufgenommen (vgl. Votum des Kommissionssprechers Christoffel Brändli AB S 2001 S. 621 betr. Art. 9bis des Kommissionsentwurfs). Die Verschiebung ins BehiG ebenso wie der Umstand, dass die Gebärdensprachen im gleichen Atemzug genannt werden wie die Braille-Schrift (vgl. Botschaft BehiG, BBl 2001 1795) legen nahe, dass die Gebärdensprachen nicht als eigenständige Sprachen begriffen, sondern nur im Kontext von Behinderung gedacht wurden.

70 Vgl. BISCHOF, SGK BV, Art. 8 Abs. 4 N 198; MÜLLER/ SCHEFER, S. 759 ff.; WALDMANN, BSK BV, Art. 8 N 126.

71 TSCHANNEN, Rz. 176. Aus der Rechtsprechung siehe insb. BGE 139 I 16 E. 4.2.1.

halten, ihrem Handeln mit Blick auf konkrete Fragen und aktuelle Lagen «nicht nur die jeweils einschlägige Verfassungsnorm zugrunde zu legen, sondern darüber hinaus alle von der Sache berührten Verfassungsanliegen mit einzubeziehen und ihnen […] zu *breitest möglicher Wirksamkeit* zu verhelfen»[72]. Dort, wo es der Wortlaut eines Verfassungssatzes zulässt[73], ist daher das Anliegen eines ganzheitlichen – und damit eines grundrechtskonformen und grundrechtsverwirklichenden – Verfassungsverständnisses zu berücksichtigen. Dies spricht dafür, den Begriff der «Sprachgemeinschaften» in Art. 70 Abs. 3 BV so zu interpretieren, dass er auch die Gebärdensprachgemeinschaften umfasst. Auch der Bundesrat ist der Auffassung, dass Art. 70 Abs. 3 BV einer solchen Auslegung zugänglich ist: In seinem Bericht von 2021 zur Anerkennung der Gebärdensprachen wies er ausdrücklich auf die Möglichkeit hin, Fördermassnahmen zu Gunsten der Gebärdensprachen im SpG zu verankern, was eine weite Auslegung des Begriffs der Sprachgemeinschaft erfordern würde[74].

Selbst wenn der Begriff der Sprachgemeinschaften auf die Landessprachen beschränkt wird, erscheinen Fördermassnahmen zu Gunsten der Gebärdensprachen gestützt auf Art. 70 Abs. 3 BV zudem nicht ausgeschlossen. Das Sprachengesetz, das sich auf Art. 70 BV stützt, sieht in Art. 16 nicht nur die Möglichkeit der Förderung des Erwerbs einer zweiten Landessprache (lit. a) und der Kenntnisse Anderssprachiger in der lokalen Landessprache (lit. b) vor, sondern auch die Förderung der Kenntnisse Anderssprachiger in ihrer Erstsprache (lit. c). Diese Bestimmung verfolgt eine zweifache Zielrichtung: Einerseits geht es um die Förderung des Rätoromanischen und des Italienischen ausserhalb ihrer Sprachgebiete, andererseits um die Förderung des Erstsprachenerwerbs von Migrant*innen[75]. Insofern ist der Förderauftrag aus Art. 70 Abs. 3 BV nach dem Verständnis des Bundesgesetzgebers nicht eng auf die Förderung der Verständigung zwischen den angestammten landessprachlichen Sprachgemeinschaften beschränkt. Begründet wird dies damit, dass gute Fähigkeiten in der Erstsprache den Erwerb einer Landessprache als zweite Sprache wesentlich erleichtern und dadurch die Integration und den Schulerfolg von migrantischen Kindern verbessern[76]. Die Förderung in der Erstsprache bewirkt somit indirekt auch die Förderung der Verständigung in den Landessprachen. Dieser Gedankengang lässt sich eins zu eins auf die Gebärdensprachen übertragen, zumal heute anerkannt ist, dass die Gebärdensprache den Zugang zur Schrift- und Lautsprache erleichtert[77].

---

72 TSCHANNEN, Rz. 176 (Hervorhebung im Original).

73 Das Streben nach der vielzitierten «praktischen Konkordanz» (HESSE, Rz. 72) setzt voraus, dass die in Frage stehenden Verfassungsnormen einer harmonisierenden Auslegung zugänglich sind. Das «ganzheitliche Verfassungsverständnis» findet am klaren Wortlaut eines Verfassungssatzes seine Grenzen (TSCHANNEN, Rz. 177).

74 BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 48 f.

75 Bericht SpG WBK-N, BBl 2006 8998.

76 Bericht SpG WBK-N, BBl 2006 8998 f.

77 BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 9.

Art. 70 Abs. 3 BV enthält einen verfassungsrechtlichen Förderungsauftrag, der sich an Bund und Kantone richtet[78]. Art. 70 Abs. 3 begründet demnach eine parallele Kompetenz von Bund und Kantonen[79]. Gestützt auf Art. 70 Abs. 3 BV kann der Bund nicht nur Massnahmen innerhalb seines eigenen Zuständigkeitsbereichs treffen, sondern auch kantonale Vorhaben und private Projekte finanziell unterstützen[80]. Namentlich kann der Bund gestützt auf Art. 70 Abs. 3 BV Fördermassnahmen im Bereich der öffentlichen Grundschule ergreifen[81]. Bei der Auswahl der Instrumente zur Förderung der Verständigung räumt Art. 70 Abs. 3 dem Bund einen grossen Gestaltungsspielraum ein[82]. Infrage kommen namentlich die Förderung wissenschaftlicher Institutionen zur Förderung der Mehrsprachigkeit (vgl. Art. 17 SpG, Art. 12 SpV) oder auch Finanzhilfen für Übersetzungen (vgl. Art. 19 SpG, Art. 16 SpV)[83].

D. Bundeskompetenzen im Bereich der Bildung

1. Grundschule

a. Kantonale Schulhoheit und Grundschulunterricht

Für das Schulwesen sind in der Schweiz die Kantone zuständig (Art. 62 Abs. 1 BV). Die kantonale Schulhoheit gilt allerdings nicht absolut; sie wird durch völkerrechtliche Vorgaben und zahlreiche bundesrechtliche Vorschriften eingeschränkt und umrahmt[84]. Nebst Art. 8 Abs. 2 und 4 BV, der bereits weiter oben besprochen wurde, sind im vorliegenden Kontext insbesondere das subjektive Recht auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 19 BV) und die in Art. 62 Abs. 2 BV verankerte Pflicht der Kantone, für einen ausreichenden, allgemein zugänglichen, obligatorischen, staatlicher Leitung und Aufsicht unterstehenden und – an öffentlichen Schulen – unentgeltlichen Grundschulunterricht zu sorgen, relevant. Der Gehalt dieses verfassungsrechtlichen Auftrags wird durch eine reichhaltige Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den inhaltlichen Anforderungen an einen ausreichenden Grundschulunterricht konkretisiert[85]. Nach Auffassungen in der Lehre darf auch der Bundesgesetzgeber die materiell-rechtliche Minimalvorschriften von Art. 19 und 62 Abs. 2 BV näher ausführen[86]. Darauf stützen sich die Vorgaben an die Kantone in Art. 20 Abs. 2 und 3 BehiG, worin die Kantone verpflichtet werden, die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule zu fördern

---

78 EHRENZELLER, Rz. 7.

79 BELSER/ WALDMANN, BSK BV, Art. 70 N 39; EHRENZELLER, Rz. 7. Vgl. freilich WEERTS, CR Cst., Art. 70 N 33, wonach der Bund aufgrund des Subsidiaritätsprinzips (Art. 43*a* BV) nur dann handeln könne, wenn die Kantone nicht in der Lage seien, hinreichende Massnahmen zur Förderung der Verständigung zu treffen.

80 BELSER/ WALDMANN, BSK BV, Art. 70 N 39.

81 Vgl. Bericht SpG WBK-N, BBl 2006 8998 f., 9001.

82 BELSER/ WALDMANN, BSK BV, Art. 70 N 38.

83 BELSER/ WALDMANN, BSK BV, Art. 70 N 38.

84 Vgl. HÄNNI/ EPINEY, BSK BV, Art. 62 N 12 sowie 4 ff. (zu den völkerrechtlichen Vorgaben).

85 Siehe dazu statt vieler WYTTENBACH, BSK BV, Art. 19 N 11, sowie HÄNNI/ EPINEY, BSK BV, Art. 62 N 16 ff., je mit zahlreichen Hinweisen auf die Rechtsprechung.

86 HANGARTNER, S. 480; MAHON, Petit Comm., Art. 62 N 3; vgl. auch SCHEFER/ HESS KLEIN, S. 342 f. A.M. BIAGGINI, BV-Komm., Art. 62 N 8.

(Abs. 2), und dafür zu sorgen, dass wahrnehmungs- und artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehende Personen auf ihre Behinderungen abgestimmte Kommunikationstechniken erlernen können (Abs. 3)[87]. Die entsprechenden Individualansprüche entfliessen dabei direkt Art. 8 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 19 und Art. 62 Abs. 3 BV[88].

b. Subsidiäre Harmonisierungskompetenz des Bundes

Darüber hinaus verfügt der Bund über eine 2006 neu eingefügte subsidiäre Kompetenz, bestimmte Eckwerte des Schulwesens zu harmonisieren, wenn auf dem Weg der Koordination der Kantone keine hinreichende Harmonisierung zustande kommt (Art. 62 Abs. 4). Ein Tätigwerden des Bundesgesetzgebers setzt die Feststellung voraus, dass die kantonalen Harmonisierungsbemühungen gescheitert sind[89]. Ist dies der Fall, ist die Bundesversammlung zum gesetzgeberischen Tätigwerden verpflichtet[90]. Das gesetzgeberische Handeln ist aber in verschiedener Hinsicht beschränkt: Der Bundesgesetzgeber kann nur die in Abs. 4 genannten Bereiche regeln, und auch dort nur die «notwendigen Vorschriften» erlassen[91].

Gestützt auf Art. 62 Abs. 4 BV könnte der Bund etwa Vorschriften über die Bildungsziele im Bereich der Gebärdensprachenkompetenzen gehörloser Kinder erlassen, wenn der Bundesgesetzgeber zum Schluss käme, dass die Koordinationsbemühungen der Kantone in diesem Bereich gescheitert sind. Die Feststellung des Scheiterns der Koordinationsbemühungen ist ein «eminent politische[r] Vorgang», der sich freilich im verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmen bewegen muss[92].

c. Förderkompetenz des Bundes im Bereich der Sprachen

Im Bereich der Sprachen ist ferner Art. 70 Abs. 3 BV zu beachten. Die dort verankerte Kompetenz des Bundes zur Förderung der Verständigung und des Austauschs zwischen den Sprachgemeinschaften ermächtigt den Bund zwar nicht dazu, in die Schulhoheit der Kantone durch verpflichtende Vorgaben hinsichtlich der Bildungsziele im Bereich der Sprachen[93] einzugreifen; solche Bestimmungen müssten sich auf Art. 62 Abs. 4 BV stützen[94]. Der Bund kann aber gestützt auf Art. 70 Abs. 3 BV Fördermassnahmen auch im Bereich der öffentlichen Grundschule ergreifen[95]. Gemäss der Botschaft zum Sprachengesetz sollen sich die Fördermassnahmen auf die Verbesserung der Grundvoraussetzungen für den

---

87 So HANGARTNER, S. 480; SCHEFER/ HESS KLEIN, S. 342 f.; vgl. auch Botschaft BehiG, BBl 2001 1786, 1817 f. Im Ingress des BehiG ist Art. 60 Abs. 2 BV allerdings nicht genannt.

88 SCHEFER/ HESS KLEIN, S. 345 f. Vgl. auch BGE 145 I 142 E. 5.3, mit weiteren Hinweisen.

89 HÄNNI/ EPINEY, BSK BV, Art. 62 N 47a.

90 EHRENZELLER/ BERNET, SGK BV, Art. 62 N 62.

91 EHRENZELLER/ BERNET, SGK BV, Art. 62 N 63.

92 HÄNNI/ EPINEY, BSK BV, Art. 62 N 47a.

93 Vgl. zu den diesbezüglichen Debatten etwa EHRENZELLER/ BERNET, SGK BV, Art. 62 N 67 ff.; HÄNNI/ EPINEY, BSK BV, Art. 62 N 45.

94 Ebenso etwa AMBÜHL, S. 36.

95 Vgl. Bericht SpG WBK-N, BBl 2006 8998 f., 9001.

Unterricht, z.B. auf die Nachqualifizierung der Lehrkräfte beschränken[96]. Denkbar ist aufgrund von Art. 70 Abs. 3 BV aber auch die finanzielle Unterstützung der Kantone bei anderen Vorhaben zur Förderung der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften im Rahmen der öffentlichen Grundschule. Da der Begriff der Sprachengemeinschaften so ausgelegt werden kann, dass er auch die schweizerischen Gebärdensprachgemeinschaften erfasst[97], lässt Art. 70 Abs. 3 BV Fördermassnahmen des Bundes zur Verständigung zwischen gehörlosen und hörenden Menschen an der Grundschule zu.

d. Kompetenzverteilung im Bereich der Sonderschulung

In die Kompetenz der Kantone fällt seit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) auch die Sonderschulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen (Art. 62 Abs. 3 BV)[98]; zuvor lag das Sonderschulwesen wesentlich in der Verantwortung der IV[99]. Gemäss Art. 62 Abs. 3 sorgen die Kantone für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen bis 20 Jahren. Bei dieser Bestimmung handelt es sich nicht nur um eine bundesstaatliche Kompetenznorm, sondern sie verankert nach überwiegenden Auffassungen in der Lehre zugleich einen Individualanspruch auf Sonderschulung[100]. Dieser geht insofern über das Recht auf ausreichenden Grundschulunterricht gemäss Art. 19 BV hinaus, als er bis zum 20. Altersjahr fortdauert, sofern dies nötig ist, um einen «ausreichenden Unterricht» im Sinne von Art. 19 BV zu gewährleisten[101]. Erfasst sind zudem auch Leistungen im Bereich der heilpädagogischen Früherziehung[102].

Die Schulung von Kindern «mit besonderen Förderbedürfnissen» erfolgt in der Schweiz in Sonderschulen, in Sonderklassen an der Regelschule oder integrativ in Regelklassen unter Beizug heilpädagogischer Dienste[103]. Art. 20 Abs. 2 BehiG verpflichtet dabei die Kantone, die Integration behinderter Kin-

---

96 Bericht SpG WBK-N, BBl 2006 8998.

97 Siehe oben, Teil 2, Abschn. C.4.

98 BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 34.

99 Hänni/ Epiney, BSK BV, Art. 62 N 36; vgl. auch Gächter/ Filippo, BSK BV, Art. 112b N 4; Schefer/ Hess Klein, S. 335 f.; Botschaft BehiG, BBl 2001 1732; Botschaft NFA, BBl 2002 2416 f.

100 So Dubey, Rz. 4697; Ehrenzeller/ Bernet, SGK BV, Art. 62 N 41; Müller/ Schefer, S. 785; Schefer/ Hess Klein, S. 340; Uebersax, S. 26 f.; Wyttenbach, BSK BV, Art. 19 N 6; befürwortend auch Hänni/ Epiney, BSK BV, Art. 62 N 37; vgl. ferner Botschaft NFA, BBl 2002 2416 sowie 2417 *in fine*. Tendenziell verneinend hingegen Biaggini, BV-Komm., Art. 62 N 10; Jeannerat/ Matthey, CR Cst., Art. 62 N 29. Vom Bundesgericht offen gelassen in BGE 145 I 142 E. 5.5.

101 Vgl. Ehrenzeller/ Bernet, SGK BV, Art. 62 N 41; Schefer/ Hess Klein, S. 339 f. Von einer Minimaldauer ausgehend hingegen Dubey, Rz. 4697.

102 Botschaft NFA, BBl 2002 2416 f.; Botschaft NFA II, BBl 2005 6216.

103 Botschaft BehiG, BBl 2001 1732; Hänni/ Epiney, BSK BV, Art. 62 N 35. Vgl. zu den Formen der Sonderschulung auch Schefer/ Hess Klein, S. 353 ff.

der und Jugendlicher in die Regelschule zu fördern, soweit dies möglich ist und dem Wohl des behinderten Kindes oder Jugendlichen dient[104]. Dies entspricht auch der UN-BRK, die die Vertragsstaaten in Art. 24 Abs. 1 verpflichtet, ein integratives Bildungssystem zu gewährleisten.

Mit Art. 62 Abs. 3 BV wird den Kantonen die volle fachliche und finanzielle Verantwortung sowohl für die individuellen als auch für die kollektiven Leistungen im Bereich der Sonderschulung übertragen[105]. Allerdings verbleiben dem Bund nach wie vor Förderungskompetenzen. Gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG kann der Bund die Massnahmen der Kantone zur Förderung der schulischen und der beruflichen Ausbildung Sprach- oder Hörbehinderter in der Gebärden- und Lautsprache sowie zur Förderung der Sprachkenntnisse Sehbehinderter unterstützen. Für diese noch aus der Zeit vor der NFA stammende Bestimmung werden heute in der Lehre Art. 66 Abs. 2 BV (Ausbildungsbeiträge)[106] und Art. 112*b* Abs. 1 BV (Förderung der Eingliederung Invalider)[107] genannt . Art. 16 BehiG ermächtigt den Bund zudem, selbst Integrationsprogramme im Bereich der Bildung durchzuführen, und solchen Programmen gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen Finanzhilfen zu gewähren; diese Bestimmung stützt sich nach Auffassungen in der Lehre heute auf Art. 112*b* Abs. 1 und Art. 112*c* Abs. 2 BV[108].

2. Berufsbildung

Für die Gesetzgebung im Bereich der Berufsbildung ist gemäss Art. 63 Abs. 1 BV der Bund zuständig. Diese Bestimmung verleiht dem Bund eine umfassende Rechtsetzungskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung auf dem gesamten Gebiet der nicht hochschulischen beruflichen Ausbildung[109]. Zur Berufsbildung im Sinne von Art. 63 BV gehören sowohl die berufliche Grundbildung, die in der Regel mit einem eidgenössischen Berufsattest oder einem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis abgeschlossen wird, als auch die Bildungsgänge der höheren Berufsbildung sowie die berufsorientierte Weiterbildung[110]. Hinsichtlich der berufsorientierten Weiterbildung besteht eine Überschneidung mit Art. 64*a* BV, der sowohl die allgemeinbildende als auch die berufsorientierte Weiterbildung erfasst[111]. Nicht zur Berufsbildung zählt die Ausbildung an Fachhochschulen als stark anwendungsorientierte Institutionen; diese gehört vielmehr zum Hochschulwesen und wird vom Hochschulartikel (Art. 63*a* BV) erfasst[112].

---

104 Zur Verfassungskonformität dieser Bestimmung siehe AESCHLIMANN-ZIEGLER, S. 223; SCHEFER/ HESS KLEIN, S. 342 f.; vgl. auch HANGARTNER, S. 479 f.

105 Botschaft NFA, BBl 2002 2416.

106 SCHEFER/ HESS KLEIN, S. 331, 369.

107 AESCHLIMANN-ZIEGLER, S. 227.

108 AESCHLIMANN-ZIEGLER, S. 226; SCHEFER/ HESS KLEIN, S. 331.

109 EHRENZELLER/ GERTSCH, SGK BV, Art. 63 N 11.

110 HÄNNI/ EPINEY, BSK BV, Art. 63 N 3.

111 HÄNNI/ EPINEY, BSK BV, Art. 63 N 3.

112 EHRENZELLER/ GERTSCH, SGK BV, Art. 63 N 7; HÄNNI/ EPINEY, BSK BV, Art. 63 N 3.

Die Kompetenz des Bundes im Bereich der Berufsbildung ist für Förder- und Gleichstellungsmassnahmen des Bundes zugunsten der Gebärdensprachen und hörbehinderter Menschen von vielfältiger Bedeutung. Die Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Berufsbildung ermöglicht es diesem zunächst, Vorschriften betreffend die Beseitigung von Benachteiligungen von gehörlosen Menschen in der Berufsbildung zu erlassen. Dementsprechend ist in Art. 3 lit. c BBG das Ziel verankert, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen im Bereich der Berufsbildung zu beseitigen; Art. 21 Abs. 2 lit. c schreibt den Berufsfachschulen vor, zu diesem Zweck entsprechende Bildungsangebote und -formen einzuführen[113]. Der Bund kann gestützt auf Art. 63 Abs. 1 BV auch Vorschriften einführen, die auf die Beseitigung der Benachteiligung von Menschen mit spezifischen Behinderungen gerichtet sind, wie etwa ein – von der Frage der Finanzierung losgelöstes – Recht gehörloser Personen auf Begleitung durch Gebärdensprachdolmetschende im Ausbildungsbetrieb. Ferner kann der Bund gestützt auf Art. 63 Abs. 1 BV in Verbindung mit seinen Kompetenzen im Bereich der Eingliederung von invaliden Personen (Art. 112*b* BV) und der Behindertenhilfe (Art. 112*c* BV)[114] Fördermassnahmen zugunsten der beruflichen Ausbildung von Menschen mit Hörbehinderungen ergreifen.

3. Hochschulen

a. Allgemeines

Die Kompetenzen des Bundes im Hochschulwesen sind in Art. 63*a* BV verankert. Der Bund führt die Eidgenössischen Technischen Hochschulen und hat die Kompetenz, weitere Institutionen des Hochschulbereichs zu errichten, zu übernehmen und zu betreiben (Abs. 1). Darüber hinaus weist die Verfassung dem Bund in Art. 63*a* Abs. 2–5 BV eine fördernde und koordinierende Rolle zu.

b. Förderkompetenz

Laut Art. 63*a* Abs. 2 BV unterstützt der Bund die kantonalen Hochschulen und kann an weitere von ihm anerkannte Institutionen des Hochschulbereichs Beiträge entrichten. Diese Bestimmung begründet eine Förderkompetenz des Bundes, die in Bezug auf die kantonalen Hochschulen verpflichtend ist und die parallel zu den weiterhin bestehenden Förderkompetenzen der Kantone besteht[115]. Umgesetzt wird die Unterstützungspflicht bzw. -möglichkeit und das damit verbundene Finanzierungskonzept im Rahmen des HFKG[116]. Die Finanzhilfen des Bundes werden gemäss Art. 47 Abs. 1 HFKG in Form von Grundbeiträgen (Art. 49 ff. HFKG), Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträgen (Art. 54 ff. HFKG) sowie projektgebundenen Beiträgen (Art. 59 ff. HFKG) ausgerichtet; pädagogische Hochschulen können nur projektgebundene Beiträge erhalten (Art. 47 Abs. 2 HFKG)[117].

Projektgebundene Beiträge können für Aufgaben von gesamtschweizerischer hochschulpolitischer Bedeutung ausgerichtet werden (Art. 59 Abs. 1 HFKG). Art. 59 Abs. 2 HFKG zählt – in nicht abschliessender

---

113 Siehe dazu SCHEFER/ HESS KLEIN, S. 395.

114 Siehe dazu unten, Teil 2 Abschn. F.

115 EPINEY/ HUNZIKER/ HÄNNI, BSK BV, Art. 63a N 21 f.

116 EPINEY/ HUNZIKER/ HÄNNI, BSK BV, Art. 63a N 24.

117 Zum Hintergrund dieser Bestimmung vgl. EHRENZELLER/ SAHLFELD, SGK BV, Art. 63a N 32; EPINEY/ HUNZIKER/ HÄNNI, BSK BV, Art. 63a N 22.

Weise – die Gegenstände von Aufgaben von gesamtschweizerischer Bedeutung auf[118]. Dazu zählt die Bildung von Kompetenzzentren mit regionaler oder nationaler Bedeutung (lit. a); erfasst ist auch die Unterstützung von Aufgaben und Grundsätzen von verfassungsrechtlicher Bedeutung (lit. d–f) [119]. Hierunter fallen namentlich die Förderung der Mehrsprachigkeit im Bereiche der Landessprachen und die Förderung der Chancengleichheit und der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann. Letzteres wird in der Botschaft mit den Defiziten in Bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter in Wissenschaft und Forschung begründet[120]. Solche Defizite lassen sich auch in Bezug auf gehörlose Menschen feststellen[121]. Es ist daher davon auszugehen, dass die Beseitigung der Benachteiligung von gehörlosen Menschen in Wissenschaft und Forschung eine «Aufgabe von gesamtschweizerischer Bedeutung» im Sinne von Art. 59 HFKG bildet.

Die Förderkompetenz des Bundes im Bereich des Hochschulwesens erlaubt es diesem namentlich, nach Massgabe des HFKG die Ausbildung von Gebärdensprachfachpersonen wie Gebärdensprachdolmetschende, -übersetzende und Lehrpersonen an Hochschulen zu fördern. Ausserdem kann der Bund gestützt auf seine Förderkompetenz im Bereich des Hochschulwesens Beiträge an Projekte ausrichten, die auf die Beseitigung der Benachteiligung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen beim Zugang zur tertiären Ausbildung an Hochschulen sowie zu Wissenschaft und Forschung gerichtet sind.

c. Koordination

Gemäss Art. 63*a* Abs. 3 BV sorgen Bund und Kantone gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen. Diese Bestimmung begründet keine gemeinsamen Entscheidungskompetenzen[122], sondern «legt Ziele und Handlungsanweisungen fest, die im Rahmen anderweitig begründeter Kompetenzen massgeblich sind»[123]. Die Koordination muss sich folglich im Rahmen der bestehenden Zuständigkeiten bewegen[124]. Für die Kantone ergeben sich diese Kompetenzen in erster Linie aus der Schulhoheit (Art. 62 Abs. 1 BV); seitens des Bundes werden in der Lehre die Kompetenzen als selbständiger Hochschulträger (Art. 63*a* Abs. 1 BV), die mit der Förderkompetenz von Art. 63*a* Abs. 2 BV einhergehende Regelungskompetenz, die Forschungsförderung (Art. 64 BV) sowie die subsidiären Bundeskompetenzen gemäss Art. 63*a* Abs. 5 BV genannt[125].

---

118 Botschaft HFKG, BBl 2009 4662.

119 Botschaft HFKG, BBl 2009 4662.

120 Botschaft HFKG, BBl 2009 4590.

121 BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 12.

122 EHRENZELLER/ SAHLFELD, SGK BV, Art. 63a N 38; EPINEY/ HUNZIKER/ HÄNNI, BSK BV, Art. 63a N 26.

123 BIAGGINI, BV-Komm., Art. 63*a* N 10; ebenso EPINEY/ HUNZIKER/ HÄNNI, BSK BV, Art. 63a N 26.

124 EHRENZELLER/ SAHLFELD, SGK BV, Art. 63a N 38.

125 Vgl. EHRENZELLER/ SAHLFELD, SGK BV, Art. 63a N 38; EPINEY/ HUNZIKER/ HÄNNI, BSK BV, Art. 63a N 26.

E. Bundeskompetenzen im Bereich der Kulturförderung

Für den Bereich der Kultur sind grundsätzlich die Kantone zuständig. Diese «originäre und primäre Verantwortung der Kantone für die Kultur auf ihrem Gebiet» wird in Art. 69 Abs. 1 BV ausdrücklich bestätigt[126]. Dem Bund kommen im Bereich der Kultur bestimmte spezifische Kompetenzen zu, namentlich im Bereich der Filmförderung (Art. 71 Abs. 1 BV) und bezüglich der Unterstützung der italienischen und rätoromanischen Sprache (Art. 70 Abs. 5 BV)[127]. Darüber hinaus verleiht Art. 69 Abs. 2 dem Bund eine «generelle, allerdings eingegrenzte»[128] Kulturförderungskompetenz. Damit ist gemeint, dass die Förderungskompetenz – anders als die genannten spezifischen Kompetenzen – nicht auf bestimmte Kunstformen oder Sprachkulturen beschränkt ist, aber dennoch nicht umfassend ist, sondern einen verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmen hat[129]. Der Bund kann laut Art. 69 Abs. 2 BV «kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse» unterstützen und «Kunst und Musik, insbesondere im Bereich der Ausbildung», fördern. Zur *Kultur* im Sinne von Art. 69 Abs. 2 BV zählen insbesondere das Kunstschaffen, die Vermittlung von Kunstwerken und die Führung oder Förderung von Kulturinstitutionen[130]. Wann ein *gesamtschweizerisches Interesse* besteht, hat der Bundesgesetzgeber mit einem bewusst offen gehaltenen[131] Kriterienkatalog in Art. 6 Abs. 2 KFG konkretisiert. Demnach liegt ein gesamtschweizerisches Interesse unter anderem vor, wenn ein Kulturgut für die Schweiz oder für die verschiedenen Sprach- und Kulturgemeinschaften von wesentlicher Bedeutung ist (lit. a), ein Projekt überregionale Auswirkungen, insbesondere Auswirkungen in mehreren Sprachregionen, hat (lit. b) oder wenn ein Projekt wesentlich zur Innovation des Kunstschaffens oder der Kulturvermittlung beiträgt (lit. e).

Sofern ein gesamtschweizerisches Interesse im Sinne von Art. 69 Abs. 2 BV bejaht werden kann, kann der Bund gestützt auf diese Bestimmung auch die Kultur der Gehörlosen unterstützen. Dabei sollte ein gesamtschweizerisches Interesse nicht schon deswegen verneint werden, weil die Gebärdensprachgemeinschaft im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung der Schweiz eine relativ kleine Gruppe bildet. Vielmehr erscheinen kulturelle Bestrebungen der Gebärdensprachengemeinschaft gerade deshalb als der Förderung durch den Bund besonders bedürftig, weil diese Gemeinschaft zu klein sein dürfte, um funktionierende lokale oder kantonale Strukturen im Bereich der Kultur herauszubilden, und für ein lebendiges und vielfältiges Kulturangebot auf nationale oder überregionale Projekte und Vorhaben angewiesen ist.

---

126 SCHWEIZER/ BERNET/ FANKHAUSER, SGK BV, Art. 69 N 18.

127 SCHWEIZER/ BERNET/ FANKHAUSER, SGK BV, Art. 69 N 23. Siehe zu den spezifischen Kompetenzen des Bundes im Bereich der Kulturförderung auch RÜEGGER, S. 343 f.

128 SCHWEIZER/ BERNET/ FANKHAUSER, SGK BV, Art. 69 N 23.

129 Umfassender ist nach Auffassung des Bundesrats namentlich die Förderungskompetenz im Bereich der Schweizer Filmproduktion und der Filmkultur gemäss Art. 71 Abs. 1 BV (vgl. vgl. auch Botschaft KFG, BBl 2007 4827).

130 RÜEGGER, S. 341. Siehe zum Kulturbegriff etwa auch SCHWEIZER/ BERNET/ FANKHAUSER, SGK BV, Art. 69 N 12 ff., mit weiteren Hinweisen.

131 SCHWEIZER/ BERNET/ FANKHAUSER, SGK BV, Art. 69 N 23; vgl. auch Botschaft KFG, BBl 2007 4834.

Der Bund verfügt aufgrund von Art. 69 Abs. 2 BV ferner über eine Kompetenz zur Förderung von Kunst und Musik, insbesondere im Bereich der Ausbildung. Die Kompetenz zur Förderung der Kunst und Musik wird in der Lehre teilweise umfassender verstanden als diejenige im Bereich der Kultur[132], wobei die Abgrenzung zwischen Kultur- und Kunstförderung nicht deutlich erscheint[133]. Gestützt auf die Ausbildungsförderungskompetenz im Bereich von Kunst und Musik kann der Bund namentlich Musik- und Kunsthochschulen unterstützen und im Bereich der ausserschulischen Jugend- und der Erwachsenenbildung tätig werden[134]. In Betracht fällt dabei auch die Förderung von Kunstformen, die der Gehörlosenkultur zugehörig sind, wie etwa das Gebärdentheater.

F. Bundeskompetenzen im Bereich der Eingliederung Invalider und der Behindertenhilfe

Die Kompetenzen des Bundes im Bereich der Eingliederung Invalider und der Behindertenhilfe waren bis 2007 in Abs. 6 von Art. 112 BV, der die verfassungsrechtliche Grundlage für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung bildet, geregelt. Art. 112 Abs. 6 BV lautete wie folgt: «Der Bund fördert die Eingliederung Invalider und unterstützt Bestrebungen zugunsten Betagter, Hinterlassener und Invalider. Für diesen Zweck kann er Mittel aus der Invalidenversicherung verwenden.» Im Rahmen des Bundesbeschlusses über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA)[135] wurde Art. 112 Abs. 6 aufgehoben und durch Art. 112*b* (Förderung der Eingliederung Invalider) und Art. 112*c* (Betagten- und Behindertenhilfe) ersetzt[136]. Damit sollte im Bereich der individuellen Leistungen eine Entflechtung erfolgen: Regelung, Finanzierung und Vollzug der individuellen Leistungen sollten ausschliesslich Bundessache werden, wohingegen das Sonderschulwesen, das bislang stark von der IV geprägt war, der Schulhoheit entsprechend auf die Kantone überging[137].

Gemäss Art. 112*b* Abs. 1 BV fördert der Bund die Eingliederung invalider Personen durch die Ausrichtung von Geld- und Sachleistungen. Damit wird der Grundsatz verankert, dass für die individuellen Leistungen zu Gunsten von invaliden Personen ausschliesslich der Bund zuständig ist[138]. Der Begriff der «invaliden Personen» in Art. 112*b* BV bezieht sich dabei nicht nur auf rentenbegründende Invalidität im Sinne des IVG, sondern erfasst «einen weiteren Kreis von gesundheitlich beeinträchtigten Personen,

---

132 So RÜEGGER, S. 342.

133 Laut SCHWEIZER/ BERNET/ FANKHAUSER, SGK BV, Art. 69 N 32, sind «Kunst und Musik als Teil der Kultur anzusehen». Der ausdrücklichen Nennung der Musik kommt dabei keine eigenständige Bedeutung zu, da Musik als traditionelle Sparte der Kunst im Kunstbegriff enthalten ist (RÜEGGER, S. 342; ebenso BIAGGINI, BV-Komm., Art. 69 N 8). Laut der Botschaft zum Kulturförderungsgesetz umfasst der Begriff der Kultur oder des Kulturschaffens auch das Kunstschaffen (Botschaft KFG, BBl 2007 4833). Zum Begriff der Kunst siehe RÜEGGER, S. 201 ff.

134 SCHWEIZER/ BERNET/ FANKHAUSER, SGK BV, Art. 69 N 33.

135 Bundesbeschluss NFA, BBl 2003 6591 ff.

136 GÄCHTER/ FILIPPO, BSK BV, Art. 112b N 1.

137 GÄCHTER/ FILIPPO, BSK BV, Art. 112b N 4.

138 GÄCHTER/ FILIPPO, BSK BV, Art. 112b N 8.

deren Erwerbsfähigkeit oder deren Fähigkeit, sich in einem nichterwerblichen Aufgabenbereich zu betätigen, beeinträchtigt oder bedroht ist»[139]. Der Begriff der «Eingliederung» ist weit gefasst und umfasst alle Massnahmen, die darauf abzielen, Hindernisse abzubauen, die invalide Personen an der Teilhabe am sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und beruflichen Leben hindern[140]. «Sachleistungen» im Sinne von Art. 112*b* BV sind namentlich Hilfsmittel und individuelle Massnahmen zur beruflichen Eingliederung (Art. 14 ATSG); gestützt auf Art. 112*b* BV kann der Bund aber auch individuelle Leistungen vorsehen, die nicht der Ausübung einer Erwerbstätigkeit oder der Tätigkeit im Aufgabenbereich dienen, sondern die gesellschaftliche Integration von Menschen mit Behinderungen bezwecken[141]. Darüber hinaus wird Art. 112*b* Abs. 1 BV in der Lehre teilweise auch als verfassungsrechtliche Grundlage von Gesetzesbestimmungen betrachtet, die keine individuellen Ansprüche von Versicherten vorsehen, sondern anderweitige Unterstützungsplichten oder -befugnisse des Bundes verankern[142].

Die Kompetenzverteilung im Bereich der *Betagten- und Behindertenhilfe* ist heute in Art. 112*c* BV geregelt. Demnach sind die Kantone zuständig, für die Hilfe und Pflege von betagten und behinderten Personen zu Hause zu sorgen (Abs. 1)[143]. Der Bund unterstützt seinerseits gesamtschweizerische Bestrebungen zu Gunsten Betagter und Behinderter; zu diesem Zweck kann er Mittel aus der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwenden (Abs. 2). Es handelt sich um einen verbindlichen Förderauftrag und nicht um eine blosse Ermächtigung[144]. Der Begriff der «Behinderten» ist laut Botschaft weiter als derjenige der «Invaliden» und umfasst, im Unterschied zur IV, auch jene Personen, die z.B. nicht mehr im erwerbsfähigen Alter stehen oder deren Behinderung keine Auswirkungen auf ihre Erwerbsfähigkeit im Sinne der IV hat[145]. Der Begriff der «Behinderten» in Art. 112*c* BV entspricht

---

139 GÄCHTER/ FILIPPO, BSK BV, Art. 112b N 9; gleicher Ansicht DUPONT, CR Cst., Art. 112b N 9 ff. Vgl. auch Art. 4 Abs. 2 IVG, wonach die Invalidität als eingetreten gilt, sobald sie die für die Begründung des Anspruchs auf die jeweilige Leistung erforderliche Art und Schwere erreicht hat, und dies unabhängig davon, ob eine Erwerbsunfähigkeit eingetreten ist.

140 DUPONT, CR Cst., Art. 112b N 12 f., die den von ihr vertretenen Begriff der Eingliederung (französisch: «intégration») im Sinne von Art. 112b BV namentlich mit einem Sprachenvergleich zwischen dem deutschen und dem französischen Verfassungswortlaut begründet. Ebenfalls für einen weiten Begriff der Eingliederung BIAGGINI, BV-Komm., Art. 112b N 3; GÄCHTER/ FILIPPO, BSK BV, Art. 112b N 10; LANDOLT, SGK BV, Art. 112b N 11.

141 So sieht Art. 21 Abs. 2 IVG vor, dass invalide Personen, die für die Fortbewegung, für die Herstellung des Kontaktes mit der Umwelt oder für die Selbstsorge kostspieliger Geräte bedürfen, im Rahmen einer vom Bundesrat aufzustellenden Liste ohne Rücksicht auf die Erwerbsfähigkeit Anspruch auf Hilfsmittel haben (siehe dazu eingehender unten, Teil 3, Abschn. E.2.a.iv. und E.2.c.ii.).

142 Siehe DUPONT, CR Cst., Art. 112c N 16 (betreffend Finanzhilfen an Organisationen der privaten Invalidenhilfe gemäss Art. 74 BV, in dem Umfang, als diese auch an sprachregional tätige Organisationen geleistet werden; dazu sogleich unten); AESCHLIMANN-ZIEGLER, S. 227 (betr. die Unterstützung des Bundes von Massnahmen der Kantone im Sinne von Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG).

Zur Tragweite des hier nicht besprochenen Gesetzgebungsauftrags von Art. 112*b* Abs. 3 BV insbesondere auch im Zusammenhang mit dem Gegenvorschlag zur Inklusionsinitiative siehe GÄCHTER/ FILIPPO, BSK BV, Art. 112b N 15 ff.

143 Angesprochen sind damit in erster Linie, aber nicht ausschliesslich, die Leistungen der sog. «Spitex» (GÄCHTER/ FILIPPO, BSK BV, Art. 112c N 9).

144 DUPONT, CR Cst., Art. 112c N 13.

145 Botschaft NFA, BBl 2002 2471. Vgl. dazu einordnend GÄCHTER/ FILIPPO, BSK BV, Art. 112c N 7.

der Definition des «Menschen mit Behinderung» im Sinne von Art. 2 Abs. 1 BehiG[146]. Art. 112*c* Abs. 2 BV erfasst eine Vielzahl von Massnahmen, wie etwa Kurse oder persönliche Unterstützungsleistungen zu Gunsten von Menschen mit Behinderungen in diversen Lebensbereichen[147]; Voraussetzung ist aber, dass diese durch «gesamtschweizerisch» tätige Institutionen erbracht werden. Nach einem Teil der Lehre sind Institutionen, die lediglich auf sprachregionaler Ebene tätig sind, von Art. 112*c* Abs. 2 BV nicht erfasst[148]; gemäss der Botschaft schliesst Art. 112*c* Abs. 2 BV aber auch Bestrebungen von sprachregionaler Bedeutung mit ein[149]. Dementsprechend sieht Art. 74 IVG vor, dass die IV den sprachregional oder national tätigen Dachorganisationen der privaten Invalidenfachhilfe oder Invalidenselbsthilfe Beiträge gewährt[150]. Gestützt auf diese gesetzliche Grundlage wird namentlich die Stiftung PROCOM vom Bund unterstützt, die Dolmetschdienstleistungen in Gebärdensprache für gehörlose und hörbehinderte Menschen anbietet[151].

Teil 3: Inhalt, verfassungsrechtliche Grundlagen und Koordinationsbedarf des Gebärdensprachengesetzes

A. Anerkennung der Gebärdensprachen

1. Bedeutung und Inhalt

a. Bedeutung einer rechtlichen Anerkennung

Die rechtliche Anerkennung der schweizerischen Gebärdensprachen bildet einen zentralen Inhalt der eingangs erwähnten Motion 22.3373 der WBK-N. Für den schweizerischen Gehörlosenbund geht es dabei darum, den Gebärdensprachen – die zum kognitiven, emotionalen, sozialen und wirtschaftlichen Schaden von gehörlosen und hörbehinderten Menschen während mehr als hundert Jahren unterdrückt wurden – rechtliche Sichtbarkeit zu verleihen, und der kulturellen Identität von gehörlosen und hörbehinderten Menschen Wertschätzung entgegenzubringen. Der Akt der Anerkennung hat damit auch den Charakter einer gewissen Widergutmachung. Die Forderung nach rechtlicher Anerkennung

---

146 DUPONT, CR Cst., Art. 112c N 8. Zur laufenden Revision von Art. 2 BehiG siehe Botschaft Rev. BehiG, BBl 2025 300, S. 29.

147 Vgl. DUPONT, CR Cst., Art. 112c N 8 14; LANDOLT, SGK BV, Art. 112c N 35.

148 BIAGGINI, BV-Komm., Art. 112*c* N 5; DUPONT, CR Cst., Art. 112c N 8 14 und 16; GÄCHTER/ FILIPPO, BSK BV, Art. 112c N 13.

149 Botschaft NFA, BBl 2003 2471; Botschaft NFA II, BBl 2005 6212; so auch LANDOLT, SGK BV, Art. 112c N 35.

150 Laut DUPONT, CR Cst., Art. 112c N 16, geht Art. 74 IVG insofern, als auch sprachregional tätige Organisationen unterstützt werden, weiter als das verfassungsrechtliche Mandat von Art. 112*c* Abs. 2 BV; Grundlage für diese Bestimmung sei insoweit nicht Art. 112*c,* sondern Art. 112*b* BV.

Eine weitere Konkretisierung des Förderauftrags von Art. 112*c* Abs. 2 BV findet sich in Art. 17 ELG, wonach der Bund die schweizerische Stiftung Pro Senectute, die schweizerische Vereinigung Pro Infirmis und die schweizerische Stiftung Pro Juventute mit gesetzlich festgelegten jährlichen Beiträgen unterstützt (vgl. DUPONT, CR Cst., Art. 112c N 15). Diese Beiträge sind von den berechtigten Organisationen für bestimmte, gesetzlich festgeschriebene Zwecke im Bereich der Hilfe für betagte, invalide, verwaiste und verwitwete Personen zu verwenden (Art. 18 ELG).

151 Siehe zu Dolmetschdienstleistungen in Gebärdensprache eingehend unten, Teil 3 Abschn. E.2.

ist mit der Forderung nach konkreten Förderungs- und Gleichstellungsmassnahmen verknüpft. Die Anerkennung *per se* ist allerdings deklaratorischer Natur und hat keine unmittelbaren Rechtswirkungen. Sie begründet weder eine Verpflichtung des Bundes zum Ergreifen bestimmter Förder- und Gleichstellungsmassnahmen noch subjektive Rechte. Sie hat aber eine überaus wichtige symbolische Bedeutung.

b. Rechtlicher Rahmen der Anerkennung

Der Bundesrat hat in seinem Bericht in Erfüllung der Postulate 19.3668 Rytz Regula, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 verschiedene Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprachen ausgelotet[152]. Die folgenden Möglichkeiten wurden geprüft:

- Anerkennung im Rahmen des *Rahmenabkommens zum Schutz nationaler Minderheiten*[153]: Das Rahmenübereinkommen verbietet die Diskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit (Art. 4) und auferlegt den Vertragsstaaten eine Reihe von Schutz- und Gewährleistungspflichten[154], um den Angehörigen von nationalen Minderheiten den Erhalt und die Pflege ihrer eigenen Kultur zu ermöglichen[155]. Die Bestimmungen des Rahmenabkommens haben überwiegend programmatischen Charakter[156]; die Anerkennung als nationale Minderheit hat daher, über die im Abkommen vorgesehene Pflicht zur regelmässigen Berichterstattung hinaus, keine unmittelbaren Wirkungen[157]. Ob die Voraussetzungen zur Anerkennung der Gebärdensprachengemeinschaften als nationale Minderheiten im Sinne des Abkommens gegeben sind, liess der Bundesrat in seinem Bericht offen; er stellte jedoch in Frage, dass sich die Rechte von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf dem Weg dieser Anerkennung besser verwirklichen liessen[158].
- Anerkennung im Rahmen der *Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen*[159]: Die Charta bezweckt den Schutz der sprachlichen Vielfalt[160]. Sie sieht in Art. 8 ff. eine Reihe von Fördermassnahmen vor, unter denen die Vertragsstaaten für jede anerkannte Min-

---

152 BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 41 ff.

153 Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995, SR 0.441.1, für die Schweiz in Kraft getreten am 1. Februar 1999.

154 BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 41.

155 Vgl. KÄGI-DIENER/ AUGUSTIN/ DE ROSSA/ DI STEFANO/ MAHON, SGK BV, Art. 70 N 12.

156 Botschaft Rahmenübereinkommen, BBl 1998 1300; BGE 138 I 205 E. 5.2; BELSER/ WALDMANN, BSK BV, Art. 70 N 5; KÄGI-DIENER/ AUGUSTIN/ DE ROSSA/ DI STEFANO/ MAHON, SGK BV, Art. 70 N 14.

157 BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 42.

158 BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 42.

159 Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen vom 5. November 1992, SR 0.441.2, für die Schweiz in Kraft getreten am 1. April 1998.

160 Vgl. KÄGI-DIENER/ AUGUSTIN/ DE ROSSA/ DI STEFANO/ MAHON, SGK BV, Art. 70 N 10.

derheitensprache nach einem «à la carte-System» eine bestimmte Mindestanzahl Massnahmen auswählen und anwenden muss (Art. 2 Abs. 2)[161]. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts hat auch die Charta weitgehend programmatischen Charakter und richtet sich in erster Linie an den Gesetzgeber[162]. Eine Anerkennung der Gebärdensprachen im Rahmen der Charta erachtete der Bundesrat aufgrund von deren Auslegung durch das Ministerkomitee des Europarates zum Zeitpunkt der Berichterstattung als nicht möglich[163].

- Anerkennung auf *verfassungsrechtlicher Ebene:* Der Bundesrat prüfte sodann die Möglichkeit der Anerkennung der Gebärdensprachen im Rahmen der Sprachenfreiheit (Art. 18 BV), als Landessprachen (Art. 4 BV) oder als (Teil-)Amtssprache des Bundes (Art. 70 Abs. 1 BV)[164]. Während die ausdrückliche Erwähnung im Artikel zur Sprachenfreiheit lediglich deklaratorische Wirkung hätte[165], wäre vor allem die Anerkennung als Amtssprache des Bundes mit weitgehenden Implikationen für die Kommunikation der Bundesbehörden verbunden[166]. Eine Anerkennung als vollwertige Amtssprache wäre nach Auffassung des Bundesrats mit einer effizienten Verwaltungsführung unvereinbar; in Frage komme dagegen die Anerkennung als Teilamtssprache analog zum Rätoromanischen[167]. Ferner nannte der Bundesrat auch die Möglichkeit, die Gebärdensprachen auf Verfassungsebene als Fördersprache zu definieren[168]. Alle Optionen der Anerkennung auf Verfassungsebene würden eine Teilrevision der Bundesverfassung und somit ein obligatorisches Referendum mit Doppelmehr (Art. 140 BV) voraussetzen. Wie der Bundesrat hervorhob, wäre eine Anerkennung auf Verfassungsebene folglich mit hohen politischen Hürden verbunden[169].
- Schliesslich prüfte der Bundesrat die Möglichkeit, die Gebärdensprachen auf *einfachgesetzlicher Ebene* als Fördersprachen anzuerkennen[170]. Der Bundesrat betonte, dass dabei der Förderbereich auf die bestehenden Zuständigkeiten des Bundes beschränkt wären und namentlich der Bildungsbereich ausgenommen wäre. Denkbar wären laut dem Bundesrat eine Verankerung im Rahmen des Sprachengesetzes (SpG), des Kulturfördergesetzes (KFG), des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) oder im Rahmen eines eigenen Gebärdensprachengesetzes. Mit der laufenden Teilrevision des BehiG wählte der Bundesrat den Ansatz der Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG, was allerdings mit der Motion 22.3373 der WBK-N, die

161 Vgl. BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 43.

162 BGE 139 I 229 E. 6.

163 Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 43.

164 Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 44 ff.

165 Die Gebärdensprachen sind, obgleich sie in Art. 18 BV nicht ausdrücklich erwähnt werden, unbestrittenermassen von der Sprachenfreiheit erfasst (BELSER/ WALDMANN, BSK BV, Art. 18 N 18; RICHTER, SGK BV, Art. 18 N 12; WEERTS, CR Cst., Art. 18 N 18; BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 44).

166 Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 46 f.

167 Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 47.

168 Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 48.

169 Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 45 ff.

170 Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 48 f.

> die Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz fordert, nur schwerlich in Einklang zu bringen ist. Aus Sicht des Gehörlosenbunds spricht gegen diese Variante vor allem, dass darin ein einseitiger Fokus auf die Gebärdensprache als Kommunikationsmittel von Menschen mit Behinderungen zum Ausdruck kommt und der Eigenschaft der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie dem Selbstverständnis der Gebärdensprachengemeinschaft als sprachlich-kulturelle Minderheit zu wenig Rechnung getragen wird[171].

Das vorliegende Rechtsgutachten zielt auf die Erarbeitung eines eigenständigen Gesetzes über die Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung von Menschen mit Hörbehinderungen ab. Damit ist verbunden, dass die Bestimmungen aus dem E-BehiG, die spezifisch die Gebärdensprachen und die Gleichstellung von gehörlosen Menschen betreffen, von der Revision des BehiG abgetrennt und in das Gebärdensprachengesetz verschoben werden. Die Bestimmungen betreffend die Gebärdensprachen und die Gleichstellung von gehörlosen Menschen werden dabei teilweise wörtlich in den Entwurf des Gebärdensprachengesetzes übernommen, teilweise aber auch modifiziert und durch weitere Förder- und Gleichstellungsmassnahmen ergänzt.

c. Terminologie: Der Begriff der Anerkennung

Die Vorarbeiten zur laufenden Revision des BehiG zeigen, dass über die Frage hinaus, in welchem Rahmen die Anerkennung der Gebärdensprachen erfolgen soll, vor allem der Begriff der Anerkennung selbst in der Bundesverwaltung für Diskussionen und Vorbehalte sorgte[172]. Teilweise wurde die Auffassung vertreten, dass der Begriff der Anerkennung auf einen verpflichtenden Charakter hindeute und daher die Gefahr bestehe, dass der entsprechenden Norm ein Gehalt beigemessen werde, der über das verfassungsrechtlich Mögliche hinausgehe. Der Begriff der Anerkennung wurde schliesslich trotz der Bedenken, dass damit dem politischen Willen des Parlaments ungenügend Rechnung getragen werde, aus Art. 12*b* E-BehiG gestrichen; dieser beschränkt sich nun darauf, die schweizerischen Gebärdensprachen deklarativ aufzuzählen.

Die Vorbehalte hinsichtlich des Begriffs der Anerkennung können hier nicht gänzlich nachvollzogen werden. Mit dem Begriff der Anerkennung sind keine unmittelbaren Rechtsfolgen verbunden; die Rechte und Pflichten, die aus der Anerkennung auf gesetzlicher Ebene folgen, müssen vielmehr im Gesetz geregelt werden. Der konkrete Inhalt der Anerkennung der Gebärdensprachen ergibt sich somit erst aus den im Gesetz geregelten Förder- und Gleichstellungsmassnahmen, und folgt nicht aus dem Begriff der Anerkennung an sich. Es wird denn aus den verwaltungsinternen Dokumenten auch nicht deutlich, welche konkreten Verpflichtungen mit dem Begriff der Anerkennung fälschlicherweise in Verbindung gebracht werden könnten. Da mit dem Begriff der Anerkennung keine konkreten Rechtsfolgen verknüpft sind, erscheint auch nicht verständlich, weshalb sich die Verwendung dieses Begriffs an der

---

171 Schweizerischer Gehörlosenbund, Vernehmlassungsantwort vom 28. März 2024 zur Teilrevision des BehiG (<https://www.sgb-fss.ch/de/bereiche/politische-arbeit/anerkennung-der-gebaerdensprache/>, zuletzt besucht am 27. November 2025), S. 2.

172 Der Gehörlosenbund verlangte gestützt auf das BGÖ im April 2025 alle Unterlagen und Korrespondenz der Bundesverwaltung zur Frage der Verfassungsgrundlage der Anerkennung der Gebärdensprachen im Rahmen des Postulatberichts zur Anerkennung der Gebärdensprachen und der Teilrevision des BehiG heraus. Diese Unterlagen liegen der Autorin vor. Sie umfassen namentlich die E-Mail-Korrespondenz zwischen EBGB, BAK und BJ betreffend die Ämterkonsultation über das E-BehiG und die dazugehörige Botschaft aus dem Zeitraum von Anfang Oktober bis Anfang November 2024.

Verfassung stossen sollte; insbesondere vermittelt dieser Begriff den solchermassen anerkannten Gebärdensprachen keinen Status als Landes- oder als (Teil-)Amtssprache. Eine solche Schlussfolgerung erschiene schon deshalb weit hergeholt, weil weder die entsprechenden Sprachenartikel der Bundesverfassung (Art. 4 und 70 BV) noch das darauf gestützte Sprachengesetz den Begriff der Anerkennung verwenden. Die rechtlichen Vorbehalte gegenüber der Verwendung des Begriffs der Anerkennung erscheinen daher m.E. unbegründet. Zu bedenken ist ferner, dass das symbolische Gewicht der Anerkennung der Gebärdensprachen ohne die Verwendung dieses Begriffs im Gesetzestext vermindert werden könnte, wie in den verwaltungsinternen Vorarbeiten vor allem vom EBGB verschiedentlich geltend gemacht wurde. Auch setzt ein Gesetz, das den Begriff der Anerkennung nicht verwendet, die Motion 22.3373 nur unvollständig um. Nach der hier vertretenen Auffassung überwiegen daher die Vorteile einer ausdrücklichen Anerkennung der Gebärdensprachen im Gesetz.

2. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Da die Anerkennung der Gebärdensprachen an sich lediglich symbolischen Charakter hat und noch keine konkreten Handlungspflichten des Bundes begründet, kann sich der Anerkennungsartikel – anders als die Bestimmungen über konkrete Förder- und Gleichstellungsmassnahmen, die einer Grundlage in einer Kompetenznorm der Bundesverfassung bedürfen – zunächst unmittelbar auf den Gleichstellungsauftrag von Art. 8 Abs. 4 BV abstützen. Die gesetzliche Anerkennung der Gebärdensprachen verleiht diesen Sichtbarkeit und hat angesichts des Unrechts, das gehörlosen und hörbehinderten Menschen durch die Unterdrückung der Gebärdensprachen angetan wurde[173], einen gewissen wiedergutmachenden Charakter. Die Anerkennung der Gebärdensprachen durch den Gesetzgeber kann daher als Massnahme zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Hörbehinderungen im Sinne von Art. 8 Abs. 4 BV begriffen werden.

Die Kompetenz des Bundes zur rechtlichen Anerkennung der Gebärdensprachen ergibt sich ferner aus Art. 70 Abs. 3 BV. Diese Verfassungsbestimmung gibt dem Bund einen Auftrag zur Förderung der Verständigung und des Austauschs zwischen den Sprachgemeinschaften, der so ausgelegt werden kann, dass er auch die Gebärdensprachgemeinschaften erfasst[174]. *Wie* die Förderung zu erfolgen hat, ist verfassungsrechtlich nicht festgelegt. Im Falle der Gebärdensprachen kann schon die gesetzliche Anerkennung an sich als Fördermassnahme im Sinne von Art. 70 Abs. 3 BV angesehen werden, zumal die Sichtbarkeit der Gebärdensprachgemeinschaften eine Grundvoraussetzung für die Verständigung und den Austausch zwischen Gehörlosen und Hörenden darstellt.

3. Koordinationsbedarf

Es besteht kein Koordinationsbedarf mit geltenden bundesgesetzlichen Regelungen. Die Schaffung eines eigenständigen Gebärdensprachengesetzes geht aber mit einer Verschiebung der Bestimmungen betreffend die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung von gehörlosen Menschen vom E-BehiG ins Gebärdensprachengesetz einher.

---

173 Siehe dazu oben, Teil 1, Abschn. A.

174 Siehe oben, Teil 2, Abschn. C.4.

B. Allgemeiner Förderartikel

1. Bedeutung und Inhalt

Im Rahmen der laufenden Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes schlägt der Bundesrat einen allgemeinen Förderauftrag zu Gunsten der Gebärdensprachen vor. Art. 12*c* E-BehiG lautet wie folgt:

> «Bund und Kantone ergreifen Massnahmen zur Förderung der Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen sowie der Verständigung zwischen gehörlosen und hörenden Menschen.»

Dieser allgemeine Förderauftrag ist als erste Konkretisierung der gesetzlichen Anerkennung der schweizerischen Gebärdensprachen sinnvoll. Er definiert den rechtlichen Gehalt der Anerkennung in allgemeiner Weise, indem er Bund und Kantonen aufträgt, Fördermassnahmen zu Gunsten der anerkannten Gebärdensprachen zu ergreifen. Er legt jedoch noch keine konkreten Fördermassnahmen fest; in den Worten des Bundesrats verdeutlicht er vielmehr «die Pflicht von Bund und Kantonen, die Anliegen der Gehörlosengemeinschaft ernst zu nehmen»[175]. Der allgemeine Förderauftrag konkretisiert den verfassungsrechtlichen Auftrag zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen aus Art. 8 Abs. 4 BV hinsichtlich der Gebärdensprachen, geht aber nicht darüber hinaus: Schon aufgrund von Art. 8 Abs. 2 und 4 BV ist es geboten, die Verständigung zwischen gehörlosen und hörenden Menschen zu fördern und die Kultur der Gehörlosen bei der staatlichen Kulturförderung zu berücksichtigen. Zur Umsetzung dieses verfassungsrechtlichen Auftrags müssen Bund und Kantone gesetzgeberisch tätig werden und konkrete Fördermassnahmen vorsehen. Auf Bundesebene bietet ein Gebärdensprachengesetz dafür einen möglichen rechtlichen Rahmen.

2. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Verfassungsrechtliche Grundlagen für den allgemeinen Förderauftrag bilden wiederum Art. 8 Abs. 4 sowie Art. 70 Abs. 3 BV. Soweit es um die Förderung der Kultur der Gehörlosen geht, ist ausserdem Art. 69 BV zu nennen. Kritisch kann die Verpflichtung der Kantone durch den allgemeinen Förderauftrag gesehen werden, sofern dieser Förderauftrag die Kantone auch in Bereichen verpflichtet, in denen ihnen nicht bloss Vollzugskompetenzen zukommen, sondern sie originär zuständig sind. Wie im vorherigen Abschnitt dargelegt, geht der allgemeine Förderauftrag allerdings nicht über das hinaus, was aufgrund des Diskriminierungsverbots von Art. 8 Abs. 2 BV und des Egalisierungsgebots von Art. 8 Abs. 4 BV schon von Verfassungs wegen gilt. Nach der Praxis und einem Teil der Lehre ist es dem Bundesgesetzgeber nicht verwehrt, den Gleichstellungsauftrag von Art. 8 Abs. 4 BV mit Wirkung auch für die Kantone konkreter abzustecken[176]. Eine Verletzung der verfassungsrechtlichen Aufgaben- und Zuständigkeitsordnung läge dann vor, wenn der Bundesgesetzgeber ausserhalb der Kompetenzen des Bundes subjektive, direkt gegenüber Kantonen und Gemeinden einklagbare Rechte vorsehen würde[177]. Dies ist mit dem allgemeinen Förderartikel jedoch nicht der Fall, da die Bestimmung wie gezeigt gerade

---

175 Botschaft Rev. BehiG, BBl 2025 300, S. 41.

176 BGE 132 I 82 (=Pra 95 [2006] Nr. 127) E. 2.3.2 f.; Botschaft BehiG, BBl 2001 1817; PREVITALI, S. 53; WALDMANN, BSK BV, Art. 8 N 127. Vgl. auch AESCHLIMANN-ZIEGLER, S. 223. Kritisch HANGARTNER, S. 477 f.; SCHEFER/ HESS KLEIN, S. 328 ff. Siehe dazu ferner oben, Teil 2, Abschn. B.

177 WALDMANN, BSK BV, Art. 8 N 127.

keine konkreten Fördermassnahmen vorsieht, sondern der weiteren Konkretisierung durch Gesetz- und Verordnungsgeber bedarf.

Was die Kulturförderung anbelangt, so liegt diese grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone (Art. 69 Abs. 2 BV); diese bestimmen Art und Umfang der Kulturförderung selbst. Sie haben sich dabei aber an die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu halten; namentlich dürfen sie im Bereich der Kulturförderung nicht diskriminierend vorgehen. Aufgrund des Diskriminierungsverbots von Art. 8 Abs. 2 BV versteht es sich von selbst, dass die Kantone auch die Kultur der Gehörlosen angemessen zu berücksichtigen haben und diese von der Kulturförderung nicht ausschliessen dürfen. Darin, dass der allgemeine Förderauftrag zu Gunsten der Gebärdensprachen diese verfassungsrechtliche Vorgabe bekräftigt, liegt keine Verletzung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung.

3. Koordinationsbedarf

Es besteht kein Koordinationsbedarf mit geltenden bundesgesetzlichen Regelungen. Die Aufnahme des allgemeinen Förderartikels in ein eigenständiges Gebärdensprachengesetz hat aber zur Folge, dass dieser Artikel aus dem E-BehiG zu streichen ist.

C. Bildung, Forschung und Statistik

1. Frühförderung und Ausbildung in den Gebärdensprachen

a. Bedeutung und Inhalt

Art. 20 Abs. 3 BehiG hält bereits heute fest, dass die Kantone dafür zu sorgen haben, dass wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehende Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können. Gemäss Angaben des Gehörlosenbundes haben 90–95 % der gehörlosen Kinder hörende Eltern ohne Gebärdensprachenkompetenzen. Ohne gezielte Massnahmen erhalten diese Kinder keinen Zugang zur Gebärdensprache; dadurch wird ihnen im schlimmsten Fall die Grundlage für die Ausbildung eines Sprachvermögens überhaupt entzogen[178]. Es ist daher entscheidend, dass die Kantone sicherstellen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder und Jugendliche die Möglichkeit haben, eine schweizerische Gebärdensprache zu erlernen. Dementsprechend wird Art. 20 Abs. 3 BehiG im E-BehiG dahingehend konkretisiert, dass die Kantone dafür sorgen, dass Kinder und Jugendliche bei Bedarf eine der schweizerischen Gebärdensprachen erlernen können (Art. 12*e* E-BehiG). Diese Bestimmung soll im Gebärdensprachengesetz übernommen werden.

Ebenso wichtig ist allerdings, dass auch das unmittelbare Umfeld dieser Kinder – insbesondere Eltern und nahe Angehörige – eine Gebärdensprache erlernen können, denn der frühkindliche Spracherwerb findet massgeblich im familiären Umfeld statt. Analog zur Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG soll daher festgehalten werden, dass die Verpflichtung der Kantone auch die Schulung besonders nahestehender Personen in den Gebärdensprachen umfasst.

Aus dem E-BehiG sollen auch die Unterstützungsmassnahmen des Bundes zur Förderung der frühkindlichen und schulischen Ausbildung von gehörlosen Menschen in den Gebärden- und Lautsprachen

178 Vgl. WIRTH, S. 193 f.

übernommen werden (Art. 12*d* Abs. 1 lit. a E-BehiG). Dieser Förderauftrag soll im Gebärdensprachengesetz allerdings verbindlicher formuliert werden.

Lehrmittel und Lehrpläne in den Gebärdensprachen fehlen gemäss Angaben des Gehörlosenbundes in den Kantonen heute weitgehend; ebenso fehlen klare Qualitätsstandards im Bereich der vorschulischen Förderung von gehörlosen Kindern. Damit diese Lücke geschlossen werden kann, fordert der Gehörlosenbund die Schaffung einer Fachstelle zur bilingual-bimodalen Bildung, die das bestehende Fachwissen bündelt und als Anlaufstelle für die Kantone dient. Diese Fachstelle könnte an bestehende Institutionen wie das Schweizer Zentrum für Heilpädagogik (SZH) angegliedert werden. Im Gebärdensprachengesetz soll verankert werden, dass der Bund die Schaffung und den Betrieb einer solchen Fachstelle unterstützt.

b. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Der Auftrag an die Kantone, dafür zu sorgen, dass Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehende Personen bei Bedarf eine der schweizerischen Gebärdensprachen erlernen können, stützt sich auf Art. 8 Abs. 2 und 4, Art. 19 sowie Art. 62 Abs. 2 und 3 BV. Art. 19 BV vermittelt Kindern und Jugendlichen einen individualrechtlichen Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht. Dieser Anspruch ist im Allgemeinen gewahrt, wenn «jene Lerninhalte vermittelt werden, die für eine gleichberechtigte Teilnahme am gesellschaftlichen Leben im Allgemeinen erforderlich sind.»[179] Dieser Massstab gilt grundsätzlich auch bei gehörlosen Kindern. Anders verhält es sich lediglich, wenn die Gehörlosigkeit mit schweren kognitiven Beeinträchtigungen einhergeht, die das Ziel, ein «selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag»[180] zu führen, kaum erreichbar erscheinen lassen. In diesen Fällen muss das Kind so unterrichtet werden, dass es später sein Leben als Erwachsene*r «mit jener Selbständigkeit führen kann, die aufgrund der Schwere der Beeinträchtigung mit vertretbarem Aufwand erreicht werden kann»[181].

Art. 62 Abs. 3 BV vermittelt Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen ausserdem einen Anspruch auf Anspruch auf Sonderschulung, der in der zeitlichen Dimension über Art. 19 BV hinausgeht und namentlich Massnahmen der heilpädagogischen Früherziehung erfasst[182].

Die Fähigkeit, mit anderen Menschen zu kommunizieren, stellt eine zentrale Grundvoraussetzung für eine gleichberechtigte Teilnahme am gesellschaftlichen Leben dar. Bei gehörlosen Kindern lässt sich die Zielvorgabe von Art. 19 und Art. 62 Abs. 3 BV nach heutigem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis nur mit einer bilingual-bimodalen Frühförderung und Schulung erreichen, die das Erlernen einer Gebärdensprache umfasst[183]. Gehörlose Kinder und Jugendliche haben deshalb aufgrund von Art. 19 und Art. 62 Abs. 3 BV einen Anspruch darauf, eine Gebärdensprache zu erlernen, und dies bereits ab dem Kleinkindalter. Da der Spracherwerb voraussetzt, dass sich Kinder mit ihrem Umfeld verständigen

---

179 SCHEFER/ HESS KLEIN, S. 350 f.; vgl. auch etwa WYTTENBACH, BSK BV, Art. 19 N 11; BGE 149 I 282 E. 3.3.2; BGE 133 I 156 E. 3.1.

180 BGE 130 I 352 E. 3.2.

181 SCHEFER/ HESS KLEIN, S. 351.

182 Siehe oben, Teil 2, Abschn. D.1.d.

183 Siehe oben, Teil 1, Abschn. A.

können, erstreckt sich der Anspruch auch auf die den Kindern besonders nahestehenden Personen. Ein Entscheidungsspielraum steht den Kantonen nur in der Frage zu, *wie* sie diesen Anspruch umsetzen, also etwa hinsichtlich der Lehrpläne und -mittel, der Lernziele für die einzelnen Bildungsstufen, den Qualitätsstandards usw. *Dass* gehörlosen Kindern ein angemessenes Frühförderungs- und Bildungsangebot in Gebärdensprache angeboten werden muss, ergibt sich hingegen direkt aus der Verfassung.

Im Entwurf des Gebärdensprachengesetzes wird dieser Anspruch – analog Art. 20 Abs. 3 BehiG – mit deklaratorischer Wirkung festgehalten. Die individuellen Rechtsansprüche ergeben sich dabei nicht aus dem Gebärdensprachengesetz, sondern entfliessen direkt der Verfassung[184].

Die im Entwurf des Gebärdensprachengesetzes vorgesehene Verpflichtung des Bundes, die Vorhaben und Massnahmen der Kantone zur Förderung der frühkindlichen und schulischen Ausbildung von gehörlosen Kindern und Jugendlichen in den Gebärden- und Lautsprachen zu unterstützen, stützt sich in erster Linie auf die Förderkompetenz von Art. 70 Abs. 3 BV; als Kompetenzgrundlagen in Betracht fallen auch Art. 66 Abs. 2 BV und Art. 112*b* Abs. 1 BV[185]. Die im Gesetzesentwurf im verankerte Verpflichtung des Bundes, die Schaffung und den Betrieb einer Fachstelle zur bilingual-bimodalen Frühförderung von gehörlosen Kindern und Jugendlichen zu unterstützen, stützt sich ebenfalls auf Art. 70 Abs. 3 BV; einschlägig ist auch Art. 112*c* Abs. 2 BV, auf dessen Grundlage der Bund das Schweizer Zentrum für Heilpädagogik (SZH) bereits heute unterstützt[186].

c. Koordinationsbedarf

i. BehiG/ E-BehiG

Die Bestimmungen des E-BehiG betreffend die Massnahmen der Kantone und des Bundes zur Förderung der Gebärdensprachen im Bereich der frühkindlichen und schulischen Ausbildung (Art. 12*d* lit. a und 12*e* E-BehiG) werden in das Gebärdensprachengesetz verschoben. Art. 14*a* Abs. 1 lit. a E-BehiG (resp. Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG), der die allgemeinere Förderung der Sprachkompetenzen von Menschen mit Sprach-, Hör- oder Sehbehinderungen betrifft, kann bestehen bleiben. Die Bestimmung im Gebärdensprachengesetz steht dazu im Verhältnis einer *lex specialis.*

ii. Sprachengesetz

Da es sich bei der Fördermassnahmen des Bundes im Bereich der Frühförderung und der Bildung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen nicht allein um gleichstellungsrechtliche, sondern auch um sprachenrechtliche Fördermassnahmen handelt, wird ein neuer Art. 16 Abs. 2 SpG vorgeschlagen, wonach die Finanzhilfen des Bundes an die Kantone für die Förderung der frühkindlichen und schulischen Ausbildung von gehörlosen Kindern und Jugendlichen in den Gebärden- und Lautsprachen nach dem Gebärdensprachengesetz vorbehalten bleiben.

---

184 Vgl. SCHEFER/ HESS KLEIN, S. 345 f.

185 Siehe dazu oben, Teil 2, Abschn. D.1., und die dort genannten Quellen.

186 Vgl. die Angaben des SZH unter <https://www.szh.ch/das-szh>, besucht am 31. Oktober 2025.

2. Fachkräfte

a. Bedeutung und Inhalt

Aufgrund von Art. 8 Abs. 2 und 4 BV sind Bund und Kantone gehalten, Massnahmen zu ergreifen, um Barrieren hörbehinderter Menschen bei der Kommunikation mit ihrer Umwelt abzubauen bzw. auszugleichen. Art. 20 Abs. 3 BehiG verpflichtet die Kantone in dieser Hinsicht, dafür zu sorgen, dass wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können. Dazu gehört namentlich die Möglichkeit für gehörlose und hörbehinderte Kinder und Jugendliche, die Gebärdensprachen zu erlernen. Hinsichtlich der Kommunikation der Behörden schreibt Art. 14 Abs. 1 BehiG vor, dass die Behörden im Verkehr mit der Bevölkerung Rücksicht auf die besonderen Anliegen der Sprach-, Hör- oder Sehbehinderten nehmen; Art. 14 Abs. 3 E-BehiG präzisiert, dass die Bundesverwaltung sowie Organisationen und Unternehmen mit einer Konzession des Bundes mit Menschen mit Behinderungen in einer für diese verständlichen Art kommunizieren und dass sie wichtige Informationen in den schweizerischen Gebärdensprachen zur Verfügung stellen. Hörbehinderte Menschen haben sodann bei Bedarf Anspruch auf die Vergütung von Dolmetschdienstleistungen in der Ausbildung (Art. 16 Abs. 1 IVG)[187] und – in begrenztem Ausmass – zur Ausübung des Berufs (Art. 21 Abs. 1 IVG i.V.m. Art. 21ter IVG und Art. 9 HVI). Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen schreibt derzeit vor, dass mindestens eine eine Informationssendung der SRG täglich in jeder Amtssprache in Gebärdensprache aufbereitet sein muss (Art. 7 Abs. 4 RTVV).

Dies alles erfordert Fachkräfte im Bereich der Gebärdensprachen, insbesondere Gebärdensprachen-Lehrpersonen, -dolmetschende und -übersetzende. Laut dem Gehörlosenbund besteht im Bereich der Gebärdensprachen allerdings ein akuter Fachkräftemangel, und es bestehen bisher nur wenige Studienangebote. In der Deutschschweiz bietet die Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik (HfH) einen Bachelor Gebärdensprachdolmetschen an; ein Master Gebärdensprachdolmetschen befindet sich im Aufbau[188]. Zudem bietet die HfH einen Lehrgang Gebärdensprachlehrer*in an, der auf die von privaten Organisationen getragene Berufsprüfung für Gebärdensprachlehrer*innen vorbereitet[189]. In der Westschweiz werden die französische und italienische Gebärdensprache an der Universität Genf auf Bachelor-Stufe unterrichtet. Zudem bietet die Universität Genf ein Diploma of Advanced Studies (DAS) in der Übersetzung zwischen Gebärden- und Schriftsprache an, das sich an gehörlose Menschen richtet[190].

Der Fachkräftemangel hat zur Folge, dass die gesetzlichen Gleichstellungsaufträge in der Praxis nicht angemessen umgesetzt werden können. Im Gebärdensprachengesetz soll der Bund daher verpflichtet

---

187 Siehe dazu BGer, Urteil 8C_257/2020 vom 3. Juli 2020, E. 3.

188 Vgl. die Informationen der HfH unter <https://www.hfh.ch/ausbildung/ba-gebaerdensprachdolmetschen/auf-einen-blick> (zuletzt besucht am 28. Oktober 2025).

189 Vgl. die Informationen der HfH unter <https://www.hfh.ch/ausbildung/lehrgang-gebaerdensprachlehrerin/auf-einen-blick> (zuletzt besucht am 28. Oktober 2025).

190 Vgl. die Informationen der Universität Genf unter <https://www.unige.ch/fti/faculte/departements/dtim/enseignement/languesignes> (besucht am 28. Oktober 2025). Anzumerken ist, dass derzeit beide Ausbildungen durch Drittmittel finanziert werden, im Falle des Bachelor-Lehrgangs durch Mittel des Gehörlosenbundes und der Stiftung PROCOM.

werden, die Ausbildung von Fachkräften im Bereich der Gebärdensprachen zu fördern und die Anstrengungen der Kantone, Bildungsinstitutionen und Fachverbänden in diesem Bereich zu koordinieren.

Die Bestimmung im Entwurf des Gebärdensprachengesetzes zur Förderung der Ausbildung von Fachkräften im Bereich der Gebärdensprachen enthält drei Absätze. Im ersten Absatz ist der Grundsatz festgehalten, wonach der Bund die Ausbildung von Fachkräften im Bereich der Gebärdensprachen fördert. Als zu fördernde Berufe sind in einer nicht abschliessenden Aufzählung Gebärdensprachdolmetschende, -übersetzende und Lehrpersonen ausdrücklich genannt.

Im zweiten Absatz werden konkrete Fördermassnahmen in einem wiederum nicht abschliessenden Katalog aufgezählt. Nach lit. a des zweiten Absatzes kann der Bund zunächst Vorhaben und Massnahmen *der Kantone* zur Förderung der Ausbildung von Fachkräften im Bereich der schweizerischen Gebärdensprachen unterstützen. Diese Bestimmung wurde unverändert aus Art. 12*d* Abs. 1 lit. b E-BehiG übernommen. Sodann wird in lit. b die Möglichkeit genannt, projektgebundene Beiträge im Sinne des HFKG an *kantonale Hochschulen und andere Institutionen des Hochschulbereichs* für Projekte im Bereich der schweizerischen Gebärdensprachen auszurichten. Als Beitragsberechtigte kommen dabei sowohl universitäre Hochschulen und Fachhochschulen wie auch pädagogische Hochschulen in Frage[191]. Zuständigkeit und Verfahren richten sich nach dem HFKG. Schliesslich wird in lit. c noch die Möglichkeit genannt, Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Ausbildungsbeiträge an Studierende der schweizerischen Gebärdensprachen gewähren. Dies wird an sich schon von lit. a erfasst, es erscheint aber sinnvoll, diesen Aspekt gesondert zu nennen.

In Absatz 3 wird festgehalten, dass der Bund gemeinsam mit den Kantonen für die Koordination der Ausbildung von Fachkräften im Bereich der schweizerischen Gebärdensprachen sorgt. Damit wird der in Art. 66 Abs. 3 BV verankerte Auftrag an Bund und Kantone, gemeinsam für die Koordination im schweizerischen Hochschulwesen zu sorgen, bekräftigt. Darin enthalten ist auch der Auftrag an Bund und Kantone, darauf hinzuwirken, *dass* überhaupt ein Ausbildungsangebot in Gebärdensprachen bereitgestellt wird.

b. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Ausbildungsgänge im Bereich der Gebärdensprachen sind dem Hochschulbereich zuzuordnen. Dementsprechend ist die Verfassungsgrundlage für den Auftrag des Bundes zur Förderung und Koordination der Ausbildung von Fachkräften im Bereich der Gebärdensprachen in erster Linie im Hochschulartikel (Art. 63*a* BV) zu sehen, dies in Verbindung mit Art. 8 Abs. 4 BV (Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen) und Art. 70 Abs. 3 BV (Förderung des Austauschs und der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften). Die Förderung von Lehrgängen im Bereich der Gebärdensprachen stützt sich auf die in Art. 63*a* Abs. 2 BV verankerte Förderkompetenz des Bundes. Als weitere Verfassungsgrundlage kommt auch Art. 66 Abs. 2 BV (Massnahmen zur Förderung der Ausbildung) in Betracht. Die im Entwurf des Gebärdensprachengesetzes ebenfalls miteingeschlossene Möglichkeit, Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Ausbildungsbeiträge an Studierende der Gebärdensprachen zu leisten, stützt sich auf Art. 66 Abs. 1 BV.

Die Koordination der Ausbildung von Fachkräften im Bereich der Gebärdensprachen stützt sich ihrerseits auf Art. 63*a* Abs. 2 und 3 i.V.m. Art. 8 Abs. 4 BV. Für die Koordination im Hochschulbereich ist der

---

191 Siehe dazu unten, Abschn. C.2.c (Koordination).

Bund nicht allein zuständig, sondern er nimmt diese Aufgabe gemeinsam mit den Kantonen wahr. Die Koordination erfolgt grundsätzlich mittels der in Art. 63*a* Abs. 4 BV genannten Instrumente[192]. Demnach schliessen Bund Kantone zur Erfüllung der Koordinationsaufgaben Verträge ab und übertragen bestimmte Befugnisse auf gemeinsame Organe[193]. Es könnte als verfassungsrechtlich heikel kritisiert werden, dass eine Pflicht von Bund und Kantonen, für die Koordination spezifisch im Bereich der Ausbildung von Gebärdensprachen-Fachpersonen zu sorgen, in einem Bundesgesetz festgeschrieben wird, da damit den Kantonen einseitig eine Koordinationspflicht in einem konkreten Fächerkomplex auferlegt wird. Allerdings ergibt sich die Pflicht der Kantone zur Koordination in diesem Bereich bereits aus dem verfassungsrechtlichen Auftrag, für die Beseitigung der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen zu sorgen, denn ohne entsprechende Fachkräfte ist die Erfüllung des Auftrags zur Gleichstellung gehörloser Menschen faktisch nicht möglich. Ausserdem schreibt das Gebärdensprachengesetz nicht vor, auf welchem Weg die Koordination zu erfolgen hat. Dabei sind vielmehr die geltenden Zuständigkeiten und Instrumente gemäss HFKG und ZSAV-HS zu beachten.

c. Koordinationsbedarf

Die Bestimmung im Gebärdensprachengesetz betreffend die Förderung und Koordination der Ausbildung von Fachpersonen im Bereich der Gebärdensprachen ist in erster Linie mit dem HFKG und dem dazugehörigen Verordnungsrecht zu koordinieren. Projekte zur Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung gehörloser Menschen sind in Art. 59 Abs. 2 HFKG nicht ausdrücklich als Aufgaben von gesamtschweizerischer hochschulpolitischer Bedeutung genannt, doch dürften sie ohne Weiteres davon erfasst sein[194]. Bereits heute könnte der Bund gestützt auf Art. 59 HFKG mittels projektgebundener Beiträge die Bildung sprachregionaler Kompetenzzentren oder spezifische Lehrgänge auf Bachelor- und Masterstufe im Bereich der Gebärdensprachen an akkreditierten Hochschulen (mit-)finanzieren[195]. In dieser Hinsicht erscheint eine Anpassung des HFKG nicht erforderlich.

Als Hindernis bei der Förderung von Lehrgängen im Bereich der Gebärdensprachen könnte sich Art. 59 Abs. 4 HFKG erweisen, wonach projektgebundene Beiträge für pädagogische Hochschulen die Beteiligung mehrerer Fachhochschulen oder universitärer Hochschulen voraussetzen. Diese Bestimmung war im Entwurf des Bundesrats[196] noch nicht enthalten. Bereits in der Botschaft zum HFKG wurde allerdings festgehalten, dass Beiträge für pädagogische Hochschulen auf typenübergreifende Projekte mit universitären Hochschulen oder Fachhochschulen beschränkt bleiben sollten[197]. Auf Antrag der WBK-S

---

192 Siehe EPINEY/ HUNZIKER/ HÄNNI, BSK BV, Art. 63a N 35.

193 Vgl. EHRENZELLER/ SAHLFELD, SGK BV, Art. 63a N 43.

194 Siehe Teil 2, Abschn. D.3.

195 Laut Art. 59 Abs. 3 HFKG haben die an den Projekten beteiligten Kantone, Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs eine angemessene Eigenleistung zu erbringen. Dabei wurde zugunsten der Flexibilität bewusst auf einen fixen Prozentsatz verzichtet. In der Regel wird eine Eigenleistung von 50% der Beteiligten verlangt (Art. 49 Abs. 1 V-HFKG). Laut der Botschaft des Bundesrats kann in Ausnahmefällen sogar ganz auf eine Eigenleistung verzichtet werden (Botschaft HFKG, BBl 2009 4663).

196 BBl 2009 4697.

197 Botschaft HFKG, BBl 2009 4620, 4658.

wurde dies mit Art. 59 Abs. 4 HFKG ausdrücklich im Gesetz festgeschrieben[198]. Diese Beschränkung der Beitragsberechtigung ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die pädagogischen Hochschulen vor Inkrafttreten des HFKG keine Bundesbeiträge erhielten, sondern ausschliesslich von den Kantonen und über Drittmittel finanziert wurden[199]. An der Finanzierung der pädagogischen Hochschulen durch die Kantone sollte auch unter dem HFKG grundsätzlich festgehalten werden; pädagogische Hochschulen erhalten dementsprechend keine Grundbeiträge und Bauinvestitions- sowie Baunutzungsbeiträge des Bundes (Art. 47 Abs. 2 HFKG). Neu sollten die Pädagogischen Hochschulen jedoch für hochschulübergreifende Projekte z.B. im Bereich der digitalen Infrastruktur als Beitragsberechtigte in Frage kommen[200].

Das Schulwesen ist Sache der Kantone (Art. 62 Abs. 1 BV), und es liegt dementsprechend auch in ihrer Verantwortung, an den pädagogischen Hochschulen genügend Lehrperson auszubilden. Da projektgebundene Beiträge des Bundes auf Projekte von gesamtschweizerischer hochschulpolitischer Bedeutung beschränkt bleiben sollen, erscheint es insofern folgerichtig, die Beitragsberechtigung von pädagogischen Hochschulen auf Projekte von übergeordnetem Interesse zu beschränken. Das Beispiel der Ausbildung von Fachpersonen im Bereich der Gebärdensprachen zeigt allerdings, dass sich die in Art. 59 Abs. 4 HFKG vorgesehene Beschränkung als zu starr erweisen kann. Die Ausbildung von Fachpersonen in Gebärdensprachen ist wie gezeigt von gesamtschweizerischem Interesse[201]; es kann aus Kostengründen aber Sinn ergeben, entsprechende Ausbildungsangebote auf einzelne Hochschulen in den Sprachregionen zu begrenzen. Dementsprechend wird vorgeschlagen, die Bestimmung in Art. 59 Abs. 4 HFKG um den Zusatz «in der Regel» zu ergänzen. Damit wird sichergestellt, dass projektgebundene Beiträge des Bundes für pädagogische Hochschulen auch weiterhin grundsätzlich an die Voraussetzung der Beteiligung mehrerer Fachhochschulen oder universitärer Hochschulen gebunden sind, gleichzeitig aber die Möglichkeit eröffnet, in Ausnahmefällen von dieser Regel abzuweichen.

Das E-BehiG enthält ebenfalls eine Bestimmung betreffend die Förderung der Ausbildung von Fachkräften im Bereich der schweizerischen Gebärdensprachen (Art. 12*d* Abs. 1 lit. b). Diese wird in das Gebärdensprachgesetz integriert.

3. Forschung und Statistik

a. Bedeutung und Inhalt

Damit Gleichstellungsmassnahmen definiert und wirkungsvoll umgesetzt werden können, sind statistische und qualitative Daten über Menschen mit Behinderungen von zentraler Bedeutung[202]. Dementsprechend verpflichtet Art. 31 Abs. 1 UN-BRK die Vertragsstaaten zur Sammlung geeigneter Informationen, einschliesslich statistischer Angaben und Forschungsdaten, die es ihnen ermöglichen, politische Konzepte zur Durchführung dieses Übereinkommens auszuarbeiten und umzusetzen.

198 AB S 2010 1002.

199 Vgl. Botschaft HFKG, BBl 2009 4619.

200 Botschaft HFKG, BBl 2009 4620, 4658; Votum Theo Maissen (Kommissionssprecher), AB S 2010 1002.

201 Siehe oben, Teil 2 Abschn. D.3.b. sowie Teil 3, Abschn. C.2.a.

202 Vgl. SCHEFER/ HESS KLEIN, S. 500.

In der Schweiz gibt es laut dem Gehörlosenbund bisher wenig wissenschaftliche Forschung zu Gebärdensprachen und kaum verlässliche Daten zur Situation gehörloser und hörbehinderter Menschen[203]. Diese Wissenslücken erschweren die Entwicklung wirksamer Methoden zur Vermittlung der Gebärdensprachen, die gezielte Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Damit barrierefreie Bildungsangebote gestaltet, Diskriminierung abgebaut und Gebärdensprachen als gleichwertige Sprachen anerkannt und gefördert werden können, braucht es fundierte wissenschaftliche Erkenntnisse. Zur Förderung der Gebärdensprachen und zur Verbesserung der Lebenssituation gehörloser Menschen fordert der Gehörlosenbund daher ein wissenschaftliches Kompetenzzentrum, das sich systematisch mit Struktur, Entwicklung und Nutzung der Gebärdensprachen auseinandersetzt[204]. Ausserdem soll die Situation gehörloser und hörbehinderter Menschen umfassend untersucht werden.

b. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Das wissenschaftliche Kompetenzzentrum zu den Gebärdensprachen soll einer oder mehreren Hochschulen angegliedert sein. Der Bund kann die Errichtung eines solchen Kompetenzzentrums nicht einseitig und autoritativ vorschreiben, da er damit sowohl in die verfassungsrechtlich gewährleistete Autonomie der Hochschulen[205] wie auch in die Kompetenzen der Kantone im Bereich des Hochschulwesens eingreifen würde. Der Bund kann die Errichtung eines wissenschaftlichen Kompetenzzentrums zu den Gebärdensprachen gestützt auf seine Förder- und Koordinierungskompetenzen im Hochschulbereich (Art. 63*a* BV) und seine Kompetenzen im Bereich der Sprachförderung (Art. 70 Abs. 3 BV) jedoch fördern. Im Gebärdensprachengesetz soll daher festgeschrieben werden, dass der Bund auf die Errichtung eines solchen Kompetenzzentrums hinwirkt und das Kompetenzzentrum mit Finanzhilfen unterstützt. Als konkretes Förderinstrument kommen dabei namentlich projektgebundene Bundesbeiträge im Sinne von Art. 59 ff. HFKG in Frage. Solche können gemäss Art. 59 Abs. 2 lit. a HFKG unter anderem für die Bildung von Kompetenzzentren mit regionaler oder nationaler Bedeutung gesprochen werden, worunter sich ein Kompetenzzentrum zu Gebärdensprachen zwanglos subsumieren lässt.

---

203 Das Bundesamt für Statistik erforscht die Situation von Menschen mit Behinderungen mit verschiedenen Erhebungen. Von Bedeutung sind insbesondere die schweizerische Gesundheitsbefragung, die Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen, die vom Bundesamt für Sozialversicherungen erhobene IV-Statistik, die Statistik der sozialmedizinischen Institutionen, die Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte, die schweizerische Arbeitskräfteerhebung und die schweizerische Lernendenstatistik. Aus den gewonnenen Daten wird namentlich die Statistik der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen gebildet. Diese ist eine Synthesestatistik, die die Lebenssituation von Menschen mit einer Behinderung mit jener von Menschen ohne Behinderung vergleicht und die Auskünfte über den Stand der Gleichstellung von Menschen mit und ohne Behinderungen gibt (siehe zum Ganzen Bundesamt für Statistik, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen.html>, zuletzt besucht am 7. November 2025). Spezifische Daten zu gehörlosen und hörbehinderten Menschen fehlen in den Statistiken weitgehend.

204 Dieses wissenschaftliche Kompetenzzentrum ist nicht zu verwechseln mit der Fachstelle zur bilingual-bimodalen Bildung (siehe dazu oben, Teil 3, Abschn. C.1.), deren Kernauftrag nicht eigene wissenschaftliche Forschung ist, sondern die das bestehende Fachwissen im Bereich der bilingual-bimodalen Bildung bündelt und als Anlaufstelle für die Kantone dient.

205 Siehe dazu etwa EPINEY/ HUNZIKER/ HÄNNI, BSK BV, Art. 63a N 30 ff.

Der gesetzliche Auftrag zur Erforschung der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen lässt sich auf Art. 64 BV i.V.m. Art. 8 Abs. 4 und Art. 112*c* sowie auf Art. 65 BV stützen. Die Bundeskompetenz im Bereich der Forschung gemäss Art. 64 BV erfasst namentlich die sogenannte Ressortforschung, das heisst die Forschung, die die Bundesverwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt[206]. Dazu zählt die Erforschung der Situation von Menschen mit Behinderungen zwecks Erfüllung des Gleichstellungsauftrags von Art. 8 Abs. 4 BV und der Aufgaben des Bundes im Bereich der Behindertenhilfe (Art. 112*c* Abs. 2 BV). Der Bund kann hierfür Forschungsaufträge erteilen und Beiträge für Forschung an Dritte vergeben[207]. Er kann die Forschung auch selbst durchführen, namentlich indem er Forschungsanstalten errichtet (Art. 17 FIFG). Art. 65 Abs. 1 BV verpflichtet den Bund sodann dazu, die notwendigen statistischen Daten über den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Bildung, Forschung, Raum und Umwelt in der Schweiz zu erheben. Zu den Aufgaben der Bundesstatistik gehört namentlich die Beurteilung der Erfüllung des Verfassungsauftrags zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Art. 3 Abs. 2 lit. d BStatG).

c. Koordinationsbedarf

Die Verankerung eines Förderauftrags für die Errichtung und den Betrieb eines Kompetenzzentrums zu Gebärdensprachen sowie eines Auftrags zur Erforschung der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordert keine Anpassung bestehender Bundesgesetze. Die im Gebärdensprachengesetz verankerten Aufträge sind jedoch bei der Erfüllung verschiedener Bundesaufgaben zu beachten, namentlich bei der Hochschulförderung gemäss HFKG.

D. Fördermassnahmen in den Bereichen Kultur und Medien

1. Kulturförderung

a. Bedeutung und Inhalt

Die schweizerischen Gebärdensprachen sind eigenständige Sprachen. Wie alle Sprachen sind die Gebärdensprachen nicht nur Mittel zur Kommunikation, sondern vermitteln auch Identität und Zugehörigkeit[208]. Die Gebärdensprachen bilden die Grundlage für die Kultur der Gehörlosen. Diese zeichnet sich durch eigene Sprach- und Verhaltenskonventionen (z. B. Humor, Erzähltraditionen), Formen der Geselligkeit (z. B. Begrüssungs- und Verabschiedungsrituale) und der Kunst (z.B. Gebärdentheater) sowie durch ein weit verzweigtes Vereins- und Kulturleben aus[209]. Die Gebärdensprachen gehören zum immateriellen Kulturerbe der Schweiz[210].

---

206 Epiney/ Hunziker/ Hänni, BSK BV, Art. 64 N 13, 21.

207 Epiney/ Hunziker/ Hänni, BSK BV, Art. 64 N 21.

208 Vgl. BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 11.

209 Vgl. BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 9.

210 Mit dem Beitritt zum UNESCO-Übereinkommen zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes (SR 0.440.6.) hat die Schweiz die Bedeutung dieses Kulturerbes unterstrichen und sich verpflichtet, ein Inventar der lebendigen Traditionen zu erarbeiten. Seit 2023 figurieren auch die Gebärdensprachen auf dieser Liste (Bundesamt für Kultur, Liste der lebendigen Traditionen in der Schweiz, aktualisierte Liste vom 11. Mai 2023). Vgl. dazu BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 28.

Die Gehörlosenkultur wird vom Bund bislang in erster Linie über die Förderinstrumente des BehiG[211] unterstützt[212]. Diese Förderinstrumente sind für die Gleichstellung von Menschen mit Hörbehinderungen wichtig und die Unterstützung von Projekten mit Bezug zu Gebärdensprachen soll über diese Förderinstrumente auch weiterhin möglich sein. Allerdings greift es zu kurz, die Förderung der Gehörlosenkultur nur unter dem Aspekt der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen anzugehen. Die Gehörlosenkultur verdient es vielmehr, unter dem gleichen Titel wie die lautsprachliche Kultur von Fördermassnahmen des Bundes zu profitieren.

Die Möglichkeit der Unterstützung von Projekten, Organisationen und Institutionen im Bereich der Gehörlosenkultur durch die Instrumente der Kulturförderung besteht bereits heute[213]. Diese Möglichkeiten werden allerdings bislang wenig genutzt[214]; zudem fehlen spezifische Fördergefässe, die möglicherweise nötig sind, damit sich die Gehörlosenkultur in der Schweiz weiter entfalten kann. Im Gebärdensprachengesetz soll daher ausdrücklich verankert werden, dass der Bund Projekte, Institutionen und Organisationen von gesamtschweizerischem Interesse im Bereich der Gehörlosenkultur unterstützen kann.

b. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Der im Entwurf vorgesehene Grundsatzartikel zur Förderung von Projekten, Institutionen und Organisationen von gesamtschweizerischem Interesse im Bereich der Gehörlosenkultur findet seine verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 69 Abs. 2 BV[215].

c. Koordinationsbedarf

Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG sieht heute vor, dass der Bund in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung Organisationen und Institutionen unterstützen kann, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen. Im Zuge der laufenden BehiG-Revision soll diese Bestimmung weitgehend unverändert in einen neuen Art. 14*a* überführt werden. Zudem soll ein neuer Art. 12*d* geschaffen werden, der in Abs. 1 lit. c die Förderung von Vorhaben und Massnahmen nicht gewinnorientierter gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen, welche die schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen gehörlosen und hörenden Menschen fördern, vorsieht. Der neue Art. 12*d* E-BehiG soll nach der Botschaft ausdrücklich keinen neuen Fördertatbestand schaffen[216]; es handelt sich vielmehr um eine Konkretisierung des bisherigen Förderinstruments von Art. 14 BehiG. Dies ist unbefriedigend; weiterhin soll die Förderung der Gehörlosenkultur und die Förderung des Austauschs zwischen

---

211 Dazu zählen die Unterstützung von Organisationen und Institutionen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen (Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), die Unterstützung von Programmen zur Integration von Menschen mit Behinderungen namentlich in den Bereichen Bildung, Beruf, Kultur und Sport (Art. 16 BehiG) und die Unterstützung von Pilotversuchen zur Integration im Erwerbsleben (Art. 17 BehiG).

212 Vgl. BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 27.

213 Vgl. BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 27.

214 So jedenfalls der Stand 2021; vgl. BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 28.

215 Siehe dazu oben, Teil 2 Abschn. E.

216 Botschaft Rev. BehiG, BBl 2025 300, S. 42.

gehörlosen und hörenden Menschen primär als Behindertengleichstellungsmassnahme und nicht als Förderung einer eigenständigen Sprache und Kultur gefasst werden. Die kulturelle Komponente kommt lediglich darin zum Ausdruck, dass neu die Leistungen der Kulturförderung – neben denjenigen der Invalidenversicherung – ausdrücklich vorbehalten werden.

Mit dem vorliegenden Entwurf eines Gebärdensprachengesetzes wird vorgeschlagen, die Förderung der Gehörlosenkultur ausdrücklich der Kulturförderung zuzuordnen. Der Entwurf des Gebärdensprachengesetzes verankert den Grundsatz, dass der Bund die Gehörlosenkultur unterstützen kann, und verweist auf das Kulturförderungsgesetz. Da sich die Förderung der Kulturförderung zwangslos unter den Gegenstand des KFG subsumieren lässt (Art. 1 KFG), ist eine Anpassung des KFG dabei nicht nötig. Insbesondere muss das Gebärdensprachengesetz nicht der Liste der vorbehaltenen spezialgesetzlichen Kulturförderungsbereiche (Art. 2 KFG) hinzugefügt werden, da die Förderung der Gehörlosenkultur gerade als Bestandteil der allgemeinen Kulturförderung etabliert werden soll. Auf Verordnungsebene könnte es sich hingegen aufdrängen, ein eigenes Fördergefäss für die Gehörlosenkultur zu schaffen[217].

Die in Art. 12*d* E-BehiG ebenfalls vorgesehene Förderung des Austauschs zwischen gehörlosen und hörenden Menschen soll in einen separaten Artikel des Gebärdensprachengesetzes verschoben werden.

Die im BehiG heute vorgesehenen Fördermöglichkeiten zur Unterstützung von Projekten und Organisationen im Bereich der Gebärdensprachen sollen nicht eingeschränkt werden. Die Möglichkeit der Unterstützung von Projekten im Bereich der Gebärdensprachen sowohl durch die Kulturförderung wie auch durch die Förderinstrumente des BehiG ist durch die bereits mehrfach genannte doppelte Natur der Gebärdensprachen, die einerseits eigenständige Sprachen darstellen und andererseits mit körperlich-sensorischer Differenz in untrennbarem Zusammenhang stehen, begründet. Dementsprechend soll an Art. 14*a* Abs. 1 lit. b E-BehiG (resp. Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) durch den Erlass eines Gebärdensprachengesetzes nichts geändert werden, dies mit der Präzisierung, dass Art. 14*a* Abs. 1 lit. b E-BehiG – wie bisher 14 Abs. 3 lit. b BehiG – die Unterstützung von Projekten im Bereich der Gebärdensprachen weiterhin ermöglicht. Ebenfalls vorbehalten bleiben die Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gemäss Art. 16, 17 und 18 BehiG. Der Entwurf des Gebärdensprachengesetzes sieht im einleitenden Abschnitt denn auch ausdrücklich vor, dass die Massnahmen des Bundes zur Beseitigung der Benachteiligung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen nach dem BehiG vorbehalten bleiben.

2. Förderung der Verständigung

a. Bedeutung und Inhalt

Art. 12*d* Abs. 1 lit. c E-BehiG sieht vor, dass der Bund – nebst den kulturellen Ausdrucksformen der Gebärdensprachen, um die es im vorherigen Abschnitt ging – die Verständigung zwischen gehörlosen und hörenden Menschen fördern kann. Der Entwurf des Gebärdensprachengesetzes nimmt das wichtige Anliegen der Verständigung auf und widmet ihm einen eigenen Artikel. Dieser sieht vor, dass der

[217] Bisher steht dafür namentlich die Förderung gemäss der Verordnung des EDI über das Förderungskonzept zur Stärkung der kulturellen Teilhabe vom 29. Oktober 2020, SR 442.130, zur Verfügung (vgl. BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 28).

Bund nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung, die durch ihre Tätigkeit in mindestens einer Sprachregion die schweizerischen Gebärdensprachen sowie die Verständigung zwischen gehörlosen und hörenden Menschen fördern, unterstützen kann.

b. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Förderung der Verständigung zwischen gehörlosen und hörenden Menschen findet ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 70 Abs. 3 BV i.V.m. Art. 8 Abs. 4 BV[218].

c. Koordinationsbedarf

Die Formulierung im Entwurf des Gebärdensprachengesetzes, wonach der Bund nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung, die durch ihre Tätigkeit in mindestens einer Sprachregion die schweizerischen Gebärdensprachen sowie die Verständigung zwischen gehörlosen und hörenden Menschen fördern, unterstützen kann, ist eng an Art. 18 lit. b SpG angelehnt. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass es sich um einen neuen *sprachenrechtlichen* Fördertatbestand handelt. Art. 18 SpG soll dementsprechend um einen zweiten Absatz ergänzt werden, wonach die Sprachenförderung des Bundes nach dem Gebärdensprachengesetz vorbehalten bleibt.

Wie bei den Fördermassnahmen im Bereich der Kultur bleiben auch hier die Förder- und Gleichstellungsmassnahmen nach Art. 14 Abs. 3 lit. b, 16, 17 und 18 BehiG vorbehalten.

3. Medien

a. Bedeutung und Inhalt

i. Gleichstellung im Medienbereich nach geltendem Recht

Medienangebote, die grundsätzlich von jedermann in Anspruch genommen werden können, fallen unter den Begriff der Dienstleistung gemäss Art. 3 lit. e BehiG. Sie sind von Privaten diskriminierungsfrei anzubieten (Art. 6 BehiG), und konzessionierte Unternehmen sind verpflichtet, verhältnismässige Massnahmen zu ergreifen, damit die Dienstleistungen von Menschen mit Behinderungen ohne Benachteiligung im Sinne von Art. 2 Abs. 4 BehiG in Anspruch genommen werden können[219]. Die letztere Verpflichtung trifft namentlich konzessionierte Veranstalter von Radio- und Fernsehprogrammen im Sinne von Art. 3 RTVG. Dementsprechend verankert das RTVG in Art. 7 Abs. 3 eine Verpflichtung der Fernsehveranstalter mit *nationalem oder sprachregionalem* Programmangebot, einen angemessenen Teil der Sendungen in einer für hör- und sehbehinderte Menschen geeigneten Weise aufzubereiten. *Regionale* Fernsehveranstalter mit Konzession sind gemäss Art. 7 Abs. 4 RTVG verpflichtet, die Hauptinformationssendungen mit Untertiteln zu versehen. Für die *SRG* besteht in Art. 24 Abs. 3 RTVG eine Spezialbestimmung. Demnach legt der Bundesrat die Grundsätze fest, nach denen die Bedürfnisse der Menschen mit Sinnesbehinderungen berücksichtigt werden müssen; insbesondere bestimmt er, in welchem Ausmass Spezialsendungen in Gebärdensprache für gehörlose Menschen angeboten werden müssen. Er ist dieser Verpflichtung mit dem Erlass von Art. 7 RTVV nachgekommen. Art. 7 RTVV sieht vor, dass drei Viertel der redaktionellen Sendungen im Fernsehprogramm der SRG und zwei Drittel der Angebote, die nur im Internet angeboten werden, untertitelt werden (Abs. 1), und dass mindestens

---

218 Siehe dazu bereits oben, Teil 2, Abschn. C.4. sowie Teil 3, Abschn. B.2.

219 Vgl. SCHEFER/ HESS KLEIN, S. 274, 483. Zu den materiellen Anforderungen aufgrund des internationalen Rechts siehe dieselben, S. 476 ff.

eine Informationssendung der SRG täglich in jeder Amtssprache in Gebärdensprache aufbereitet wird (Abs. 4). Vorgaben für die hörbehindertengerechte Aufbereitung von Radiosendungen bestehen bislang nicht.

Zusätzlich zu den in Gesetz und Verordnung verankerten Pflichten sieht auch Art. 15 der SRG-Konzession vom 29. August 2018[220] vor, dass die SRG in ihren Angeboten die Bedürfnisse von Menschen mit Sinnesbehinderungen zu berücksichtigen und ihnen Untertitelungen, Audiodeskriptionen sowie Übersetzungen in Gebärdensprache anzubieten hat. Für die Bereitstellung dieses Angebots wird die SRG in der Konzession zur Zusammenarbeit mit den betroffenen Behindertenverbänden verpflichtet.

ii. Der Medienartikel im Entwurf des Gebärdensprachengesetzes

Der Anspruch gehörloser und hörbehinderter Menschen auf benachteiligungsfreie Inanspruchnahme von Radio- und Fernsehsendungen konzessionierter Programmveranstalter im Rahmen der Verhältnismässigkeit wird im Entwurf des Gebärdensprachengesetzes bekräftigt, indem vorgesehen wird, dass die Programmveranstalter einen angemessenen Anteil der redaktionellen Sendungen in einer für gehörlose und hörbehinderte Menschen geeigneten Weise aufbereiten (Art. 10 Abs. 2). Der Begriff «redaktionelle Sendungen» wird dabei aus dem E-BehiG übernommen. Er trägt der Tatsache Rechnung, dass konzessionierte Programmveranstalter heute nicht nur klassische Radio- und Fernsehprogramme ausstrahlen, sondern auf unterschiedlichen Kanälen aktiv sind[221].

Aus Art. 12 Abs. 4 E-BehiG wird zudem der Auftrag an den Bund, Vorhaben und Massnahmen zur Zugänglichmachung von redaktionellen Sendungen zu unterstützen, übernommen (Art. 10 Abs. 4). Gestützt auf diese Bestimmung kann der Bund sowohl Vorhaben und Massnahmen von konzessionierten Programmveranstaltern wie auch von privaten Medien unterstützen, wobei laut der Botschaft zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes vorab die öffentlich-rechtlichen Medien davon profitieren sollen[222]. In diesem Bereich treten die Finanzhilfen gemäss Art. 10 Abs. 4 des Entwurfs neben die Abgeltung der hörbehindertengerechten Aufbereitung von Sendungen aus der Abgabe für Radio und Fernsehen[223], wobei das Verhältnis dieser beiden Finanzierungsinstrumente allenfalls noch der Klärung bedarf.

Neben Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen gehörloser und hörbehinderter Menschen beim Zugang zu Medienangeboten soll das Gebärdensprachengesetz auch Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen im Bereich der Medien enthalten. Auch in dieser Hinsicht stehen zunächst die öffentlich-rechtlichen Medien in der Pflicht. Der Entwurf sieht dementsprechend in Art. 10 Abs. 1 vor, dass konzessionierte Programmveranstalter Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen ergreifen. Die Bestimmung ist bewusst weit gefasst. In erster Linie zielt die Bestimmung darauf ab, dass ein Angebot an Sendungen in Gebärdensprache geschaffen bzw. das bestehende Angebot ausgebaut wird. Dies kann sowohl die gebärdensprachliche Aufbereitung von lautsprachlichen Sendungen wie

---

220 Die konsolidierte Fassung ist abrufbar unter <https://www.bakom.admin.ch/de/konzessionierung> (besucht am 12. November 2025).

221 Botschaft Rev. BehiG, BBl 2025 300, S. 42.

222 Botschaft Rev. BehiG, BBl 2025 300, S. 42.

223 Vgl. dazu Art. 7 Abs. 4 RTVG sowie Botschaft Rev. RTVG, BBl 2013 5020.

auch originär gebärdensprachliche Sendungen umfassen. Soweit es um die gebärdensprachliche Aufbereitung von lautsprachlichen Sendungen geht, besteht eine Überschneidung mit Abs. 2. Die dort festgehaltene Pflicht der konzessionierten Programmveranstalter zur hörbehindertengerechten Aufbereitung von Sendungen umfasst allerdings nicht nur die gebärdensprachliche Aufbereitung, sondern auch die Untertitelung von Sendungen; insofern ist der Anwendungsbereich von Abs. 2 weiter. Die zwei Absätze unterscheiden sich aber vor allem durch ihre Stossrichtung: Während es bei Abs. 2 um Gleichstellungsmassnahmen geht, steht bei Abs. 1 die Sprachförderung im Fokus. Längerfristig ist es in dieser Hinsicht wünschbar, dass vermehrt auch originär gebärdensprachliche Angebote geschaffen werden; die gebärdensprachliche Aufbereitung von bestehenden Angeboten trägt aber ebenfalls zur Sprachförderung bei. Fördermassnahmen können ferner etwa auch darin bestehen, dass die Sichtbarkeit gebärdensprachlicher Angebote erhöht wird.

Der Entwurf sieht weiter vor, dass der Bund zur Förderung der Gebärdensprachen Massnahmen zur Förderung von gebärdensprachlichen Medienangeboten unterstützen kann (Art. 10 Abs. 3). Diese etwas schwerfällige Formulierung mit der zweimaligen Verwendung des Worts «Förderung» wurde aus Art. 22 Abs. 2 SpG übernommen, der die Förderung der rätoromanischen Presse betrifft. Sie hat den Vorteil, dass besonders hervorgehoben wird, dass es sich um einen Auftrag zur Sprachförderung handelt. Die Bestimmung zielt nicht zuletzt auf die Förderung originär gebärdensprachlicher Inhalte ab; erfasst wird aber auch die Unterstützung von Vorhaben und Massnahmen, um bestehende Medienangebote in Gebärdensprache aufzubereiten, soweit solche Massnahmen nicht aus der Abgabe für Radio und Fernsehen nach Art. 68 Abs. 1 RTVG finanziert werden. In persönlicher Hinsicht erstreckt sich der Anwendungsbereich nicht nur auf Sendungen von konzessionierten Programmveranstaltern im Sinne des RTVG, sondern grundsätzlich auch etwa auf unabhängige Podcast- und Videoformate. Dem Bundesrat steht es dabei frei, gewisse qualitative und quantitative Kriterien festzulegen, die erfüllt sein müssen, damit eine Unterstützung in Betracht fällt.

Zusammenfassend hat der Medienartikel im Entwurf des Gebärdensprachengesetzes die folgende Struktur: Die Absätze 1 und 2 richten sich an die konzessionierten Programmveranstalter im Sinne des RTVG, die Absätze 3 und 4 an den Bund. Die Absätze 1 und 3 zielen auf die Förderung der Gebärdensprachen, die Absätze 2 und 4 auf die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen ab. Die Aufträge an den Bund nach den Absätzen 3 und 4, entsprechende Massnahmen im Medienbereich zu unterstützen, beziehen sich sowohl auf öffentlich-rechtliche wie auch auf private Medien.

b. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Der Fördertatbestand für Medienangebote in Gebärdensprache stützt sich auf Art. 70 Abs. 3 BV i.V.m. Art. 8 Abs. 4 BV. Die Vorgaben an konzessionierte Veranstalter von Radio- und Fernsehprogrammen finden ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 93 Abs. 1 i.V.m. Art. 8 Abs. 4 BV.

c. Koordinationsbedarf

i. RTVG

Der Entwurf des Gebärdensprachengesetzes sieht vor, dass die konzessionierten Programmveranstalter im Sinne des RTVG Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen ergreifen (Art. 10 Abs. 1) und einen angemessenen Anteil der redaktionellen Sendungen in einer für gehörlose und hörbehinderte Menschen geeigneten Weise aufbereiten (Art. 10 Abs. 2). Derzeit besteht eine Verpflichtung, Sendungen in Gebärdensprache aufzubereiten, nur für die SRG (Art. 7 Abs. 4 RTVV). Die regionalen Programmveranstalter sind lediglich verpflichtet, die Hauptinformationssendung mit Untertiteln zu

versehen. Der Gehörlosenbund fordert, dass auch die regionalen Programmveranstalter mindestens eine Sendung in Gebärdensprache aufbereiten müssen. Der beiliegende Gesetzesentwurf enthält eine entsprechende Anpassung von Art. 7 Abs. 4 RTVG. Die im Entwurf des Gebärdensprachengesetzes verankerten Pflichten der öffentlich-rechtlichen Medien werden damit für die regionalen Programmveranstalter im RTVG konkretisiert. Für die SRG kann die Art und der Umfang der Massnahmen wie bisher in der Verordnung und in der Vereinbarung mit den betroffenen Behindertenverbänden festgelegt werden.

ii. Sprachengesetz

Bereits aufgrund der Bestimmung betreffend die Förderung der Verständigung zwischen gehörlosen und hörenden Menschen soll ein Vorbehalt zugunsten der Sprachförderung gemäss dem Gebärdensprachengesetz ins Sprachengesetz integriert werden (neuer Art. 18 Abs. 2 SpG). Dieser gilt auch für die Förderung von Medienangeboten in Gebärdensprachen.

iii. E-BehiG

Der Entwurf des Bundesrats zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes sieht in Art. 12*d* Abs. 2 vor, dass der Bund Vorhaben und Massnahmen unterstützen kann, die redaktionelle Sendungen für gehörlose Menschen zugänglich machen. Diese Bestimmung wird in den Entwurf des Gebärdensprachengesetzes integriert. Daneben besteht mit Art. 14*a* Abs. 2 E-BehiG (resp. Art. 14 Abs. 4 BehiG) eine allgemeinere Förderbestimmung, die auch Massnahmen zugunsten von sehbehinderten Menschen umfasst. Diese Bestimmung bleibt vom Gebärdensprachengesetz unberührt.

E. Weitere Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen

1. Kommunikation der Bundesverwaltung

a. Bedeutung und Inhalt

Aufgrund von Art. 8 Abs. 2 BV haben Menschen mit Behinderungen grundsätzlich Anspruch darauf, im Verkehr mit staatlichen Stellen nicht benachteiligt zu werden. Daraus folgt ein Rechtsanspruch auf angemessene Vorkehrungen zur Beseitigung von Nachteilen beim Zugang zu staatlichen Informationen und Dienstleistungen[224]. Auf gesetzlicher Ebene vermittelt das BehiG in Art. 2 Abs. 4 i.V.m. Art. 3 lit. e und Art. 8 einen Anspruch auf die Beseitigung von Benachteiligungen bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen konzessionierter Unternehmen und des Gemeinwesens. Diese Ansprüche gelten sowohl gegenüber dem Bund wie auch gegenüber den Kantonen und Gemeinden.

Auf Bundesebene wird der Anspruch auf gleichberechtigten Zugang zu staatlichen Dienstleistungen und Informationen namentlich durch Art. 14 Abs. 1 BehiG umgesetzt, der die Behörden des Bundes dazu verpflichtet, im Verkehr mit der Bevölkerung Rücksicht auf die besonderen Anliegen der Menschen mit Sprach-, Hör- oder Sehbehinderungen zu nehmen. Diese Verpflichtung wird in Art. 9 ff. BehiV konkretisiert, indem die Behörden unter anderem verpflichtet werden, bauliche und technische Massnahmen zu ergreifen, um ihre Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu

---

224 Vgl. zum Recht auf angemessene Vorkehrungen zur Gewährleistung der chancengleichen Teilhabe an staatlichen Dienstleistungen als Ausfluss des Diskriminierungsverbots BGE 151 I 73 E. 4.4.1 und ff.; aus der Lehre siehe etwa WALDMANN, BSK BV, Art. 8 N 84; MARTENET, CR Cst., Art. 8 N 94.

machen (Art. 9 Abs. 1 BehiV), und auf Verlangen von Menschen mit Sprach-, Hör- oder Sehbehinderungen die nötigen Vorkehren zu treffen, damit diese die zuständigen Vertreter*innen der Behörden aufsuchen und mit ihnen kommunizieren kann[225].

In Art. 14 E-BehiG wird die bisher auf gesetzlicher Stufe nur rudimentär geregelte Verpflichtung der Bundesbehörden, Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt Zugang zu Informationen und Dienstleistungen zu gewährleisten, eingehender normiert, indem bisher nur auf Verordnungsstufe geregelte Pflichten ins Gesetz integriert und die Pflichten hinsichtlich des Adressatenkreises[226] und der materiellen Anforderungen teilweise weiter konkretisiert werden[227]. Insbesondere enthält Art. 14 E-BehiG in Abs. 3 die Verpflichtung, wichtige Informationen in den schweizerischen Gebärdensprachen zur Verfügung zu stellen.

Im Gebärdensprachengesetz sollen die – im E-BehiG in allgemeinerer Form geregelten – Pflichten der Behörden hinsichtlich des gleichberechtigten Zugangs zu Informationen und Dienstleistungen spezifisch mit Blick auf gehörlose und hörbehinderte Menschen aufgenommen werden. Die Bestimmung im Entwurf des Gebärdensprachengesetzes gliedert sich dabei in drei Absätze. Absatz 1 bezeichnet den Adressatenkreis[228] und legt in allgemeiner Weise fest, dass die notwendigen Massnahmen zu treffen sind, um Dienstleistungen und Informationen der betroffenen Verwaltungseinheiten, Organisationen und Unternehmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen[229]. Absatz 2 betrifft den direkten Kontakt mit Behördenvertreter*innen und sieht vor, dass die betroffenen Verwaltungseinheiten, Organisationen und Unternehmen insbesondere dafür zu sorgen haben, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen bei Bedarf mit Hilfe von Gebärdensprachdolmetschenden kommunizieren können. Absatz 3 übernimmt die Verpflichtung, wichtige Informationen in den schweizerischen Gebärdensprachen zur Verfügung zu stellen, aus Art. 14 Abs. 3 E-BehiG.

Anzumerken ist, dass die Pflichten der Behörden bereits nach geltendem Recht das Zugänglichmachen von Informationen in Gebärdensprache (z.B. in Form von Videoclips) und die Kostenübernahme für Gebärdensprachdolmetschende bei Behördenkontakten und Veranstaltungen umfassen[230]. Dennoch sind Barrieren beim Kontakt mit Behörden für gehörlose und hörbehinderte Menschen nach wie vor

---

225 Vgl. dazu SCHEFER/ HESS KLEIN, S. 269 ff.

226 Der Adressatenkreis der Verpflichtungen ist in der BehiV heute uneinheitlich geregelt (vgl. Art. 9 Abs. 1 und Art. 11 BehiV). Im E-BehiG wird klargestellt, dass nicht nur die Einheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung im Sinne von Art. 2 RVOG und Art. 7 RVOV, sondern auch die Organisationen und Unternehmen mit einer Konzession des Bundes

227 Vgl. dazu Botschaft Rev. BehiG, BBl 2025 300, S. 43 f.

228 Der Wortlaut im Entwurf des Gebärdensprachengesetzes weicht in dieser Hinsicht von Art. 14 Abs. 1 E-BehiG ab. Es erscheint nämlich fraglich, ob die Organisationen gemäss Art. 2 Abs. 4 RVOG (mit Verwaltungsaufgaben betraute Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, *die nicht der Bundesverwaltung angehören*), vom Wortlaut von Art. 14 Abs. 1 E-BehiG erfasst sind.

229 Auf die im E-BehiG enthaltene Spezifizierung, dass «die baulichen, technischen und kommunikativen» Massnahmen zu treffen sind, wird dabei verzichtet.

230 Botschaft Rev. BehiG, BBl 2025 300, S. 43.

alltäglich. Die Umsetzung der gesetzlichen Pflichten in die Praxis ist somit entscheidend dafür, ob gehörlose und hörbehinderte Menschen ihre Rechte tatsächlich wahrnehmen können. Voraussetzung dafür bildet namentlich die Ausbildung von genügend Fachpersonen, wie sie durch das Gebärdensprachengesetz gefördert werden soll[231].

b. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Verpflichtung, Dienstleistungen und Informationen der Behörden für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen, betrifft nicht eine spezifische Sachkompetenz des Bundes, sondern das Handeln der Bundesbehörden ganz generell. Entsprechende Regelungen setzen das sich aus dem Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV ergebende Gebot angemessener Vorkehrungen sowie den Gleichstellungsauftrag von Art. 8 Abs. 4 BV um. Die entsprechenden Vorschriften im Entwurf des Gebärdensprachengesetzes stützen sich somit direkt auf Art. 8 Abs. 2 und 4 BV.

Verfassungsrechtlich heikel wäre es hingegen, den Adressatenkreis der entsprechenden Vorschriften auf die Kantone auszudehnen. Zwar sind die Kantone aufgrund von Art. 8 Abs. 2 und 4 BV ebenso wie der Bund gehalten, ihre Dienstleistungen und Informationen gehörlosen und hörbehinderten Menschen zugänglich zu machen, und die im Entwurf des Gebärdensprachengesetzes vorgesehenen Handlungspflichten der Behörden ergeben sich nach der hier vertretenen Auffassung bereits aus der Verfassung. Wie sie die verfassungsrechtlichen Handlungsaufträge in diesem Bereich gesetzgeberisch umsetzen, bleibt allerdings den Kantonen überlassen. Denkbar wären im Bereich der barrierefreien Kommunikation der Behörden nebst Regelungen auf Gesetzesstufe auch Regelungen auf Verordnungsstufe oder Verwaltungsverordnungen. Den persönlichen Geltungsbereich der Bestimmungen zur barrierefreien Kommunikation der Behörden auf die Kantone auszudehnen, wäre nach der hier vertretenen Auffassung ein schwer zu rechtfertigender Eingriff in die Organisationsautonomie der Kantone (Art. 47 Abs. 2 BV). Die Bestimmungen entfalten indessen insofern, als sie verfassungsrechtliche Handlungsaufträge mit Wirkung für den Bund explizit festschreiben, eine wichtige Signalwirkung auch für die Kantone.

c. Koordination mit anderen Bundesgesetzen

Die im Entwurf des Gebärdensprachengesetzes vorgesehenen Bestimmungen zur barrierefreien Kommunikation der Behörden sind mit der Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes zu koordinieren. Art. 14 E-BehiG – der mit Ausnahme von Abs. 3 Satz 2 nicht spezifisch die Gebärdensprachen betrifft – ist als allgemeinere Bestimmung grundsätzlich im Behindertengleichstellungsgesetz zu belassen. Die in Art. 14 Abs. 3 E-BehiG enthaltene Verpflichtung der betroffenen Verwaltungseinheiten, Organisationen und Unternehmen, wichtige Informationen in den schweizerischen Gebärdensprachen zur Verfügung zu stellen, ist hingegen gebärdensprachenspezifisch und wird ins Gebärdensprachengesetz transferiert. Entsprechend ist Satz 2 von Art. 14 Abs. 3 aus dem E-BehiG zu streichen.

---

231 Siehe dazu oben, Teil 3 Abschn. C.2.

2. Dolmetschdienstleistungen

a. Bedeutung und Inhalt

i. Allgemeines

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind in allen Lebensbereichen mit kommunikativen Barrieren konfrontiert. Einschränkungen bestehen namentlich in den Bereichen Gesundheit, Arbeit, sowie bei der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Um diese kommunikativen Barrieren zu beseitigen bzw. zu verringern, sind viele gehörlose und hörbehinderte Menschen auf Dolmetschdienstleistungen angewiesen. Im Gebärdensprachengesetz soll daher verankert werden, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen bei Bedarf Anspruch auf Dolmetschdienstleistungen in angemessenem Umfang haben, um den kommunikativen Barrieren in verschiedenen Lebensbereichen zu begegnen. Welcher Umfang angemessen ist, beurteilt sich dabei je nach Lebensbereich. Bei der Inanspruchnahme von Leistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung z.B. wäre eine fixe Deckelung der Dolmetscherkosten diskriminierend, da gerade besonders vulnerable Menschen, nämlich schwer oder chronisch erkrankte Patient*innen, die einen hohen Bedarf an medizinischen Dienstleistungen haben, benachteiligt würden. Auch im Bereich der Ausbildung wäre eine starre Deckelung problematisch, da gehörlose und hörbehinderte Menschen dadurch an der freien beruflichen Entfaltung gehindert und ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt erschwert würde, was wiederum höhere Kosten für die Allgemeinheit zur Folge hätte. Im Bereich der gesellschaftlichen Teilhabe kann hingegen eine Kontingentierung vorgesehen werden, um die Verhältnismässigkeit zu wahren.

Anzumerken ist sodann, dass sich der Anspruch auf Dolmetschdienstleistungen nicht auf Gebärdensprachen beschränkt. Vielmehr haben gehörlose und hörbehinderte Menschen Anspruch auf Dolmetschdienstleistungen in einer Kommunikationsform, die ihren Bedürfnissen angepasst ist. Dies kann etwa auch die taktile Gebärdensprache für taubblinde Menschen oder lautsprachbegleitende Gebärden umfassen. Diese Kommunikationsformen werden in den folgenden Abschnitten jeweils nicht ausdrücklich genannt, sind aber von den entsprechenden Ansprüchen, die im Entwurf des Gebärdensprachengesetzes und der konnexen Erlasse formuliert sind, miterfasst.

ii. Gesundheit

Der Zugang zu Gebärdensprachdolmetschenden bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen des Gesundheitswesens ist eine unentbehrliche Voraussetzung für eine effiziente und qualitativ hochwertige Gesundheitsversorgung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Verständigungsschwierigkeiten führen zu falschen Diagnosen und Fehl- oder Überbehandlungen, was unnötige Kosten generiert. Zudem erschweren sie die Aufklärung über Behandlungsoptionen und behindern die Entscheidungsfindung der Patient*innen[232]. Eine gleichberechtigte Teilhabe gehörloser und hörbehinderter Menschen am Gesundheitswesen ist ohne Dolmetschdienstleistungen nicht möglich.

---

[232] Siehe zum Ganzen BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 39 f.; Motion 25.3013, Kostenübernahme für Gebärdensprachdolmetschleistungen im Gesundheitswesen, der SGK-S, abrufbar unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20253013> (besucht am 14. November 2025).

Art. 25 UN BRK verpflichtet die Vertragsstaaten, alle geeigneten Massnahmen zu treffen, damit Menschen mit Behinderungen in den Genuss einer unentgeltlichen oder kostengünstigen Gesundheitsversorgung von derselben Bandbreite und Qualität kommen wie andere Menschen. Da es sich bei der obligatorischen Krankenpflegeversicherung um eine staatliche Aufgabe handelt, bei deren Erfüllung die Grundrechtsbindung gemäss Art. 35 Abs. 2 BV greift[233], besteht aufgrund von Art. 8 Abs. 2 BV ein individualrechtlicher Anspruch auf die Beseitigung von Benachteiligungen bei der Inanspruchnahme von Leistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung[234].

Die Finanzierung der Kosten für das Dolmetschen im Gesundheitswesen war bereits Gegenstand verschiedener Vorstösse im National- und Ständerat[235]. Obgleich der Bedarf nach Gebärdensprachdolmetschleistungen im Gesundheitswesen nachgewiesen ist und ein breiter politischer Konsens darüber besteht, dass deren Finanzierung geregelt werden muss, fehlt eine Regelung zur Kostentragung bis heute. Der Bundesrat stellt sich auf den Standpunkt, dass es Sache der Tarifpartner sei, eine Lösung zu finden und die Kosten für Dolmetschdienstleistungen in die Tarife zu integrieren[236].

Im Gebärdensprachgesetz soll der Grundsatz verankert werden, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen Anspruch auf Dolmetschdienstleistungen haben, um Leistungen des Gesundheitswesens in Anspruch zu nehmen. Dies gilt insbesondere für die Inanspruchnahme von Leistungen im Bereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung; es soll gehörlosen und hörbehinderten Menschen aber auch möglich sein, Leistungen in Anspruch zu nehmen, die von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung nicht gedeckt sind, ohne gegenüber hörenden Menschen benachteiligt zu werden.

Damit gehörlose und hörbehinderte Menschen Dienstleistungen des Gesundheitswesens im Leistungsbereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung gleichberechtigt mit anderen Menschen in Anspruch nehmen können, ist es sodann zentral, dass für die Dolmetschdienstleistungen keine Kostenbeteiligungen erhoben werden. Wenn dies nicht gewährleistet ist, haben hörbehinderte und gehörlose Menschen, die auf Dolmetschdienstleistungen angewiesen sind, automatisch höhere Gesundheitskosten als hörende Menschen, da neben den Kosten für die medizinische Leistung jeweils auch Kosten für das Dolmetschen anfallen. Dies stellt eine Benachteiligung im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG dar, die es zu beseitigen gilt.

---

233 Vgl. etwa RÜTSCHE, S. 156, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung. Siehe auch BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 39.

234 Vgl. WALDMANN, BSK BV, Art. 8 N 84 sowie die Hinweise auf Rechtsprechung und Literatur in Fn. 224.

235 Siehe aus jüngerer Zeit insbesondere die gleichlautenden Motionen 23.3680 (Nationalrat) und 23.3673 (Ständerat), Finanzierung der Kosten für das Dolmetschen im Gesundheitswesen, von Nationalrätin Flavia Wasserfallen und Ständerat Damian Müller; Motion 25.3013, Kostenübernahme für Gebärdensprachdolmetschleistungen im Gesundheitswesen, der SGK-S.

236 Siehe zum Ganzen BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 39 f.; Motion 25.3013, Kostenübernahme für Gebärdensprachdolmetschleistungen im Gesundheitswesen, der SGK-S, sowie die Stellungnahme des Bundesrates vom 7. März 2025, beides abrufbar unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20253013> (besucht am 14. November 2025).

Auf die notwendigen Anpassungen des KVG wird im Abschnitt betreffend die Koordination einzugehen sein.

iii. Arbeit

Gehörlose und hörbehinderte Personen sind zur Ausübung ihres Berufs vielfach auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Das geltende Recht sieht entsprechende Ansprüche bereits vor: Dolmetschdienstleistungen sind Ersatzleistungen im Sinne von Art. 21ter Abs. 2 IVG, für deren Inanspruchnahme die Invalidenversicherung anstelle eines Hilfsmittels Beiträge gewähren kann. Der Anspruch auf Vergütungen von Dienstleistungen ist in Art. 9 HVI geregelt. Dessen Absatz 2 sieht vor, dass die jährliche Vergütung weder den Betrag des jährlichen Erwerbseinkommens der versicherten Person noch den anderthalbfachen jährlichen Mindestbetrag der Vollrente gemäss Art. 34 AHVG übersteigen darf. Diese Deckelung ist nach Auffassung des Gehörlosenbundes zu tief angesetzt. Eine zu tiefe Begrenzung ist geeignet, die Berufswahl und die berufliche Weiterentwicklung von gehörlosen und hörbehinderten Personen einzuschränken und ihre freie berufliche Entfaltung zu behindern. Zudem bleibt Fachpotential ungenutzt und die Invaliden- und Arbeitslosenversicherung werden unnötig belastet. Der Gehörlosenbund fordert daher eine Erhöhung der jährlichen Mittel für Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz auf mindestens das Zweieinhalbfache des jährlichen Mindestbetrags der Vollrente gemäss Art. 34 AHVG. Zudem soll die Möglichkeit von Härtefallgesuchen eingeführt werden, um dem unterschiedlichen Kommunikationsbedarf in verschiedenen Arbeitsstellen gerecht zu werden. Dies soll es dem Bundesamt für Sozialversicherungen ermöglichen, zusätzliche Beiträge gezielt und sinnvoll einzusetzen, um Fachkräfte besser zu fördern, die IV und die Arbeitslosenversicherung zu entlasten und Arbeitgebende zu unterstützen.

Im Gebärdensprachengesetz soll der Grundsatz verankert werden, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen Anspruch auf Dolmetschdienstleistungen in angemessenem Umfang haben, um einen Beruf zu erlernen und auszuüben. Diese Leistungen sollen wie bisher von der IV finanziert werden; entsprechend verweist das Gebärdensprachgesetz auf das IVG. Die konkreten Forderungen des Gehörlosenbunds sollen durch eine entsprechende Anpassung von Art. 9 HVI umgesetzt werden.

Anzumerken ist, dass die HVI auf Dolmetschdienstleistungen für die erstmalige berufliche Ausbildung im Sinne von Art. 16 Abs. 1 und 2 IVG und die gleichstellten Ausbildungen gemäss Art. 16 Abs. 3 IVG nicht anwendbar ist[237]. Die Kosten für notwendige Dolmetschdienstleistungen bei der Ausbildung gelten vielmehr als invaliditätsbedingte Zusatzkosten im Sinne von Art. 16 Abs. 1 IVG, auf deren Ersatz gehörlose und hörbehinderte Menschen Anspruch haben. Die Deckelung gemäss Art. 9 Abs. 2 HVI kommt nicht zum Tragen. In diesem Bereich besteht daher kein Anpassungsbedarf.

iv. Gesellschaftliche Teilhabe

Die kommunikativen Barrieren, denen gehörlose und hörbehinderte Menschen ausgesetzt sind, erstrecken sich auf alle Lebensbereiche. Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind auf Dolmetschdienstleistungen angewiesen, um sich aktiv und gleichberechtigt mit hörenden Menschen am politischen, kulturellen, sportlichen und religiösen Leben zu beteiligen, und um private Kontakte ausserhalb der Gemeinschaft der Gehörlosen zu pflegen. Entsprechende Ansprüche sind im geltenden Recht nicht vorgesehen. Anspruch auf Hilfsmittel der IV – und auf entsprechende Ersatzleistungen im Sinne von

[237] BGer, Urteil 8C_257/2020 vom 3. Juli 2020, E. 3.2.

Art. 21ter Abs. 2 IVG, zu denen Dolmetschdienstleistungen in Gebärdensprachen zählen – besteht gemäss Art. 21 Abs. 1 IVG grundsätzlich für die Ausübung der Erwerbstätigkeit und gleichgestellte Bereiche[238]. Hilfsmittel dienen im gewissem Umfang auch der sogenannten Sozialrehabilitation[239]: Art. 21 Abs. 2 IVG sieht vor, dass Versicherte, die infolge ihrer Invalidität für die Fortbewegung, für die Herstellung des Kontaktes mit der Umwelt oder für die Selbstsorge kostspieliger Geräte bedürfen, im Rahmen einer vom Bundesrat aufzustellenden Liste ohne Rücksicht auf die Erwerbsfähigkeit Anspruch auf solche Hilfsmittel haben. Für Ersatzleistungen gilt dies allerdings nur in sehr begrenztem Umfang. Ein Anspruch auf die Vergütung von Dienstleistungen Dritter ist auf Verordnungsebene nur dann vorgesehen, wenn sie notwendig sind, um den Arbeitsweg zu überwinden, den Beruf auszuüben, oder besondere Fähigkeiten zu erwerben, welche die Aufrechterhaltung des Kontakts mit der Umwelt ermöglichen (Art. 9 Abs. 1 HVI). Während somit das Erlernen der Gebärdensprache für Spätertaubte von Art. 9 Abs. 1 HVI abgedeckt sein dürfte, da es sich dabei um den Erwerb einer Fähigkeit handelt, um den Kontakt mit der Umwelt aufrechtzuerhalten[240], sind Dolmetschdienstleistungen als Mittel, um mit hörenden Menschen in Kontakt zu treten, von der HVI ausserhalb der Berufsausübung nicht erfasst[241]. Nach geltendem Recht besteht somit kein Anspruch auf Dolmetschdienstleistungen zur Gewährleistung der gesellschaftlichen Teilhabe. Solche Leistungen werden aktuell nur teilweise über eine Vereinbarung zwischen dem BSV und der Stiftung PROCOM finanziert (Art. 74 IVG). Letztere kann Einsätze von Gebärdensprachdolmetschenden im privaten Bereich vergüten. Diese Leistung erfolgt jedoch ohne Rechtsanspruch und abhängig von den verfügbaren finanziellen Mitteln.

Im Gebärdensprachengesetz soll der Grundsatz verankert werden, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen Anspruch auf Dolmetschdienstleistungen in angemessenem Umfang haben, um sich am politischen, kulturellen, sportlichen und religiösen Leben zu beteiligen und soziale Kontakte mit hörenden Menschen zu pflegen. Der Gehörlosenbund schlägt hierfür ein subjektfinanziertes Modell analog zu den Dienstleistungen Dritter am Arbeitsplatz nach Art. 9 HVI vor: Jeder betroffenen Person steht ein jährliches Kontingent an Dolmetschstunden zu, das flexibel genutzt werden kann und eine bedarfsgerechte Vergütung ermöglicht. Diese Leistungen sind im Gesetzesentwurf als Ersatzleistungen für Hilfsmittel im Sinne von Art. 21ter Abs. 2 IVG konzipiert und sollen über die IV und die AHV finanziert werden. Der Entwurf des Gebärdensprachengesetzes verweist dementsprechend auf das IVG und das AHVG. Auf die notwendigen Anpassungen dieser Gesetze wird im Abschnitt betreffend die Koordination einzugehen sein.

Von Dolmetschdienstleistungen als Ersatzleistung für Hilfsmittel der IV sind all diejenigen Personen ausgeschlossen, die die versicherungsmässigen Voraussetzungen für den Bezug von Hilfsmitteln der IV nicht erfüllen. Dies betrifft in der Schweiz lebende ausländische Personen, mit deren Herkunftsstaat kein Sozialversicherungsabkommen besteht und bei denen die Invalidität bereits vor der Einreise in die Schweiz bestand. Damit der im Gebärdensprachengesetz verankerte Anspruch auf Dolmetschdienstleistungen im Rahmen der Verhältnismässigkeit auch für diese Personen realisiert werden kann, sieht

238 Siehe dazu MURER, SHK IVG, Art. 21–21quater, N 120 ff.

239 MURER, SHK IVG, Art. 21–21quater, N 183. Siehe dazu auch oben, Teil 2, Abschn. F.

240 Vgl. MURER, SHK IVG, Art. 21–21quater, N 472.

241 Vgl. auch MEYER/ REICHMUTH, RBS IVG, IVG 21, IVG 21bis, IVG 21quater, IVG 21ter N 54.

der Entwurf des Gebärdensprachengesetzes im Sinne eines Auffangtatbestands vor, dass der Bundesrat Umfang und Finanzierung von Dolmetschdienstleistungen zugunsten dieser Personen regelt.

b. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die im Gebärdensprachengesetz vorgesehenen Ansprüche auf Dolmetschdienstleistungen sind:

- Art. 117 Abs. 1 BV für den Anspruch auf Dolmetschdienstleistungen bei der Inanspruchnahme von Leistungen des Gesundheitswesens, die von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung gedeckt sind;
- Art. 112 Abs. 1 und 112*b* Abs. 1 BV für die Dolmetschdienstleistungen, die als Sachleistungen von der Invalidenversicherung und der Alters- und Hinterlassenenversicherung übernommen werden;
- gegebenenfalls Art. 112*c* Abs. 2 BV für ergänzende Ansprüche.

c. Koordinationsbedarf

Der Entwurf des Gebärdensprachengesetzes legt lediglich den Grundsatz fest, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen Anspruch auf Dolmetschdienstleistungen in unterschiedlichen Lebensbereichen haben. Die Umsetzung dieses Anspruchs wird in anderen Bundesgesetzen und den dazugehörigen Verordnungen geregelt. Im Einzelnen sind die folgenden Anpassungen vorgesehen:

i. KVG

Gehörlose und hörbehinderte Menschen haben aufgrund von Art. 8 Abs. 2 BV Anspruch auf Dolmetschdienstleistungen bei der Inanspruchnahme von Leistungen im Leistungsbereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Laut dem Bundesrat soll dieser Anspruch dadurch umgesetzt werden, dass die Kosten für die Dolmetschdienstleistungen in die Tarife für die Leistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung einfliessen. Die Verantwortung für die Umsetzung des Anspruchs liegt dann bei den Tarifpartnern. Diese Forderung liegt allerdings seit Jahren auf dem Tisch[242], ohne dass bisher eine Lösung gefunden worden wäre oder sich eine solche auch nur abzeichnen würde. Der Gehörlosenbund hat daher begründete Zweifel daran, dass eine tarifpartnerschaftliche Lösung gelingt. Er schlägt vielmehr eine Anpassung des KVG vor, um den Anspruch auf Dolmetschdienstleistungen bei der Inanspruchnahme von Leistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung gesetzlich zu verankern. Dies erfordert Anpassungen einerseits im ersten Abschnitt des dritten Kapitels (Leistungen) und andererseits im vierten Abschnitt (Leistungserbringer) des KVG.

Der Entwurf sieht einen neuen Art. 31*a* KVG vor, wonach die obligatorische Krankenpflegeversicherung die Kosten für Dolmetschdienstleistungen in Gebärdensprache oder in anderen, den Bedürfnissen der versicherten Person angepassten Kommunikationsformen übernimmt, wenn dies erforderlich ist, damit Menschen mit einer Behinderung die Leistungen gemäss Art. 25–31 KVG gleichberechtigt mit anderen Menschen in Anspruch nehmen können. Die Formulierung ist bewusst offen gehalten, damit nicht nur gehörlose und hörbehinderte Menschen, sondern gegebenenfalls auch Menschen mit anderen Behinderungen bei Bedarf in den Genuss von Dolmetschdienstleistungen kommen können. Dies

---

242 Siehe schon Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021, S. 39 f.

kann z.B. Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen betreffen, die auf Kommunikation in leichter Sprache angewiesen sind.

Indem die Bestimmung zu den Dolmetschdienstleistungen ganz zum Schluss ersten Abschnitts des dritten Kapitels betreffend den Leistungsbereich eingefügt wird, wird gewährleistet, dass sich der Anspruch auf den gesamten Leistungsbereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung bezieht. Dieser erfasst nicht nur die Leistungen bei Krankheit (Art. 25 und 25*a* KVG), sondern etwa auch bestimmte Leistungen zur medizinischen Prävention (Art. 26 KVG) und Leistungen bei Mutterschaft (Art. 29 KVG).

Zu überlegen wäre, ob bei einer solchen Revision des KVG auch die interkulturellen Dolmetschdienstleistungen erfasst werden sollten[243]. Da dies vom Gegenstand des vorliegenden Gutachtens nicht erfasst ist, enthalten die Anpassungen des KVG allerdings keine entsprechenden Vorschläge.

Dolmetschende gemäss dem neuen Art. 31*a* KVG werden in Art. 35 Abs. 2 lit. o KVG zu den Leistungserbringer*innen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung gezählt. Eine Subsumtion der Dolmetschenden unter Art. 35 Abs. 2 lit. e KVG (Personen, die auf Anordnung oder im Auftrag eines Arztes oder einer Ärztin Leistungen erbringen, und Organisationen, die solche Personen beschäftigen) wäre nicht zielführend, da Dolmetschende dann etwa nicht im Auftrag von Hebammen oder Psychotherapeut*innen zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung tätig werden könnten. Die Zulassungsvoraussetzungen und die Aufsicht richten sich nach den Art. 36*a* und 38 KVG. Hinsichtlich der Zulassungsvoraussetzungen ist anzumerken, dass ein angemessenes Gleichgewicht zwischen einer hinreichenden Qualität der Dolmetschdienstleistungen und der faktischen Verfügbarkeit solcher Dienstleistungen gefunden werden muss. Da es derzeit an qualifizieren Gebärdensprachdolmetschenden mangelt, würden zu hohe fachliche Anforderungen an die Dolmetschenden dazu führen, dass der Anspruch gehörloser und hörbehinderter Menschen auf Dolmetschdienstleistungen bei der Inanspruchnahme von Leistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung vereitelt würde; andererseits muss sichergestellt sein, dass die Dolmetschenden tatsächlich in der Lage sind, bei Gesprächen betreffend medizinische Sachverhalte akkurat zu übersetzen, da der Anspruch auf barrierefreien Zugang zu den Leistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung ansonsten faktisch nicht umgesetzt wäre. Bei der Formulierung der fachlichen Anforderungen empfiehlt sich die Zusammenarbeit mit den betroffenen Behindertenverbänden. Ausserdem sollte sichergestellt sein, dass Dolmetschende ihre Tätigkeit in der ganzen Schweiz ausüben dürfen und nicht in jedem Kanton eine Zulassung beantragen müssen.

Damit der Anspruch gehörloser und hörbehinderter Menschen, beim Zugang zu Leistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung nicht benachteiligt zu werden, konsequent umgesetzt werden kann, ist es ausserdem erforderlich, die Dolmetschdienstleistungen von der Kostenbeteiligung gemäss Art. 64 KVG (Franchise und Selbstbehalt) auszunehmen. Dementsprechend sind Dolmetschdienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen gemäss dem vorgeschlagenen Art. 31*a* KVG in den Katalog der Leistungen gemäss Art. 64 Abs. 7 KVG aufzunehmen, für die keine Kostenbeteiligung erhoben werden darf.

---

[243] Siehe dazu die gleichlautenden Motionen 23.3680 (Nationalrat) und 23.3673 (Ständerat), Finanzierung der Kosten für das Dolmetschen im Gesundheitswesen, von Nationalrätin Flavia Wasserfallen und Ständerat Damian Müller.

ii. IVG/ AHVG/ HVI

Der Anspruch auf Dolmetschdienstleistungen zur Ausübung des Berufs ist invalidenversicherungsrechtlich bereits heute vorgesehen (Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 21ter Abs. 2 IVG, Art. 9 HVI). Allerdings ist die in Art. 9 Abs. 2 HVI vorgesehene Deckelung der jährlichen Vergütung nach Auffassung des Gehörlosenbunds zu tief; ausserdem fordert der Gehörlosenbund die Einführung von Härtefallgesuchen, um dem unterschiedlichen Kommunikationsbedarf in verschiedenen Arbeitsstellen gerecht zu werden. Dies erfordert Anpassungen der HVI.

Der Wortlaut von Art. 21 Abs. 2 i.V.m. Art. 21ter Abs. 2 IVG eröffnet nach der hier vertretenen Auffassung bereits heute die Möglichkeit, dass die IV Dolmetschdienstleistungen nicht nur für die Eingliederung ins Erwerbsleben, sondern auch für die soziale Teilhabe von gehörlosen und hörbehinderten Menschen übernimmt. Um etwaige Zweifel daran auszuräumen[244], soll in einem zweiten Satz von Art. 21ter Abs. 2 IVG klargestellt werden, dass Beiträge gemäss dieser Bestimmung auch für die soziale Teilhabe von versicherten Personen gewährt werden können. Damit wird eine Lücke geschlossen, durch die heute all diejenigen Menschen benachteiligt werden, die für die Herstellung des Kontakts mit der Umwelt nicht auf technische Geräte, sondern auf Dienstleistungen angewiesen sind. Während nämlich Hilfsmittel, die für die berufliche Eingliederung abgegeben werden (Art. 21 Abs. 1 IVG), von den betroffenen Personen typischerweise auch in anderen Lebensbereichen genutzt werden können, und beruflich nicht eingliederungsfähige Personen Anspruch auf Geräte zur Herstellung des Kontakts mit der Umwelt haben (Art. 21 Abs. 2 IVG), sieht das geltende (Verordnungs-)Recht keine entsprechenden Ansprüche vor für Menschen, die statt eines Hilfsmittels auf Dienstleistungen Dritter angewiesen sind. Menschen, die mit kommunikativen Barrieren konfrontiert sind, die sich mit einem Hilfsmittel nicht adäquat beseitigen oder verringern lassen, bleiben damit von der sozialen Teilhabe weitgehend ausgeschlossen.

Die soziale Teilhabe im Sinne der vorgesehenen Bestimmung ist weit zu verstehen und umfasst sowohl die die Teilhabe am politischen, kulturellen, sportlichen und religiösen Leben wie auch die Inanspruchnahme von Dienstleistungen und die Pflege von sozialen Kontakten.

Um die Forderungen des Gehörlosenbunds umzusetzen, ist Art. 9 HVI dementsprechend wie folgt anzupassen:

- Anpassung von Art. 9 Abs. 2 HVI in dem Sinne, dass der Maximalbetrag der Vergütung für Dienstleistungen gemäss Art. 9 Abs. 1 lit. a bis c auf mindestens das Zweieinhalbfache des jährlichen Mindestbetrags der Vollrente nach Art. 34 ATSG erhöht wird;

---

[244] Bei Dolmetschdienstleistungen für die soziale Teilhabe handelt es sich um Massnahmen zur sozialen Eingliederung. Die Abgabe von Hilfsmitteln für die Sozialrehabilitation unabhängig von der Erwerbsfähigkeit gemäss Art. 21 Abs. 2 IVG war ursprünglich dafür vorgesehen, die Abgabe von Hilfsmitteln an schwerstinvalide Personen, die nicht ins Erwerbsleben eingegliedert werden können, zu ermöglichen (vgl. Botschaft Rev. IVG, BBl 1967 I 658, 676 f.). Der hier vorgeschlagene Anspruch auf Dolmetschdienstleistungen für die soziale Teilhabe geht über dieses Anliegen hinaus, geht es doch darum, *zusätzlich* zu allfälligen Leistungen zur Eingliederung ins Erwerbsleben (aber unabhängig von solchen) Beiträge an Dienstleistungen Dritter für die soziale Teilhabe zu gewähren. Bei Hilfsmitteln ist ein solcher zusätzlicher Anspruch nicht notwendig, da Hilfsmittel für die Eingliederung ins Erwerbsleben typischerweise auch für die gesellschaftliche Teilhabe von Nutzen sind.

- Einführung von Härtefallgesuchen, um dem unterschiedlichen Kommunikationsbedarf in verschiedenen Arbeitsstellen gerecht zu werden;
- Einführung eines Anspruchs auf ein jährliches Kontingent an Dienstleistungen, um kommunikative Barrieren bei der Teilhabe am politischen, kulturellen, sportlichen und religiösen Leben, der Inanspruchnahme von Dienstleistungen und der Pflege von sozialen Kontakten zu beseitigen.

Damit der Anspruch gehörloser und hörbehinderter Menschen auf Dolmetschdienstleistungen für die soziale Teilhabe über den Eintritt des Rentenalter hinaus gewährleistet bleibt, ist im Entwurf ferner eine Ergänzung des AHVG vorgesehen. Art. 43*a* Abs. 1 AHVG soll so modifiziert werden, dass nicht nur Hilfsmittel, sondern auch Ersatzleistungen in Form von Dienstleistungen Dritter erfasst sind.

F. Einordnung des Gebärdensprachengesetzes in die systematische Sammlung des Bundesrechts

Zuletzt stellt sich noch die Frage, wie das Gebärdensprachengesetz in die systematische Sammlung des Bundesrechts einzuordnen ist. Da die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen im Zentrum steht, sollte das Gebärdensprachengesetz wie folgt eingeordnet werden:

Ziffer 4, Schule, Wissenschaft Kultur → 44 Sprache.Kunst.Kultur. → neuer Abschnitt 449, Gebärdensprachen.

Die SR Nr. des Erlasses wäre demnach 449.1.

Da das Gesetz massgeblich auch die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen betrifft, sollte zudem ein Verweis in Ziff. 1, Staat – Volk – Behörden → 15 Grundrechte → 151 Rechtsgleichheit aufgenommen werden; weitere Verweise sind etwa bei der Bundesgesetzgebung über Radio und Fernsehen (784.4) und der Hochschulförderung und -koordination (414.2) angezeigt.

Anhang: Entwurf eines Gebärdensprachengesetzes

Entwurf eines Bundesgesetzes über die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen (Gebärdensprachengesetz, GSpG)

Gestützt auf die Artikel 8 Absätze 2 und 4, 18, 19, 62 Absätze 2 und 3, 63*a* Absatz 2 und 3, 64, 65 Absatz 1, 69 Absatz 2, 70 Absatz 3, 93 Absätze 1 und 2, 112 Absätze 1 und 2, 112*b* Absatz 1, 112*c* Absatz 2 und 117 Absatz 1 der Bundesverfassung

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Dieses Gesetz hat die Anerkennung und Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und der Kultur der Gehörlosen sowie die Beseitigung von Benachteiligungen von gehörlosen und hörbehinderten Menschen zum Ziel.

Art. 2 Anerkannte schweizerische Gebärdensprachen

Die schweizerischen Gebärdensprachen, die nach diesem Gesetz gefördert werden, sind:

a. die Deutschschweizer Gebärdensprache;
b. die Französische Gebärdensprache;
c. die Italienische Gebärdensprache.

Art. 3 Förderung der Gebärdensprachen – Grundsatz

Bund und Kantone ergreifen Massnahmen zur Förderung der Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen sowie der Verständigung zwischen gehörlosen und hörenden Menschen.

Art. 4 Vorbehalt der Massnahmen nach dem Behindertengleichstellungsgesetz

Die Massnahmen des Bundes und der Kantone zur Beseitigung der Benachteiligung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen nach dem Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002[245] bleiben ausdrücklich vorbehalten.

---

245 SR 151.3.

2. Abschnitt: Bildung, Forschung und Statistik

Art. 5 Frühförderung und Bildung von gehörlosen und hörbehinderten Kindern Jugendlichen in den Gebärden- und Lautsprachen

[1] Die Kantone sorgen dafür, dass Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehende Personen bei Bedarf eine der schweizerischen Gebärdensprachen erlernen können.

[2] Der Bund unterstützt die Vorhaben und Massnahmen der Kantone zur Förderung der frühkindlichen und schulischen Ausbildung von gehörlosen und hörbehinderten Kindern und Jugendlichen in den Gebärden- und Lautsprachen.

[3] Der Bund unterstützt die Schaffung und den Betrieb einer Fachstelle zur bilingual-bimodalen Frühförderung und Bildung von gehörlosen und hörbehinderten Kindern und Jugendlichen.

Art. 6 Fachkräfte im Bereich der Gebärdensprachen

[1] Der Bund fördert die Ausbildung von Fachkräften im Bereich der schweizerischen Gebärdensprachen, insbesondere von Gebärdensprachdolmetschenden, -übersetzenden und Lehrpersonen.

[2] Der Bund kann insbesondere:

a. Vorhaben und Massnahmen der Kantone zur Förderung der Ausbildung von Fachkräften im Bereich der schweizerischen Gebärdensprachen unterstützen;
b. projektgebundene Beiträge im Sinne von Artikel 59 des Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetzes[246] an kantonale Hochschulen und andere Institutionen des Hochschulbereichs für Projekte im Bereich der schweizerischen Gebärdensprachen ausrichten;
c. Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Ausbildungsbeiträge an Studierende der schweizerischen Gebärdensprachen gewähren.

[3] Er sorgt gemeinsam mit den Kantonen für die Koordination der Ausbildung von Fachkräften im Bereich der schweizerischen Gebärdensprachen.

Art. 7 Forschung und Statistik

[1] Der Bund setzt sich dafür ein, dass ein wissenschaftliches Kompetenzzentrum für Gebärdensprachen entsteht. Er unterstützt das Kompetenzzentrum mit Finanzhilfen.

[2] Der Bund sorgt dafür, dass die Situation gehörloser und hörbehinderter Menschen in der Schweiz namentlich in sozialer, gesundheitlicher und wirtschaftlicher Hinsicht umfassend erforscht wird.

Dritter Abschnitt: Kultur, Sprache und Medien

Art. 8 Förderung der Gehörlosenkultur

[1] Der Bund kann Projekte, Institutionen und Organisationen von gesamtschweizerischem Interesse sowie die Ausbildung von Kunstschaffenden im Bereich der Gehörlosenkultur fördern.

[246] SR 414.20.

[2] Es gilt das Bundesgesetz über die Kulturförderung[247].

Art. 9 Förderung der Verständigung

Der Bund kann nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung, die durch ihre Tätigkeit in mindestens einer Sprachregion die schweizerischen Gebärdensprachen sowie die Verständigung zwischen gehörlosen und hörenden Menschen fördern, unterstützen.

Art. 10 Medien

[1] Konzessionierte Programmveranstalter im Sinne des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen[248] ergreifen Massnahmen zur Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen. Namentlich bieten sie Sendungen in Gebärdensprache an.

[2] Sie bereiten einen angemessenen Anteil der redaktionellen Sendungen in einer für gehörlose und hörbehinderte Menschen geeigneten Weise auf.

[3] Zur Förderung der Gebärdensprachen kann der Bund Vorhaben und Massnahmen zur Förderung von gebärdensprachlichen Medienangeboten unterstützen.

[4] Er kann Vorhaben und Massnahmen unterstützen, die redaktionelle Sendungen für gehörlose Menschen zugänglich machen.

Vierter Abschnitt: Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen

Art. 11 Kommunikation der Bundesverwaltung

[1] Die Verwaltungseinheiten, Organisationen und Unternehmungen im Sinne von Artikel 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG)[249] sowie die Organisationen und Unternehmen mit einer Konzession des Bundes ergreifen die notwendigen Massnahmen, um ihre Dienstleistungen und Informationen für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen.

[2] Sie treffen auf Verlangen eines gehörlosen oder hörbehinderten Menschen die erforderlichen Massnahmen, damit er mit den zuständigen Vertreterinnen und Vertretern der betreffenden Verwaltungseinheit, Organisation oder Unternehmung kommunizieren kann. Insbesondere sorgen sie dafür, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen bei Bedarf mit Hilfe einer Gebärdensprachdolmetscherin oder eines Gebärdensprachdolmetschers kommunizieren können.

[3] Sie stellen wichtige Informationen in den schweizerischen Gebärdensprachen zur Verfügung.

---

[247] SR 442.1.

[248] SR 784.40.

[249] SR 172.010.

Art. 12 Anspruch auf Dolmetschdienstleistungen

[1] Gehörlose und hörbehinderte Menschen haben bei Bedarf Anspruch auf Dolmetschdienstleistungen in angemessenem Umfang, um

a. einen Beruf zu erlernen und auszuüben;
b. Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, insbesondere solche des Gesundheitswesens;
c. sich am politischen, kulturellen, sportlichen und religiösen Leben zu beteiligen;
d. soziale Kontakte zu pflegen.

[2] Der Anspruch auf Dolmetschdienstleistungen gemäss Absatz 1 richtet sich nach dem Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959[250] und dem Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946[251]. Der Bundesrat regelt Umfang und Finanzierung der Dolmetschdienstleistungen zugunsten von Personen, die die versicherungsmässigen Voraussetzungen für den Bezug von Hilfsmitteln der Invalidenversicherung und der Alters- und Hinterlassenenversicherung nicht erfüllen. Absatz 3 bleibt vorbehalten.

[3] Der Anspruch auf Dolmetschdienstleistungen gemäss Absatz 1 Buchstabe b bei der Inanspruchnahme von Leistungen des Gesundheitswesens im Leistungsbereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung richtet sich nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994[252].

Änderungen anderer Bundesgesetze

Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich

Art. 59 Abs. 4

[4] Projektgebundene Beiträge für pädagogische Hochschulen setzen in der Regel die Beteiligung mehrerer Fachhochschulen oder universitärer Hochschulen voraus.

Sprachengesetz

Art. 16 Abs. 2

[2] Die Finanzhilfen des Bundes an die Kantone für Massnahmen zur Förderung der frühkindlichen und schulischen Ausbildung von gehörlosen Kindern und Jugendlichen in den Gebärden- und Lautsprachen nach dem Bundesgesetz über die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und die

[250] SR 831.20.

[251] SR 831.10.

[252] SR 832.10.

Gleichstellung von Menschen mit Hörbehinderungen vom [Datum][253] (Gebärdensprachengesetz) bleiben vorbehalten.

Art. 18 Abs. 2

[2] Die Sprachenförderung des Bundes nach dem Gebärdensprachengesetz bleibt vorbehalten.

Bundesgesetz über Radio und Fernsehen

Art. 7 Abs. 4

[4] Regionale Fernsehveranstalter mit Konzession bieten in ihrem Programm mindestens eine Sendung in einer schweizerischen Gebärdensprache an und versehen die Hauptinformationssendungen mit Untertiteln. Der Bundesrat bestimmt den Umfang der Verpflichtung. Die Kosten der Aufbereitung der Sendungen für hörbehinderte Menschen werden vollumfänglich aus der Abgabe für Radio und Fernsehen (Art. 68*a*) finanziert.

Bundesgesetz über die Krankenversicherung

Art. 31*a* Dolmetschdienstleistungen für Menschen mit Behinderungen

Die obligatorische Krankenpflegeversicherung übernimmt die Kosten für Dolmetschdienstleistungen in Gebärdensprache oder in anderen, den Bedürfnissen der versicherten Person angepassten Kommunikationsformen, wenn dies erforderlich ist, damit Menschen mit Behinderungen die Leistungen gemäss den Artikeln 25–31 gleichberechtigt mit anderen Menschen in Anspruch nehmen können.

Art. 35 Abs. 2 lit. o

…

o. Dolmetschende, die Dolmetschdienstleistungen gemäss Artikel *31a* erbringen.

Art. 36

Leistungserbringer nach Artikel 35 Absatz 2 Buchstaben a–g sowie m–o dürfen nur zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung tätig sein, wenn sie vom Kanton zugelassen sind, auf dessen Gebiet die Tätigkeit ausgeübt wird.

Art. 36*a* Abs. 1

[1] Der Bundesrat legt die Zulassungsvoraussetzungen fest, welche die Leistungserbringer nach Artikel 35 Absatz 2 Buchstaben a–g sowie m–o erfüllen müssen. Die Zulassungsvoraussetzungen müssen gewährleisten können, dass qualitativ hochstehende und zweckmässige Leistungen erbracht werden.

Art. 38 Abs. 1

[1] Jeder Kanton bezeichnet eine Behörde, die die Leistungserbringer nach Artikel 35 Absatz 2 Buchstaben a–g sowie m–o beaufsichtigt.

---

[253] [SR Nr.].

Art. 64 Abs. 7 lit. c

[7] Für folgende Leistungen darf der Versicherer keine Kostenbeteiligung erheben:

…

c. Leistungen nach Artikel 31*a*.

Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung

Art. 43quater Abs. 1

[1] Der Bundesrat bestimmt, unter welchen Voraussetzungen Bezügerinnen und Bezüger von Altersrenten oder Ergänzungsleistungen mit Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt (Art. 13 ATSG[254]) in der Schweiz, die für die Fortbewegung, für die Herstellung des Kontaktes mit der Umwelt oder für die Selbstsorge kostspieliger Geräte oder Dienstleistungen Dritter bedürfen, Anspruch auf Hilfsmittel oder Ersatzleistungen haben.

Bundesgesetz über die Invalidenversicherung

Art. 21ter Abs. 2 Satz 2

[2] Benötigt eine versicherte Person anstelle eines Hilfsmittels Dienstleistungen Dritter, so kann die Versicherung Beiträge dafür gewähren. Versicherten Personen, die infolge ihrer Invalidität auf Dienstleistungen Dritter angewiesen sind, um mit anderen Menschen zu kommunizieren, kann sie solche Beiträge auch gewähren, um Benachteiligungen im Bereich der gesellschaftlichen Teilhabe zu beseitigen oder zu verringern.

254 SR 830.1.

Abkürzungsverzeichnis

AB N	Amtliches Bulletin des Nationalrats
AB S	Amtliches Bulletin des Ständerats
AJP	Aktuelle Juristische Praxis (Dike Verlag AG, Zürich)
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
ATSG	Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000, SR 830.1
BAK	Bundesamt für Kultur
BBG	Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz) vom 13. Dezember 2002, SR 412.10
BBl	Bundesblatt
BehiG	Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz) vom 13. Dezember 2002, SR 151.3
BehiV	Verordnung über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsverordnung) vom 19. November 2003, SR 151.31
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, Amtliche Sammlung
BGer	Bundesgericht
BGÖ	Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz) vom 27. Dezember 2004, SR 152.3
BJ	Bundesamt für Justiz
BR	Zeitschrift für Baurecht und Vergabewesen
BStatG	Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992, SR 431.01

BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
bzw.	beziehungsweise
E-BehiG	Änderung des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Entwurf), BBl 2025 301.
EBGB	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen-, und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006, SR 831.30.
FIFG	Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation vom 14. Dezember 2012, SR 420.1
Fn.	Fussnote(n)
HFKG	Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz) vom 30. September 2011, SR 414.20
HVI	Verordnung des EDI über die Abgabe von Hilfsmitteln durch die Invalidenversicherung vom 29. November 1976, SR 831.232.51
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959, SR 831.20
KFG	Bundesgesetz über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz) vom 11. Dezember 2009, SR 442.1
N	Note(n)
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
recht	Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis (Stämpfli Verlag, Bern)
RTVG	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006, SR 784.40

RTVV	Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007, SR 784.401
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, SR 172.010
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998, SR 172.010.1
Rz.	Randziffer(n)
S.	Seite(n)
SGK-S	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats
SpG	Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz) vom 5. Oktober 2007, SR 441.1
SpV	Verordnung über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachenverordnung) vom 4. Juni 2010, SR 441.11
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
WBK-N	Kommission für Wirtschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats
WBK-S	Kommission für Wirtschaft, Bildung und Kultur des Ständerats
UN-BRK	Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, für die Schweiz in Kraft getreten am 15. Mai 2014 (= Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A/Res/61/106)
vgl.	vergleiche
V-HFKG	Verordnung zum Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz vom 23. November 2016, SR 414.201.
ZSAV-HS	Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich vom 26. Februar 2015, SR 414.205

Materialienverzeichnis

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 27. Februar 1967, BBl 1967 I 653 (zit. Botschaft Rev. IVG, BBl 1967 I)

Botschaft über die Revision des Sprachenartikels der Bundesverfassung (Art. 116 BV) vom 4. März 1001, BBl 1991 II 309 (zit. Botschaft rev. Sprachenartikel, BBl 1991 II)

Botschaft über das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten vom 19. November 1997, BBl 1998 1293 (zit. Botschaft Rahmenübereinkommen, BBl 1998)

Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen vom 11. Dezember 2000, BBl 2001 1715 (zit. Botschaft BehiG, BBl 2001)

Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, BBl 2002 2291 (zit. Botschaft NFA, BBl 2002)

Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), vom 3. Oktober 2003, BBl 2003 6591 (zit. Bundesbeschluss NFA, BBl 2003)

Parlamentarische Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung, Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats vom 23. Juni 2005, BBl 2005 5479 (zit. Bericht WBK-N Bildungsrahmenartikel, BBl 2005)

Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 7. September 2005, BBl 2005 6029 (zit. Botschaft NFA II, BBl 2005)

Parlamentarische Initiative Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG), Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates vom 15. September 2006, BBl 2006 8997 (zit. Bericht SpG WBK-N, BBl 2006)

Botschaft zum Kulturförderungsgesetz (Kulturförderungsgesetz, KFG) vom 8. Juni 2007, BBl 2007 4819 (zit. Botschaft KFG, BBl 2007)

Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) vom 29. Mai 2009, BBl 2009 4561 (zit. Botschaft HFKG, BBl 2009)

Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) vom 29. Mai 2013, BBl 2013 4975 (zit. Botschaft Rev. RTVG, BBl 2013)

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen, Bericht des Bundesrats vom 24. September 2021 in Erfüllung der Postulate 19.3668 Rytz Regula, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 (zit. BR, Bericht Anerkennung Gebärdensprachen vom 24. September 2021)

Botschaft zur Änderung des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 20. Dezember 2024, BBl 2025 300 (zit. Botschaft Rev. BehiG, BBl 2025 300)

Literaturverzeichnis

AESCHLIMANN-ZIEGLER ANDREA, Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht von Kindern und Jugendlichen mit einer Behinderung, Diss. Basel 2011, Bern 2011.

AMBÜHL HANS, Die Bildungsverfassung von 2006 – weitreichend wirksam, weitgehend unverstanden, in: Ehrenzeller/ Nobs/ Engeler/ Meyer/ Müller (Hrsg.), Verfassungsbildner – Bildungsverfasser, Kolloquium zu Ehren des 65. Geburtstags von Professor Bernhard Ehrenzeller, Zürich/ St. Gallen 2020, S. 29–44.

BAUMANN ROBERT, Die Angaben der Rechtsgrundlagen im Ingress der Bundeserlasse, in: LeGes 3/2014, S. 463–487.

BIAGGINI GIOVANNI, BV-Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017 (zit. BIAGGINI, BV-Komm.).

BIAGGINI GIOVANNI, 1.10 Verfassungsauslegung, in: Diggelmann/ Hertig Randall/ Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020, S. 235–263 (zit. BIAGGINI, Verfassungsauslegung).

DEGENER THERESIA, § 15, Angemessene Vorkehrungen, in: Mangold/ Payandeh (Hrsg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht, Tübingen 2022, S. 645–675.

DUBEY JACQUES, Droits fondamentaux, Basel 2018.

EHRENZELLER BERNHARD, Art. 15 Abs. 3 im Entwurf zum Sprachengesetz ist verfassungswidrig, in: Jusletter 17. September 2007.

EHRENZELLER BERNHARD/ EGLI PATRICIA/ HETTICH PETER/ HONGLER PETER/ SCHINDLER BENJAMIN/ SCHMID STEFAN G./ SCHWEIZER RAINER J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich 2023 (zit. BEARBEITER, SGK BV).

GLASER ANDREAS, VIII.12 Sprachenverfassung, in: Diggelmann/ Hertig Randall/ Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020, S. 2351–2370.

HÄFELIN ULRICH/ HALLER WALTER/ KELLER HELEN/ THURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 11. Aufl., Zürich 2024.

HANGARTNER YVO, Grundrechtliche Gesetzgebungsaufträge und bundesstaatliche Kompetenzordnung, Bemerkungen aus Anlass des Entwurfs eines Behindertengleichstellungsgesetzes, in: AJP 4/2001, 476–480.

HESSE KONRAD, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg 1995.

HESSE REBECCA/ CANONICA ALAN/ JANETT MIRJAM/ LENGWILER MARTIN/ RUDIN FLORIAN, Aus erster Hand, Gehörlose, Gebärdensprache und Gehörlosenpädagogik in der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert, Zürich 2020.

KIENER REGINA/ KÄLIN WALTER/ WYTTENBACH JUDITH, Grundrechte, 4. Aufl., Bern 2024.

LEONHARDT ANNETTE, Hörgeschädigte Menschen mit Cochlea-Implantat, in: Leonhardt/ Kaul (Hrsg.), Grundbegriffe der Hörgeschädigtenpädagogik, Ein Handbuch, 1. Aufl., Stuttgart 2022, S. 82–85 (zit. LEONHARDT, Cochlea-Implantat).

LEONHARDT ANNETTE/ SCHÄFER KAROLIN, Modelle der Förderung, in: Leonhardt/ Kaul (Hrsg.), Grundbegriffe der Hörgeschädigtenpädagogik, Ein Handbuch, 1. Aufl., Stuttgart 2022, S. 199–202.

MAHON PASCAL, Art. 62, in: Aubert/ Mahon, Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich/ Basel/ Genf 2003 (zit. MAHON, Petit Comm.).

MARTENET VINCENT/ DUBEY JACQUES (Hrsg.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Basel 2021 (zit. BEARBEITER, CR Cst.).

MÜLLER JÖRG PAUL/ SCHEFER MARKUS, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008.

MURER ERWIN, Invalidenversicherungsgesetz (Art. 1- 27bis IVG), Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung, Nationale und nternationale Versicherungsunterstellung, Beiträge, Früherfassung, allgemeine Leistungsvoraussetzungen, Datenschutz und Eingliederungsmassnahmen, Bern 2014 (zit. MURER, SHK IVG).

PÄRLI KURT, Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe, Gutachten im Auftrag des Schweizerischen Gehörlosenbundes, Bern 8. März 2022.

PREVITALI ADRIANO, Behindertengerechtes Bauen – Architektonische Barrieren, in: BR 2/2001, S. 47–53.

PREVITALI ADRIANO/ MONTAVON MICHEL, L'interdiction des discriminations, in: Diggelmann/ Hertig Randall/ Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020, S. 1453–1476.

RÜEGGER VANESSA, Kunstfreiheit, Habil. Basel 2020, Basel/ Baden-Baden 2020.

RÜTSCHE BERNHARD, Was sind öffentliche Aufgaben?, in: recht 2013, S. 153–162.

SCHEFER MARKUS/ HESS KLEIN CAROLINE, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014.

STAUFFER HANS-ULRICH/ CARDINAUX BASILE (Hrsg.), Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung IVG, 4. Aufl., Zürich/ Basel/ Genf 2023 (zit. BEARBEITER, RBS IVG).

TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

UEBERSAX PETER, Der Anspruch Behinderter auf ausreichende Grund- und Sonderschulung, in: Riemer-Kafka (Hrsg.), Kinder und Jugendliche mit Behinderungen, Zwischen Sozialversicherung und Sonderpädagogik, Zürich/ Basel/ Genf 2011, S. 17–55.

WALDMANN BERNHARD/ BELSER EVA MARIA/ EPINEY ASTRID (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, 2. Aufl., Basel 2025 (zit. BEARBEITER, BSK BV).

WIRTH WOLFGANG, Sensible Phasen für Sprache, in: Leonhardt/ Kaul (Hrsg.), Grundbegriffe der Hörgeschädigtenpädagogik, Ein Handbuch, 1. Aufl., Stuttgart 2022, S. 191–196.