



Bern, 24. September 2021

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung der Postulate 19.3668 Rytz Regula,
19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684
Reynard vom 19. Juni 2019

Zusammenfassungen

Zusammenfassungen in Gebärdensprache und Leichter Sprache

Eine Zusammenfassung dieses Berichts ist auf der Website des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in den drei schweizerischen Gebärdensprachen (www.edi.admin.ch/ebgb > Videos in Gebärdensprache > Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen) und in Leichter Sprache (www.edi.admin.ch/ebgb > Informationen in Leichter Sprache > Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen) erhältlich.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

Zusammenfassung

Der Bundesrat legt diesen Bericht in Beantwortung der Postulate 19.3668 Rytz Regula, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard «Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen und konkrete praktische Umsetzungsmassnahmen zur vollständigen Teilhabe» vom 19. Juni 2019 vor. Die vier gleichlautenden Postulate verlangen vom Bundesrat zum einen, die Möglichkeiten einer rechtlichen Anerkennung der Gebärdensprachen aufzuzeigen und eine Einschätzung abzugeben, wo die Schweiz diesbezüglich im internationalen Vergleich steht. Zum andern verlangen die Vorstösse darzulegen, wie sich die Teilhabechancen von gehörlosen Menschen in der Bildung, auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesundheitsversorgung mit konkreten Massnahmen weiter verbessern lassen. Der Bericht wurde unter Federführung des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) unter Einbezug der betroffenen Bundesstellen, der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, verschiedener Expertinnen und Experten sowie des Schweizerischen Gehörlosenbunds SGB-FSS erarbeitet. Der Bericht legt den Schwerpunkt auf die Frage der Anerkennung der drei schweizerischen Gebärdensprachen. Dazu stellt er die Thematik in einen grösseren historischen, politischen und rechtlichen Kontext.

Kapitel 2 und 3 beleuchten die Geschichte und aktuelle Situation der Gehörlosen in der Schweiz und geben eine Übersicht über die Bestrebungen zur Anerkennung der Gebärdensprache im internationalen Umfeld. Es wird aufgezeigt, dass in den letzten Jahrzehnten aufseiten der Gehörlosen der Wunsch nach einer rechtlichen Anerkennung ihrer Sprache und Kultur immer wichtiger wurde und zunehmend neben Forderungen nach konkreten Ansprüchen trat. Die UNO-Behindertenrechtskonvention ist bisher das einzige internationale Abkommen, dass die Gebärdensprache ausdrücklich erwähnt und von den Vertragsstaaten eine Anerkennung verlangt. Die überwiegende Mehrheit der Staaten des Europarats hat heute eine oder mehrere Gebärdensprache(n) auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe anerkannt. Die Formen der Anerkennung und die damit verbundenen Ansprüche unterscheiden sich allerdings von Land zu Land beträchtlich. Die Schweiz gehört zu den Staaten, in denen weder auf Verfassungs- noch Gesetzesebene eine ausdrückliche Anerkennung der Gebärdensprache verankert ist. Ausnahmen bilden die Verfassungen der Kantone Zürich und Genf, die die Gebärdensprache als Teil der Sprachenfreiheit respektive der Rechte von Menschen mit Behinderungen erwähnen. In mehreren Kantonen sind derzeit Vorstösse hängig, die eine rechtliche Anerkennung der Gebärdensprache verlangen.

Kapitel 4 zeigt auf, dass Bund und Kantone die Verwendung der Gebärdensprache bereits heute mit zahlreichen Massnahmen fördern. Die Invalidenversicherung fördert die berufliche Integration von hörbehinderten und gehörlosen Menschen insbesondere durch die Finanzierung des Einsatzes von Gebärdensprachdolmetscherinnen und -dolmetschern. Das Behindertengleichstellungsrecht verpflichtet die Behörden des Bundes, die Bedürfnisse von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zu berücksichtigen und wichtige Informationen auch in Gebärdensprache zugänglich zu machen oder bei Behördenkontakten für die Kosten für Dolmetscherinnen und Dolmetscher aufzukommen. Die Kantone werden zudem verpflichtet, dafür zu sorgen, dass hörbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehende Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

können. Dazu gehört auch die Möglichkeit zum Erlernen der Gebärdensprache. Ebenfalls verfügt der Bund über verschiedene Gefässe für die Projektförderung. Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des bestehenden Rahmens sieht der Bundesrat insbesondere im Bereich der Bildung und bei der Förderung bilingualer Unterrichtsformen durch die Stärkung der Koordination mit und unter den Kantonen.

Kapitel 5 zeigt verschiedene Möglichkeiten auf, wie die Schweiz die einheimischen Gebärdensprachen ausdrücklicher als bisher anerkennen könnte. Berücksichtigt werden dabei verschiedene Varianten auf dem Weg des internationalen und nationalen Rechts, wobei die jeweiligen Vor- und Nachteile beleuchtet werden:

- Anerkennung im Rahmen der Abkommen des Europarats;
- Anerkennung im Rahmen der Sprachenfreiheit;
- Anerkennung als Landessprachen;
- Anerkennung als (Teil-)Amtssprachen des Bundes;
- Anerkennung als Fördersprachen.

Der Bundesrat nimmt mit dem Bericht eine Auslegeordnung zuhanden des Parlaments vor. Er anerkennt damit das Bedürfnis gehörloser Menschen nach Anerkennung und Schutz ihrer Sprache und nach gesellschaftlicher Wertschätzung. Zugleich weist er darauf hin, dass eine ausdrückliche rechtliche Anerkennung der schweizerischen Gebärdensprachen keine zwingende Voraussetzung ist, um die soziale Teilhabe von hörbehinderten und gehörlosen Menschen weiter zu fördern und zu verbessern. Tatsächlich lassen sich die bestehenden Ansätze im Sinn einer tatsächlichen Anerkennung der Sprache und Kultur der Gehörlosen weiterentwickeln und stärker sichtbar machen. Die bestehenden Regelungen und Massnahmen, insbesondere der Bericht «Behindertenpolitik» des Bundesrats, stellen hierfür einen geeigneten Rahmen dar. Einen zusätzlichen, allein auf die Gruppe der Gehörlosen ausgerichteten Aktionsplan erachtet der Bundesrat als nicht zielführend. Dagegen sollen die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der bestehenden Massnahmen zur Förderung des Zugangs zum Arbeitsmarkt und zur Gesundheitsversorgung laufend beobachtet werden. Ebenfalls will der Bundesrat den Dialog mit den Organisationen der Gehörlosen fortsetzen und ausbauen.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassungen	2
Zusammenfassungen in Gebärdensprache und Leichter Sprache	2
Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage	7
1.1 Wortlaut der Postulate und Behandlung	7
1.2 Vorgehen und Struktur des Berichts	8
2 Zur Geschichte und Situation gehörloser Menschen in der Schweiz	8
2.1 Gebärdensprachen und Gehörlosengemeinschaft	8
2.2 Von der Unterdrückung zur Forderung nach sprachlich-kultureller Anerkennung	11
3 Internationale Entwicklungen	15
3.1 Allgemeine Entwicklungstrends	15
3.2 Anerkennungsbestrebungen auf internationaler Ebene	16
3.2.1 Die UNO-Behindertenrechtskonvention	16
3.2.2 Abkommen des Europarats	17
3.3 Stand der Anerkennung auf einzelstaatlicher Ebene	19
3.4 Zwischenfazit	23
4 Bestehende Massnahmen und Ansätze zur Weiterentwicklung	24
4.1 Bisherige Ansätze und ihre Weiterentwicklung im Rahmen der Behindertenpolitik des Bundesrats	24
4.2 Sprachenordnung und Kulturförderung	26
4.3 Erleichterung der Kommunikation sowie der sozialen und kulturellen Teilhabe	29
4.4 Zugang zu bilingualer Bildung	33
4.5 Chancengleicher Zugang zum Arbeitsmarkt	35
4.6 Zugang zu einer barrierefreien Gesundheitsversorgung	39
4.7 Zwischenfazit	40
5 Möglichkeiten und Wirkungen einer rechtlichen Anerkennung der Gebärdensprachen	41
5.1 Internationales Recht	41
5.1.1 Möglichkeit der Anerkennung im Rahmen des Rahmenabkommens zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995 (SR 0.441.1)	41
5.1.2 Möglichkeit der Anerkennung im Rahmen der Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen vom 5. November 1992 (SR 0.441.2)	43

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

5.2	Nationales Recht	44
5.2.1	Möglichkeit der Anerkennung im Rahmen der Sprachenfreiheit.....	44
5.2.2	Möglichkeit der Anerkennung als Landessprachen	44
5.2.3	Möglichkeit der Anerkennung als (Teil-)Amtssprachen des Bundes	46
5.2.4	Möglichkeit der Anerkennung als Fördersprachen	48
6	Schlussfolgerungen	50
	Abkürzungen	53

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

1 Ausgangslage

1.1 Wortlaut der Postulate und Behandlung

Die vier gleichlautenden Postulate 19.3668 Rytz Regula, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard «Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen und konkrete praktische Umsetzungsmassnahmen zur vollständigen Teilhabe» wurden am 19. Juni 2019 eingereicht. Sie haben den folgenden Wortlaut:

«Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen darzulegen. Es soll insbesondere analysiert werden, ob eine rechtliche Anerkennung als Teillandessprache oder Kultur- bzw. Sprachminderheit möglich ist, um Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur zu schützen und fördern. Es sollen konkrete Umsetzungsmassnahmen mit einem Aktionsplan im Sinne der Uno-BRK erstellt werden, um die vollständige inklusive und barrierefreie Teilhabe von Gehörlosen und Hörbehinderten zu erreichen.»

1. Wo steht die Schweiz im internationalen Vergleich?
2. Wo sieht der Bundesrat Schwächen und Verbesserungsmöglichkeiten im Bericht «Behindertenpolitik», um Diskriminierung von Gehörlosen zu vermeiden?
3. Wie können Bund und Kantone sicherstellen, dass Gebärdensprache für gehörlose Kinder und deren Angehörige in der Frühförderung angeboten wird und eine inklusive bilinguale (Berufs-)Bildung, d. h. gleichzeitiger Erwerb von Gebärdensprache und gesprochener bzw. Schriftsprache, erreicht wird?
4. Wie kann der Bundesrat sicherstellen, dass Gehörlose gleichberechtigt am Arbeitsmarkt teilnehmen können?
5. Wie erreicht der Bundesrat barrierefreie Gesundheitsversorgung für Gehörlose?»

Die vier Postulate sind mit der ebenfalls identischen Begründung versehen:

«In der Schweiz leben etwa 10 000 Gehörlose und 1 Million Hörbehinderte. Für Gehörlose ist die Gebärdensprache die Muttersprache, welche Schlüssel zur sozialen, kognitiven und emotionalen Entwicklung ist. Drei regionale Gebärdensprachen werden benutzt: Deutschschweizer Gebärdensprache (DSGS), Langue des signes française (LSF), Lingua dei Segni Italiana (LIS).»

Nach wie vor sind Gehörlose aufgrund von Kommunikationsbarrieren unverhältnismässig benachteiligt. Insbesondere die Lese- und Schreibkompetenz ist durch unzureichende bilinguale Bildung in Gebärdensprache wesentlich niedriger. Dies hat zum Ergebnis, dass Gehörlose z. B. dreimal mehr von Arbeitslosigkeit betroffen sind und weniger Aufstiegs- und Karrieremöglichkeiten haben. Der Bericht zur nationalen Behindertenpolitik zeigt Positives (politische Teilhabe, öffentliches Fernsehen). Im Gegensatz zur expliziten Nennung in der Uno-BRK wurden jedoch die Anerkennung der Gebärdensprache und die Förderung der Gehörlosenkultur nicht erwähnt.»

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

Am 21. August 2019 beantragte der Bundesrat die Annahme der vier Postulate. Der Nationalrat nahm die Postulate am 27. September 2019 an. Der vorliegende Bericht wurde in Erfüllung des parlamentarischen Auftrags erarbeitet.

1.2 Vorgehen und Struktur des Berichts

Die Erarbeitung des vorliegenden Berichts fällt in die Zuständigkeit des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI). Innerhalb des EDI übernahm das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) die Federführung. Das EBGB wurde von einer Begleitgruppe unterstützt, in der die mitinteressierten Stellen der Bundesverwaltung (Bundesamt für Kultur, Bundesamt für Sozialversicherungen, Staatssekretariat für Bildung und Forschung, Direktion für Völkerrecht, Bundesamt für Justiz) vertreten waren. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren wurde über ihre Fachagentur für Sonderpädagogik, das Schweizer Zentrum für Heil- und Sonderpädagogik, einbezogen. Ebenfalls pflegte das EBGB einen engen Austausch mit dem Schweizerischen Gehörlosenbund SGB-FSS und verschiedenen Expertinnen und Experten aus der Sonderpädagogik, Sprach- und Rechtswissenschaft.

Die vier Postulate werfen Fragen auf, die sich auf zwei Ebenen verorten lassen. Zum einen verlangen sie vom Bundesrat, die Möglichkeiten einer rechtlichen Anerkennung der Gebärdensprachen aufzuzeigen und eine Einschätzung abzugeben, wo die Schweiz diesbezüglich im internationalen Vergleich steht. Zum andern verlangen die Vorstösse darzulegen, wie sich die Teilhabechancen von gehörlosen Menschen in den Bereichen der Bildung, des Arbeitsmarkts und der Gesundheitsversorgung mit konkreten Massnahmen weiter verbessern lassen.

Der Bericht legt den Schwerpunkt auf die Frage der Anerkennung der einheimischen Gebärdensprachen. Dazu nimmt er eine breite Auslegeordnung vor und stellt die Thematik in einen grösseren historischen, politischen und rechtlichen Kontext (Ziff. 2–4). Ziel der Ausführungen ist es, mögliche Formen der Anerkennung und ihre jeweiligen Vor- und Nachteile aufzuzeigen (Ziff. 5). Bestandteil der Auslegeordnung ist ebenfalls eine Übersicht über die Massnahmen, mit denen Bund und Kantone die Verwendung der Gebärdensprache sowie die soziale Teilhabe von hörbehinderten und gehörlosen Menschen heute ermöglichen und fördern (Ziff. 4). Dem Auftrag entsprechend, liegt das Schwergewicht auf den Bereichen Bildung, Arbeit, und Gesundheitsversorgung.

2 Zur Geschichte und Situation gehörloser Menschen in der Schweiz

In der Schweiz leben heute rund 10'000 Menschen, die von Geburt an gehörlos sind. Für viele von ihnen ist die Gebärdensprache die Erstsprache (Muttersprache). Sie bilden innerhalb der schweizerischen Gesellschaft eine vielfältige Sprachgemeinschaft mit einer eigenen Geschichte, kulturellen Werten, Traditionen und Institutionen.

2.1 Gebärdensprachen und Gehörlosengemeinschaft

Seit Menschengedenken benutzen gehörlose und hörbehinderte Menschen Gebärdensprache als natürliche Erstsprache. Sprachwissenschaftliche und neurophysiologische

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

Untersuchungen der letzten 60 Jahre belegen, dass Gebärdensprachen vollwertige Sprachen mit einer eigenen linguistischen Struktur sind.¹ Gebärdensprachen sind im Gegensatz zu Lautsprachen visuelle Sprachen. Wer gebärdet, denkt in Bildern und gleichsam mit den Augen.² Gebärdet wird mit den Händen, den Armen und der Körperhaltung, auch die Mimik ist wichtig. Gebärdensprachen haben keinen Schriftmodus. Die Nutzerinnen und Nutzer verwenden die jeweilige Schriftsprache. Diese bleibt für viele Gehörlose eine Zweitsprache. Gehörlose und hörbehinderte Menschen lernen eine gesprochene oder geschriebene Fremdsprache nicht gleich wie Hörende. Vor allem zu pädagogischen Zwecken wurden in jüngster Zeit Kommunikationsformen entwickelt, die Gebärden und gestische Zeichen aufnehmen, jedoch stark an die Lautsprache angelehnt sind. Sie werden oft als Hilfsmittel bezeichnet (z. B. Lautsprachbegleitende Gebärden LBG, Langue parlée complétée LPC).

Es gibt auf der Welt zahlreiche Gebärdensprachen und -dialekte, die zum Teil auch miteinander verwandt sind. Die Sprachregionen decken sich oft, aber nicht immer mit den jeweiligen Lautsprachen. Es gibt mehrsprachige Länder wie die Schweiz oder Belgien, die regionale Gebärdensprachen kennen. Die Gebärdensprache bildet 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) sowie durch ein weit verzweigtes Vereins- und Kulturleben aus. Für den Austausch über die Sprachgrenzen hinaus werden oft International Sign (IS) oder die American Sign Language (ASL) verwendet. Wie die Laut- und Schriftsprachen erfuhren die nationalen Gebärdensprachen im Lauf der Zeit eine gewisse Standardisierung. Dabei spielten nationale Bildungs- und Forschungsinstitutionen eine wichtige Rolle. Seit einiger Zeit gibt es zudem Bestrebungen, Gebärdensprachkompetenzen nach einem gemeinsamen Referenzrahmen verbindlich zu definieren.

Für viele gehörlos geborene Menschen ist die Gebärdensprache die Erstsprache, in der sie sich frei und authentisch ausdrücken können. Das Recht und die tatsächlichen Möglichkeiten, Gebärdensprache von Kind an zu lernen und zu nutzen, haben einen grossen Einfluss auf die kognitiven, emotionalen und sozialen Entwicklungsmöglichkeiten und auf das individuelle Wohlbefinden. Viele gehörlose Menschen sind mehrsprachig (bilingual), das heisst sie beherrschen auch Schrift- und/oder Lautsprache(n). Die Sprachkompetenzen sind – wie in der hörenden Bevölkerung – individuell unterschiedlich, wobei der Zeitpunkt des Hörverlusts, die Sozialisation und die Biografie eine Rolle spielen. Die Gebärdensprache ist für gehörlose Menschen auch ein Tor zur Sprache der Hörenden. Sie erleichtert den Zugang zur Schrift- und Lautsprache und unterstützt das Verständnis geschriebener oder gesprochener Inhalte. Das Erlernen und die Pflege der Gebärdensprache ist deshalb eine wichtige Voraussetzung dafür, dass gehörlose Menschen sich in der hörenden Welt verständigen und am sozialen und kulturellen Leben teilhaben können.

In der Schweiz gibt es drei einheimische Gebärdensprachen. In der Deutschschweiz wird die Deutschschweizer Gebärdensprache (DSGS), in der französischsprachigen Schweiz die Langue des signes française (LSF) und in der italienischsprachigen

¹ Penny Boyes Braem, Einführung in die Gebärdensprache und ihre Erforschung, 2. Auflage, Hamburg 1992.

² Vgl. Johanna Krapf, Augenmenschen. Gehörlose erzählen aus ihrem Leben, Zürich 2015.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

Schweiz die *Lingua italiana dei segni* (LIS) verwendet. In allen drei Sprachen bestehen regionale Dialekte. Hinzu kommen Migrations-Gebärdensprachen wie zum Beispiel die Deutsche Gebärdensprache. Genaue Zahlen zur Anzahl der Nutzerinnen und Nutzer der drei schweizerischen Gebärdensprachen existieren nicht. Die geschätzten 10'000 Personen, die in der Schweiz seit Geburt gehörlos sind, entsprechen etwa 0,1 Prozent der Bevölkerung. Die Zahl der Menschen, die sich zur erweiterten Gebärdensprachgemeinschaft zählen, wird auf das Doppelte – also rund 20'000 Personen – geschätzt.³ Dazu gehören zum Beispiel Angehörige, die Gebärdensprache als Zweitsprache nutzen, oder hörende Kinder gehörloser Eltern (so genannte *Children of deaf adults* oder CODA). Rund 90 Prozent der von Geburt an gehörlosen Kinder werden in ein hörendes Familienumfeld hineingeboren. Im Gegenzug sind 90 Prozent der Kinder gehörloser Eltern hörend.

In der Schweiz sind zudem rund eine Million Menschen in der Schweiz leicht bis hochgradig schwerhörig. Ebenfalls gibt es ungefähr 57'000 Menschen mit Hörsehbehinderung oder Taubblindheit. Der grösste Teil dieser Personen ist lautsprachlich orientiert. Es ist nicht bekannt, wie viele der betroffenen Personen eine taktilen Form der Gebärdensprache nutzen und auf die Unterstützung durch Assistenzpersonen oder speziell ausgebildete Dolmetscherinnen und Dolmetschern angewiesen sind.⁴

Die hörende Mehrheitsgesellschaft hat Gehörlosigkeit lange ausschliesslich als eine Form von körperlich-sensorischer Beeinträchtigung betrachtet, die im Kommunikationsalltag zu einer Behinderung wird. Aus medizinischer Sicht wird Gehörlosigkeit primär aufgrund des Hörverlusts definiert. Zusätzlich wird als soziale Komponente die Fähigkeit berücksichtigt, Sprache zu verstehen. Von Gehörlosigkeit respektive Taubheit spricht man bei einem Hörverlustgrad auf dem Sprachaudiogramm von 100 Prozent bzw. einer Hörschwelle von 120 Dezibel und mehr. Von einer an Taubheit grenzenden Schwerhörigkeit spricht man ab einer korrigierten Hörschwelle von 90 Dezibel im Frequenzbereich 500 bis 4000 Hertz.⁵ Die Wahrnehmung einzelner Töne und Geräusche ist dann noch möglich, nicht jedoch das Verstehen von Sprache ohne Hilfsmittel. Medizinische Definitionen von Gehörlosigkeit prägen den Umgang mit gehörlosen und hörbehinderten Menschen in den sozialen Sicherungssystemen bis heute stark. Mit Hilfsmitteln wie Hörgeräten, Cochlea Implantaten und heilpädagogischen

³ Die Zahlenangaben stützen sich auf die einschlägige Schätzung des Schweizerischen Gehörlosenbunds SGB-FSS; vgl. Schweizerischer Gehörlosenbund, Factsheet Gehörlosigkeit & Gebärdensprache, URL: https://www.sgb-fss.ch/wp-content/uploads/2015/06/SGB_Factsheet_de.pdf (letzter Zugriff: 5. 7. 2021). In der Strukturerhebung des Bundesamts für Statistik werden die Hauptsprachen der Bevölkerung erhoben. Die Befragten können bis zu drei Hauptsprachen angeben. Auf eine Wohnbevölkerung ab 15 Jahren von 6'967'815 Personen kommen demnach für die Jahre 2015–2018 kumuliert 1621 Personen, die als Hauptsprache eine Gebärdensprache angeben. 1124 wohnen im deutschen und 494 im französischen Sprachgebiet; für die italienisch- und rätoromanischsprachigen Gebiete können keine Aussagen gemacht werden. Aufgrund der Erhebungsmethode und der kleinen Fallzahlen sind die Ergebnisse mit grossen Unsicherheiten behaftet. Vgl. auch: Bundesamt für Statistik, BFS aktuell, Demos 2/2019, Vielfalt und Sichtbarkeit, URL: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/sprachen-religionen/sprachen.assetdetail.9586524.htm> (letzter Zugriff: 5. 7. 2021).

⁴ Auskunft der Fachstelle Hörsehbehinderung und Taubblindheit des Schweizerischen Zentralvereins für das Blindenwesen vom 17. Dezember 2020. Vgl. hierzu auch: Antwort des Bundesrats auf die Interpellation Schneider Schüttel 19.4535 Wo sind die hörsehbehinderten oder taubblinden Kinder.

⁵ Vgl. Kreisschreiben über die Invalidität und Hilflosigkeit in der Invalidenversicherung (KSHI), Stand 1: Januar 2021, Rz. 8056.1.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

Massnahmen wird versucht, das Verständnis der Lautsprache und die Chancen für die soziale und berufliche Integration zu verbessern.

Personen, die von einer Höreinbusse betroffen, sind, verwenden die Bezeichnungen «gehörlos», «schwerhörig» und «hörbehindert» dagegen selber sehr unterschiedlich. Die individuelle Zuordnung ist vor allem eine Frage der persönlichen Identität. Menschen, die sich zur Gebärdensprachgemeinschaft zählen, sind nicht zwingend im medizinischen Sinn taub. Ein Teil von ihnen besitzt ein Resthörvermögen und einige nutzen zusätzlich Hörhilfen. Auf der anderen Seite gibt es ertaubte Personen, die das Gehör im Lauf des Lebens verloren haben und sich vor allem in der hörenden Welt bewegen. Das Entscheidende ist letztlich die subjektive Zugehörigkeit zur Gebärdensprachgemeinschaft und zu ihrer Kultur. Gehörlosigkeit bedeutet für Gehörlose nicht zwingend ein Defizit oder eine Beeinträchtigung. Sie verstehen sich vielmehr als Teil einer sprachlich-kulturellen Minderheit, die indes eng mit einer körperlichen Differenz verbunden ist. Die Gebärdensprache und die Kultur der Gehörlosen vermitteln ihnen Zugehörigkeit und Identität.⁶

2.2 Von der Unterdrückung zur Forderung nach sprachlich-kultureller Anerkennung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen wurden von der hörenden Mehrheitsgesellschaft lange benachteiligt und ausgegrenzt. Bis in die frühe Neuzeit galten sie als nicht bildungsfähig.⁷ Dies änderte sich erst im Zeitalter der Aufklärung, als die Gehörlosenpädagogik in ganz Europa Auftrieb erhielt. Die Bildung und Integration der «Taubstummen», wie Gehörlose damals genannt wurden, wurde nun zu einem wichtigen gesellschafts- und bildungspolitischen Ziel.

Die Anfänge der Gehörlosenpädagogik in der Schweiz gehen auf das späte 18. Jahrhundert zurück. Nach 1800 entstanden in allen Landesteilen Internatsschulen für Gehörlose. Der Unterricht beruhte zunächst auf einer Kombination von gebärden- und lautsprachlichen Methoden. Es gab damals auch gehörlose Lehrpersonen. Ab den 1860er-Jahre setzte sich die «Deutsche Methode», die allein auf die Lautsprache setzte, dann jedoch zunehmend durch. Die Verdrängung der Gebärdensprache wurde mit dem Mailänder Taubstummen-Lehrer-Kongress von 1880 besiegelt. In ganz Europa verbannten die Gehörlosenschulen in der Folge Gebärden aus dem Unterricht und verboten gehörlosen Kindern und Jugendlichen, sich in der Gebärdensprache zu verständigen. Im Gegenzug versuchten die Schulen den gehörlosen Schülerinnen und Schülern die Lautsprache zu vermitteln.⁸ Mit intensivem Sprechunterricht wollte man die Kinder gleichsam «entstummen». Die Fokussierung auf die Lautsprache wurde von einer langanhaltenden Diskreditierung und Abwertung der Gebärdensprache begleitet. Bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts hinein

⁶ Um diese Zugehörigkeit auszudrücken, wird im Englischen das grossgeschriebene Wort «Deaf» oder Bezeichnungen wie «Deafhood» oder «Sign Language People» verwendet. Auch im Französischen kann die Bezeichnung «Sourd(e)» grossgeschrieben werden. Vgl. Harlan Lane, Die Maske der Barmherzigkeit. Unterdrückung von Sprache und Kultur der Gehörlosengemeinschaft, Hamburg 1994.

⁷ Zum Folgenden, wo nicht anders angegeben: Rebecca Hesse, Alan Canonica, Mirjam Janett, Martin Lengwiler, Florian Rudin, Aus erster Hand. Gehörlose, Gebärdensprache und Gehörlosenpädagogik in der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert, Zürich 2020.

⁸ Benno Caramore, Die Gebärdensprache in der schweizerischen Gehörlosenpädagogik, Hamburg 1990.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

galten Gebärden unter Fachleuten als eine primitive und minderwertige Form der Kommunikation. Auch den Herkunftsfamilien gehörloser Kinder begegnete man oft mit Misstrauen.

Die meisten Gehörlosenschulen der Schweiz wandten sich ab den 1960er-Jahren langsam von der reinen Lautsprachmethode ab. Gebärden wurden zunächst auf dem Pausenplatz oder in der Freizeit toleriert. Später kamen lautsprachbegleitende oder bilinguale Ansätze im Kindergarten und im Schulunterricht hinzu. Einzelne Schulen hielten allerdings bis in die 1990er-Jahre an lautsprachlichen Standards fest. Wie neuere Untersuchungen zeigen, beeinträchtigte der einseitige Fokus auf die Lautspracherziehung und die erzwungene Anpassung an die hörende Welt die Bildungs- und Erwerbschancen von gehörlosen Menschen massiv. Der lautsprachliche Rigorismus und unrealistische Ansprüche überforderten sowohl Schülerinnen und Schüler als auch Lehrpersonen. Das grosse Gewicht, das die Lautspracherziehung im Unterricht einnahm, ging auf Kosten der Allgemeinbildung und der beruflichen Entwicklungschancen. Aufgrund von Vorurteilen wurden gehörlose Jugendliche in ihren Fähigkeiten unterschätzt und bei der Berufswahl eingeschränkt. Diese Tendenz wurde durch die 1960 geschaffene Invalidenversicherung (IV), die auf eine rasche berufliche Eingliederung ausgerichtet war, eher noch verstärkt. Dies hatte zur Folge, dass gehörlose Menschen von der Bildungsexpansion in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg weitgehend ausgeschlossen blieben. Vor allem beim Zugang zu tertiären Bildungsgängen wirken sich die Hürden bis heute aus.⁹

Gehörlose und hörbehinderte Kinder und Jugendliche waren in den Internatsschulen auch von Gewalt und sexuellem Missbrauch betroffen. «Gebärdenstrafen» und andere Sanktionen waren bis in die 1960er-Jahre Teil des Erziehungsalltags und auch eine Folge des Zwangs zur Lautsprache. Kinder und Jugendliche wurden in den Internaten auch Opfer von Missbrauch. Die Betroffenen hatten, ebenfalls aufgrund ihrer kommunikativen Benachteiligung, kaum eine Möglichkeit, sich zu wehren oder Hilfe in Anspruch zu nehmen. Lehnten sie sich gegen Fachpersonen und Behörden auf, liefen sie im Extremfall Gefahr, in der Psychiatrie versorgt zu werden. Junge gehörlose Frauen, die sich der Kontrolle entzogen oder unerwünschte Beziehungen eingingen, waren auch von unfreiwilligen Sterilisationen betroffen.¹⁰

Politik und Öffentlichkeit haben sich in den letzten Jahren ausführlich mit den problematischen Seiten des schweizerischen Sozialwesens beschäftigt. Mit dem Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vom 30. September 2016 (SR 211.223.13) hat das Parlament eine Reihe von Massnahmen zur Anerkennung und Wiedergutmachung des Unrechts beschlossen, das den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen zugefügt worden ist. Sofern sie von Integritätsverletzungen betroffen waren, gehören hörbehinderte und gehörlose Menschen ebenfalls zu den

⁹ Hesse et al., a. a. O., S. 74, 261.

¹⁰ Ebd.; Vera Blaser, Matthias Ruoss, «Gitter am Kopf und Loch im Herzen». Lebenswelten ehemaliger Schülerinnen und Schüler der Taubstummenanstalt St. Gallen, 1930er bis 1950er Jahre, in: Marion Schmidt, Anja Werner (Hg.), Zwischen Fremdbestimmung und Autonomie. Neue Impulse zur Gehörlosengeschichte in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Bielefeld 2019, S. 83–119.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

Opfern fürsorglicher Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen und haben insbesondere Anspruch auf einen Solidaritätsbeitrag. Die Tatsache, dass das Leid und Unrecht, das gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Vergangenheit widerfahren ist, auch eine Folge der Abwertung der Gebärdensprache war, dürfte einer breiten Öffentlichkeit allerdings erst ansatzweise bewusst sein.

Trotz ihres einschränkenden Charakters spielten die Gehörlosenschulen eine wichtige Rolle bei der Verbreitung der Gebärdensprache. Seit ihrer Gründung gehörten sie zu den wenigen Orten, wo Gehörlose miteinander in Kontakt kamen und Kinder und Jugendliche, wenn auch im Verborgenen, mit Gebärden kommunizieren konnten. Ebenfalls eine wichtige Rolle für die Selbstbehauptung der Gehörlosen spielten die nationalen «Taubstummenfeste» und die Gehörlosenvereine. 1946 entstand mit dem Schweizerischen Gehörlosenbund ein nationaler Dachverband.¹¹

Das Verhältnis zwischen den Organisationen der Gehörlosen und den Verbänden hörender Fachleute war lange von Abhängigkeiten und Spannungen geprägt. In den 1980er-Jahren begann der Schweizerische Gehörlosenbund, sich pointiert für die Anerkennung, Förderung und Erforschung der Gebärdensprache einzusetzen. Wichtige Anstösse kamen dabei von der internationalen Gehörlosenbewegung. Zu den ersten Forderungen, die 1982 in Form von «Zehn Thesen» formuliert wurden, gehörte die Berücksichtigung der Gebärdensprache im Unterricht der Gehörlosenschulen. Gleichzeitig begann der Gehörlosenbund, mit Unterstützung der IV Gebärdensprachekurse zu organisieren; ebenfalls entstanden erste Ausbildungsgänge für Dolmetscherinnen und Gebärdensprachlehrer. 1985 erfolgte die Gründung der Stiftung Procom, die seither Dolmetschdienste und Telefonvermittlungen anbietet. Mitte der 1980er-Jahre setzte ebenfalls die wissenschaftliche Beschäftigung mit den schweizerischen Gebärdensprachen ein.¹² Parallel dazu entwickelten sich neue Formen des Austausches und des kulturellen Ausdrucks wie Gehörlosentage, Kommunikationsforen, Theater mit Gebärden, Pantomime oder Deaf Slams. 1981 begannen die nationalen Fernsehsender, Beiträge in Gebärdensprache auszustrahlen und das Angebot an Sendungen mit Untertiteln auszubauen.¹³ Das Aufkommen von Internet, E-Mail, SMS und der sozialen Medien erweiterten die Kommunikationsmöglichkeiten in den folgenden Jahrzehnten nochmals stark.

Der Aufbruch der 1980er-Jahre schlug sich auch in politischen Forderungen nieder. 1993 verlangte der Schweizerische Gehörlosenbund in einer Petition an das Parla-

¹¹ Vgl. Barbara Häne, Katrin Müller, Anina Zahn, Zeichen setzen. 75 Jahre Schweizerischer Gehörlosenbund, Zürich 2021; Michael Gebhard, Hören lernen – hörbehindert bleiben. Die Geschichte von Gehörlosen- und Schwerhörigenorganisationen in den letzten 200 Jahren, Baden 2007. Zwischen 1987 und 2006 verfügte der Dachverband über eine regionalisierte Struktur. 2006 erfolgte der Zusammenschluss der drei Sektionen zum heutigen Schweizerischen Gehörlosenbund SGB-FSS.

¹² Viviane Alexandra Blatter, «Für die Sonderschulung beginnt mit der Einführung der IV eine völlig neue Epoche». Entwicklungen der Deutschschweizer Gehörlosenpädagogik 1960–1991, unveröffentlichte Masterarbeit Universität Basel, Basel 2018; Penny Boyes Braem, Tobias Haug, Patty Shores, Gebärdenspracharbeit in der Schweiz: Rückblick und Ausblick, in: Das Zeichen. Zeitschrift für Sprache und Kultur Gehörloser, 90, 2012, S. 58–74.

¹³ Die Sendung «Sehen statt Hören» (SRF) wurde von 1981 bis 1998 ausgestrahlt, die Sendung «Ecoutez-Voir» respektive «Signes» (RTS) wird seit 1982 ausgestrahlt.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

ment Verbesserungen der Lebenssituation gehörloser Menschen sowie eine bundesgesetzliche Anerkennung der nationalen Gebärdensprachen.¹⁴ Nach Anhörung eine Delegation der Gehörlosen überwies die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats 1994 ein Postulat, das die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache zur Integration von Gehörlosen und hörbehinderten Menschen verlangte.¹⁵ Dieser Vorstoss hatte, was die rechtliche Anerkennung anbelangte, keine unmittelbaren Folgen. Er trug aber dazu bei, die Politik für die Anliegen der Gehörlosen zu sensibilisieren. 2000 äusserte sich der Bundesrat zur Anerkennung der Gebärdensprache. Er hielt dabei fest, dass der Bund die Gebärdensprache zwar nicht als Landes- und Amtssprache, jedoch das Recht der Gehörlosen auf die Förderung der Gebärdensprache anerkenne.¹⁶ Der Vorentwurf zu einem Sprachengesetz von 2001 sah eine Bestimmung zur Förderung sprachlich-kommunikativer Anliegen von Hörgeschädigten und Sehbehinderten vor, die auf das Postulat von 1994 zurückging. Diese Förderbestimmung wurde schliesslich auf Vorschlag der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats ins Behindertengleichstellungsgesetz vom 13. Dezember 2002 (BehiG, SR 151.3) aufgenommen.¹⁷

Nach der Jahrtausendwende begann sich die schweizerische Gehörlosengemeinschaft verstärkt als sprachlich-soziale Minderheit zu positionieren. Hatte die Gebärdensprache lange als «Hilfsmittel» beim Erlernen der Lautsprache gegolten, so wurde sie nun zum Kernbestandteil einer gruppenspezifischen Identität. Das neue Selbstbewusstsein wurde allerdings bald wieder in Frage gestellt. Auf der einen Seite nahm der Druck zur schulischen Integration in Regelklassen zu, wodurch gehörlose Kinder vermehrt in einem hörenden Umfeld zur Schule gingen. Auf der anderen Seite verstärkte die rasche Verbreitung von Cochlea Implantaten (CI) den Fokus auf die Lautsprache. Bereits 2006 wurden 80 Prozent der gehörlos geborenen Kinder implantiert. Heute ist der Anteil noch deutlich höher. Vor diesem Hintergrund kam es zu erneuten Konflikten zwischen hörenden Fachleuten, Elternvereinigungen und Gehörlosenorganisationen, die sich allerdings mit der Zeit abschwächten.¹⁸ Zum zielführenden Modell entwickelte sich schliesslich der Ansatz der Bilingualität. Darunter versteht man die gleichzeitige Förderung von Kindern und Jugendlichen in der Gebärdensprache sowie in Schrift- und/oder Lautsprache.¹⁹ Heute ist es unbestritten, dass eine bilinguale Förderung den Schlüssel nicht nur für die gesellschaftliche Inklusion, sondern auch für das Wohlbefinden und die Stärkung der Resilienz gehörloser Menschen darstellt. Sie bietet Gewähr, dass gehörlose Menschen sowohl Teil ihrer Gemeinschaft sein als auch an der hörenden Mehrheitsgesellschaft teilhaben können. Die im Rahmen dieses Be-

¹⁴ Petition Schweizerischer Gehörlosenbund 94.2027 Petition Anerkennung der Gebärdensprache, 18. Juni 1993.

¹⁵ Postulat 94.3227 WBK-N Gebärdensprache. Anerkennung, 27. Mai 1994; AB N 1994, S. 1875f; AB 1994 S. 1349–1351.

¹⁶ Einfache Anfrage 00.1066 Anerkennung der Gebärdensprache, Antwort des Bundesrates, 6. September 2000.

¹⁷ Vgl. hierzu: Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften, Vernehmlassungsentwurf [2001], Art. 20; Paritätische Arbeitsgruppe Sprachengesetz Bund und Kantone, Erläuterungen zur Entstehung und Bedeutung des Vorentwurfs für ein Sprachengesetz (SpG), 29. März 2001, S. 19, 33f.; Ständerat. Protokoll Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit, 13./14. August 2001, S. 31f. (00.094).

¹⁸ Braem, Haug, Shores, a. a. O.

¹⁹ François Grosjean, The right of deaf children to grow up bilingual (2001), URL: https://www.francoisgrosjean.ch/the_right_en.html (letzter Zugriff: 5. 7. 2021).

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

richts konsultierten Expertinnen und Experten sind sich einig, dass die weit verbreitete Implantierung von Kindern den Trend zu bilingualen Unterrichtsformen kaum aufhalten wird.

Die Schweizer Gehörlosen und ihre Organisationen setzen sich heute aktiv für die vollständige und gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Leben ein. Sie betonen die Bedeutung der Gebärdensprache für die individuelle und kollektive Identität. Vor dem Hintergrund der jahrzehntelangen Unterdrückungsgeschichte bedeutet für sie die Anerkennung der nationalen Gebärdensprachen eine Garantie des Rechts, die eigene Sprache zu lernen und zu pflegen, und eine Stärkung als sprachlich-kulturelle Minderheit. Zugleich ist für sie die Anerkennung ein Schlüsselfaktor für eine erfolgreiche Inklusion und für Verbesserungen der Lebensqualität. Viele Gehörlose haben deshalb die Erwartung, dass eine Anerkennung mit konkreten Verbesserungen – etwa beim Zugang zur Bildung, zum Arbeitsmarkt oder bei der Vergütung von Dolmetschdienstleistungen – verbunden ist.²⁰

3 Internationale Entwicklungen

3.1 Allgemeine Entwicklungstrends

In den letzten Jahren haben zahlreiche Staaten eine oder mehrere Gebärdensprachen rechtlich anerkannt. Auch im Rahmen internationaler Abkommen wurde die Anerkennung der Gebärdensprache zum Thema. Ein wichtiger Treiber dieser Entwicklung sind die nationalen Gehörlosengemeinschaften, die sich zunehmend als sprachlich-kulturelle Minderheiten positionieren und entsprechende Rechte einfordern.

Themen um die Gebärdensprache wurden im internationalen Rahmen lange im Zusammenhang mit der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen diskutiert. Die traditionelle Identifikation von Gehörlosigkeit mit Behinderung widerspiegelte dabei auch die Denkmuster der hörenden Behindertenbewegung. Erst in jüngster Zeit gelang es der Gehörlosengemeinschaft, ihr Selbstverständnis stärker zur Geltung zu bringen. Neuere Forschungsarbeiten zur Anerkennung der Gebärdensprachen weisen darauf hin, dass die Situation der Gehörlosen Gemeinsamkeiten sowohl mit Situation von Menschen mit Behinderungen als auch mit derjenigen anderer Sprachminderheiten aufweist. Gehörlose stossen im Alltag auf Barrieren und Benachteiligungen, die den Zugang zur hörenden Mehrheitsgesellschaft erschweren. Dies verbindet sie mit Menschen mit Behinderungen. Als Angehörige einer sprachlich-kulturellen Minderheit beanspruchen sie jedoch auch das Recht auf Schutz und Förderung der eigenen Sprache und Kultur sowie das Recht auf Bildung in der eigenen Sprache.²¹

Die Spannung zwischen behinderten- und minderheitspolitischen Ansätzen widerspiegelt sich in den Stossrichtungen, die einzelne Staaten bei der Anerkennung der Gebärdensprache eingeschlagen haben. Es gibt Staaten, die Gebärdensprache(n)

²⁰ Vgl. die Übersicht der Anliegen im Parallelbericht des Schweizerischen Gehörlosenbundes SGB-FSS über die Situation von Menschen mit einer Hörbehinderung vom 22. Februar 2018, URL: https://www.sgb-fss.ch/wp-content/uploads/2015/06/sgb-fss_Parallelbericht-d.pdf (letzter Zugriff: 5. 7. 2021).

²¹ Maartje De Meulder, Joseph J. Murray, Buttering their bread on both sides? The recognition of sign languages and the aspirations of deaf communities, in: Language Problems & Language Planning, 41, 2017, S. 136–158; Anne C. Uhlig, Ethnographie der Gehörlosen. Kultur – Kommunikation – Gemeinschaft, Bielefeld 2012, S. 363.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

ausdrücklich als Sprache(n) anerkennen. Die Statusanerkennung erfolgt dabei meist im Rahmen der Sprachgesetzgebung, teilweise auch zusammen mit der Anerkennung anderer Minderheitensprachen. Auch die Anerkennung als Unterrichtssprache kann, muss aber nicht dazu gehören. Andere Staaten berücksichtigen die Gebärdensprache(n) *implizit* im Rahmen der Behindertengleichstellungs- oder Sozialversicherungsgesetzgebung. Dies ist etwa dann der Fall, wenn Behörden verpflichtet werden, Informationen in Gebärdensprache zugänglich zu machen, oder wenn Dolmetschdienste vergütet werden. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich allerdings, dass sich die beiden Stossrichtungen nicht immer scharf trennen lassen.²²

3.2 Anerkennungsbestrebungen auf internationaler Ebene

Seit der Jahrtausendwende ist die Frage der Anerkennung der Gebärdensprache auch zum Thema multinationaler Menschenrechtsabkommen geworden. Perspektiven für die Anerkennungsbestrebungen der Gehörlosen bieten vor allem die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen sowie teilweise auch die Abkommen des Europarats zum Schutz der Sprache und Kultur von Minderheiten.

3.2.1 Die UNO-Behindertenrechtskonvention

Die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (UNO-BRK) wurde am 13. Dezember 2006 von der Generalversammlung der UNO verabschiedet und von der Schweiz 2014 ratifiziert (SR 0.109). Sie zählt heute 175 Vertragsstaaten. Die UNO-BRK ist das erste internationale Abkommen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die Konvention anerkennt Behinderung als Teil der menschlichen Vielfalt und distanziert sich von defizitorientierten Vorstellungen. Die UNO-BRK ist zugleich das erste und bisher einzige internationale Abkommen, das von den Vertragsstaaten ausdrücklich eine Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache verlangt. Der Weltgehörlosenbund war an der Erarbeitung der Konvention beteiligt und unterstützt diese ausdrücklich.²³

Die UNO-BRK enthält einen breiten Katalog von Prinzipien und Verpflichtungen der Vertragsstaaten, auf den hier nicht im Detail eingegangen werden soll.²⁴ Alle Verpflichtungen schliessen auch gehörlose und hörbehinderte Menschen ein. An verschiedenen Stellen geht die Konvention zudem spezifisch auf die Kommunikation mittels Gebärdensprache ein. Die UNO-BRK sieht ein allgemeines Diskriminierungsverbot vor (Art. 5) und verlangt von den Vertragsstaaten die Gleichbehandlung von gesprochener und Gebärdensprache (Art. 2). Hinzu kommen Verpflichtungen zur Si-

²² Maartje De Meulder, The Legal Recognition of Sign Languages, in: Sign Languages Studies, 15, 2015, S. 498–506.

²³ World Federation of the Deaf, Complementary or diametrically opposed: Situation Deaf Communities within 'disability' vs. 'cultural and linguistic minority' constructs: Position Paper, URL: <http://wfdeaf.org/news/resources/wfd-position-paper-complementary-diametrically-opposed-situating-deaf-communities-within-disability-vs-cultural-linguistic-minority-constructs/> (letzter Zugriff 5. 7. 2021).

²⁴ Vgl. 12.100 Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 19. Dezember 2012, BBl 2013 661; Erster Bericht der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte der Menschen mit Behinderungen vom 29. Juni 2016, URL: <https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/recht/international0/uebereinkommen-der-uno-ueber-die-rechte-von-menschen-mit-behinde/staatenbericht.html> (letzter Zugriff: 5. 7. 2021).

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

Herstellung eines gleichberechtigten Zugangs zu Informations- und Kommunikationstechnologien (Art. 9) und zur Akzeptanz und Erleichterung der Verwendung der Gebärdensprache im Umgang mit Behörden (Art. 21). Ein weiterer Bereich betrifft die Verpflichtung, das Erlernen der Gebärdensprache zu erleichtern und die sprachliche Identität der Gehörlosen zu fördern. Hierzu gehören auch die Gewährleistung des Zugangs zur Bildung in Gebärdensprache und die Einstellung von gebärdensprachkompetenten Lehrpersonen (Art. 24). Schliesslich sieht die UNO-BRK an verschiedenen Stellen vor, dass die Vertragsstaaten die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur anerkennen und fördern (Art. 21 Bst. e und Art. 30 Ziff. 4).

Die UNO-BRK enthält mehrheitlich programmatische Bestimmungen, d. h. Zielvorgaben für die Vertragsstaaten, die diese progressiv und im Rahmen ihrer Mittel umsetzen sollen. Dies gilt auch für die Anerkennung der Gebärdensprache(n) im engeren Sinn. Die Verpflichtung, die Verwendung von Gebärdensprache zu akzeptieren und zu erleichtern (Art. 21), sowie der Anspruch von Menschen mit Behinderungen auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur (Art. 30 (4)) sind allgemein gehalten. Es bleibt den Vertragsstaaten dementsprechend viel Spielraum, um die Art der Anerkennung und die Wirkungen im Einzelnen zu bestimmen.

3.2.2 Abkommen des Europarats

Verschiedene Abkommen des Europarats bezwecken den Schutz und die Förderung nationaler Minderheiten oder Minderheitssprachen, ohne jedoch die Gebärdensprache oder die Gehörlosengemeinschaft dabei ausdrücklich zu nennen.

Das *Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* vom 1. Februar 1995 (SR 0.441.1) bezweckt den Schutz der Rechte und Freiheiten der Angehörigen von nationalen Minderheiten. Dazu gehören insbesondere der Schutz vor Diskriminierung (Art. 4), die Förderung der Bedingungen zur Pflege und Weiterentwicklung der Kultur (Art. 5), die Gewährleistung der Sprachenfreiheit (Art. 10) sowie die Förderung der Kenntnis der Kultur der anerkannten nationalen Minderheiten im Bereich der Bildung und Forschung (Art. 12). Ausdrücklich erwähnt wird das Recht, die Sprache der eigenen Minderheit zu erlernen (Art. 14). Das Abkommen fokussiert dabei auf den Schutz der Individualrechte von Angehörigen nationaler Minderheiten (und nicht auf den Schutz einer Sprachgemeinschaft als solche).²⁵ Zur Überprüfung der Umsetzung ist ein periodisches Monitoring in Form eines Staatenberichtsverfahrens vorgesehen.

Das Abkommen enthält selbst keine Definition der nationalen Minderheit. Bei der Ratifikation des Übereinkommens hat die Schweiz deshalb eine «auslegende Erklärung» angebracht. Sie schützt auf ihrem Staatsgebiet demnach Gruppen von Personen, die

²⁵ Analog sieht Artikel 27 des Internationalen Pakts für bürgerliche und politische Rechte (Pakt II) vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2) vor, dass Angehörigen von ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden darf, ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre Religion zu bekennen oder sich ihrer Sprache zu bedienen. Gemäss Artikel 30 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (SR 0.107) darf einem Kind, das einer ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheit angehört, nicht das Recht vorenthalten werden, in Gemeinschaft mit anderen Angehörigen seiner Gruppe seine eigene Kultur zu pflegen, sich zu seiner eigenen Religion zu bekennen und sie auszuüben oder seine eigene Sprache zu verwenden.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

dem Rest der Bevölkerung des Landes oder eines Kantons zahlenmässig unterlegen sind, die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen, seit langem bestehende, feste und dauerhafte Bindungen zur Schweiz pflegen und von dem Willen beseelt sind, zusammen das zu bewahren, was ihre gemeinsame Identität ausmacht, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache. In der Schweiz sind zurzeit die landessprachlichen Minderheiten, die Mitglieder der jüdischen Gemeinde sowie die Schweizer Jenischen und Sinti/Manouches als nationale Minderheiten anerkannt.

Die wesentlichen Zielsetzungen der *Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen* vom 5. November 1992 (SR 0.441.2) sind sprachlicher und kultureller Natur. Der Hauptzweck ist der Schutz und die Förderung der sprachlichen Vielfalt als eines der zentralen Elemente des europäischen Kulturlebens. Der Charta liegen eine Reihe von Zielen und Grundsätzen zugrunde, die die Anerkennung und Förderung der anerkannten Regional- oder Minderheitensprachen zum Ziel haben (Teil II). Zudem verpflichten sich die Vertragsstaaten zu einer Reihe von Fördermassnahmen in den Bereichen Bildung, Justiz, Verwaltung, Medien, Kultur und Wirtschaft (Teil III). Die Charta sieht ebenfalls ein Monitoring in Form eines periodischen Staatenberichtsverfahrens vor.

Die Schweiz, die die Charta 1997 ratifizierte, anerkennt als Regional- oder Minderheiten die vier Landessprachen in Gebieten, wo diese in der Minderheit sind, Italienisch und Rätoromanisch als weniger verbreitete Amtssprachen sowie als nicht territoriale Sprachen das Jiddische und Jenische.²⁶ Auf dem Weg der Staatenberichtserstattung wurden 2018 zudem das Franko-Provenzalische und Franc-Comtois als eigenständige Minderheitssprachen anerkannt.²⁷

Bis heute hat kein Vertragsstaat eine oder mehrere Gebärdensprachen im Rahmen des Rahmenabkommens zum Schutz nationaler Minderheiten oder der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen anerkannt. Dennoch hat sich der Europarat seit der Jahrtausendwende wiederholt mit der Anerkennung der europäischen Gebärdensprache(n) beschäftigt. 2005, 2008 und 2019 entstanden unter seiner Ägide Forschungsberichte, die auch Empfehlungen zu Förderung der Gebärdensprache(n) enthielten.²⁸ Das European Centre for Modern Language in Graz, das vom Europarat mitfinanziert wird, führte zudem mehrere Forschungsprojekte durch und organisierte wiederholt Tagungen zur Gebärdensprachforschung.

Die Parlamentarische Versammlung des Europarats verabschiedete 2001, 2003 und 2018 Empfehlungen für die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen im Rahmen der Charta der Regional und Minderheitensprachen.²⁹ Das Ministerkomitee leistete der Empfehlung von 2003, die Charta um ein Zusatzprotokoll betreffend

²⁶ 96.098 Botschaft über die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, 25. November 1996, BBl 1997 1165, Ziff. 255; Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. 2. Bericht der Schweiz, Bern 2002, S. 12f.

²⁷ Periodischer Bericht zur Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Siebter Bericht der Schweiz, 7. Dezember 2018, S. 12f.

²⁸ Eeva Tupi, Sign Language Rights in the Framework of the Council of Europe and its Member States, Publication of the Ministry of Foreign Affairs of Finland, 2019; Verena Krausneker, The protection and promotion of sign languages and the rights of their users in Council of Europe member states: needs analysis, Strasbourg 2009; Nina Timmermans, The Status of Sign Languages in Europe, Strasbourg 2005.

²⁹ Vgl. die Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats 1492 (2001), 1598 (2003) und 2143 (2018).

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

den Einbezug der Gebärdensprachen zu erweitern, jedoch keine Folge. Stattdessen räumte es Bestrebungen zur Verbesserungen der Zugänglichkeit Priorität ein.³⁰ In der Stellungnahmen auf einen weiteren Vorstoss erklärte das Ministerkomitee 2019, dass der Schutz der Gebärdensprachen nicht zum ursprünglichen Zweck der Charta und damit auch nicht zum Mandat des beratenden Ausschusses gehöre.³¹ Eine rasche Umsetzung im Rahmen eines Zusatzprotokolls dürfte sich zum heutigen Zeitpunkt, auch aus finanziellen Gründen, als eher schwierig erweisen. Als einziger Vertragsstaat nutzt bisher Finnland die Möglichkeit, im periodischen Staatenberichtsverfahren über die Umsetzung der Charta der Regional- und Minderheitensprachen auf den Stand der Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache einzugehen.

3.3 Stand der Anerkennung auf einzelstaatlicher Ebene

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprache hat in den letzten Jahren auf einzelstaatlicher Ebene zugenommen. Gemäss einer Zusammenstellung von 2019 anerkennen 33 von 47 Mitgliedstaaten des Europarats eine oder mehrere Gebärdensprachen auf Verfassungs- oder Gesetzesebene. Dazu gehören, mit Ausnahme der Niederlande und von Italien, sämtliche Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Ebenfalls nicht zu den Staaten, die ihre Gebärdensprache(n) offiziell anerkennen, zählt die Studie die Schweiz.³² Das Europäische Parlament verabschiedete bereits 1988 und 1998 unverbindliche Resolutionen zur Förderung der Gebärdensprache.³³ Auch aussereuropäische Staaten wie Neuseeland anerkennen die einheimische(n) Gebärdensprache(n). In den Vereinigten Staaten von Amerika ist American Sign Language zwar nicht auf Bundesebene, jedoch in den meisten Bundesstaaten anerkannt.³⁴

Gemäss einer Untersuchung zur Bildungsgesetzgebung von 2017 verfügen 25 der 39 untersuchten europäischen Staaten über besondere Erlasse oder Lehrpläne für den bilingualen Sprachunterricht. Neun Staaten regeln die Aus- und Weiterbildung von Gebärdensprachlehrerinnen und -lehrer und fünf anerkennen einen Anspruch auf Übersetzungsdienste im Volksschulunterricht. Generell lässt sich feststellen, dass Staaten, die die Gebärdensprache rechtlich anerkennen, auch im Bereich der Bildung eher Massnahmen vorsehen.³⁵

Die Formen und Modalitäten der Anerkennung und die damit verbundenen rechtlichen und tatsächlichen Wirkungen unterscheiden sich allerdings von Land zu Land beträchtlich. Dies betrifft nicht nur die allgemeinen Stossrichtungen (siehe Ziff. 3.1), sondern auch die Regelungsstufen und -formen. Nur wenige Staaten anerkennen

³⁰ Antwort des Ministerrats auf die Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, 1598 (2003).

³¹ Protecting and promoting sign languages in Europe. Parliamentary Assembly Recommendation 2143 (2018), CM/AS(2019)Rec2143-final.

³² Tupi, a. a. O.

³³ Resolutions on Sign Languages for the Deaf, 17. Juni 1988 (OJ C 187, 18.7.1988, p. 236) und 18. November 1998 (OJ C 379, 07/12/1998 P. 0066), vgl. Mark Wheatley, Annika Pabsch, Sign Language Legislation in the European Union, 2nd Edition, Brussels 2012, S. 31f.

³⁴ Rachel L. McKee, Victoria Manning, Implementing Recognition in New Zealand Sign Language: 2006–2018, in: Rachel L. McKee, Maartje De Meulder, Joseph J. Murray (Hg.), The Legal Recognition of Sign Languages. Advocacy and Outcome Around the World, Blue Ridge Summit PA 2019, S. 224–237; Joseph J. Murray, American Sign Language Legislation in the USA, in: ebd., S. 119–128.

³⁵ Verena Krausneker, Dominik Garber, Mireille Audeoud, Claudia Becker, Darina Tarciová, Legal Foundations Supporting the Use of Sign Languages in Schools in Europe, in: Katja Reuter, UNCRPD Implementation in Europe – A Deaf Perspective. Article 24, Brüssel 2017, S. 68–85.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

die jeweilige(n) Gebärdensprache(n) auf der Verfassungsebene (in Europa sind dies Österreich, Finnland, Ungarn, Portugal). Meist erfolgt eine Anerkennung im Rahmen der Sprach- und Behindertengleichstellungsgesetzgebung. Einzelne Staaten besitzen spezielle Gebärdensprachgesetze. Die grosse Variationsbreite macht Vergleiche zwischen den verschiedenen Lösungen nicht einfach. Tatsächlich unterscheiden sich die Erlasse bezüglich der Stellung in der Rechts- und Sprachenordnung sowie der konkreten Wirkungen beträchtlich. Für eine fundierte Beurteilung wäre es deshalb nötig, die Einbettung der Erlasse in die jeweilige Sozial- und Bildungsgesetzgebung rechtsvergleichend zu untersuchen.

Um einen groben Überblick über den aktuellen Stand auf einzelstaatlicher Ebene zu vermitteln, soll hier kurz auf die Entwicklung in ausgewählten Ländern eingegangen werden. Berücksichtigt werden die Nachbarstaaten der Schweiz sowie einige Staaten, die als Vergleichsbeispiele besonders relevant sein könnten. Der Fokus liegt jeweils auf der Statusanerkennung der Gebärdensprache(n); sozial- und bildungsrechtliche Aspekte werden nur punktuell berücksichtigt.

- *Deutschland:* Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland äussert sich nicht zur Staatssprache. Die Amtssprache ist auf verwaltungsrechtlicher Ebene geregelt. Die Deutsche Gebärdensprache (DGS) ist seit 2002 in Paragraf 6 des Gesetzes über die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen als eigenständige Sprache anerkannt. Ebenfalls werden lautsprachbegleitende Gebärden als Kommunikationsform der deutschen Sprache anerkannt. Menschen mit Hör- und Sprachbehinderungen haben das Recht, DGS, lautsprachbegleitende Gebärden oder andere geeignete Kommunikationsmittel zu verwenden. Gehörlose haben Anspruch auf kostenfreie Dolmetschdienste bei Behördenkontakten. Dieser Anspruch wird im Sozialrecht weiter präzisiert. Ansprüche auf Kommunikations- und Übersetzungshilfen bestehen auch aufgrund der Bildungsgesetze der Bundesländer. Fünf Bundesländer besitzen Lehrpläne für den Gebärdensprachunterricht.³⁶
- *Österreich:* Deutsch ist gemäss dem Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) Staatssprache. Vorbehalten bleiben die Rechte der anerkannten (territorialen) Sprachminderheiten (Volksgruppen). Das B-VG anerkennt die Österreichische Gebärdensprache (ÖGS) seit 2005 als eigenständige Sprache. Der Verfassungszusatz wurde zusammen mit dem Behindertengleichstellungsgesetz verabschiedet. Die Anerkennung der ÖGS ist mit einem Gesetzesvorbehalt

³⁶ Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen vom 27. April 2002 (Bundesgesetzesblatt I, S. 1467): § 6 Gebärdensprache und andere Kommunikationshilfen: «(1) Die Deutsche Gebärdensprache ist als eigenständige Sprache anerkannt. (2) Lautsprachbegleitende Gebärden sind als Kommunikationsform der deutschen Sprache anerkannt. (3) Hörbehinderte Menschen (Gehörlose, Ertaubte und Schwerhörige) und sprachbehinderte Menschen haben nach Massgabe der einschlägigen Gesetze das Recht, die Deutsche Gebärdensprache oder lautsprachbegleitende Gebärden zu verwenden. Soweit sie sich nicht in Deutscher Gebärdensprache oder mit lautsprachbegleitenden Gebärden verständigen, haben sie nach Massgabe der einschlägigen Gesetze das Recht, andere geeignete Kommunikationshilfen zu verwenden.» Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (Hg.), Rechtliche Stellung der Gebärdensprache in den europäischen Staaten (Sachstand WD 10 – 3000 – 002/20), Berlin 2020, S. 28f.; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Corinna Rüffer et al. (Drucksache des Deutschen Bundestags 19/1660); De-Sign Bilingual. Developing & Documenting Sign Bilingual Best Practice in School, URL: <https://map-designbilingual.univie.ac.at/le-gal.php?l=de> (letzter Zugriff 5. 7. 2021).

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

versehen und entfaltet keine unmittelbare Rechtswirkung. De facto setzte die Förderung der Gebärdensprache bereits vor dem Verfassungszusatz ein. Dolmetschdienste bestehen seit den 1990er-Jahren; ebenfalls werden Informationen und Fernsehsendungen für Gehörlose zugänglich gemacht. Seit 1998 kann die ÖGS vor Gericht verwendet werden. 2014 lehnte es das Parlament ab, die ÖGS als Unterrichtssprache einzuführen. Ab 2021 steht jedoch ein stufen- und fachübergreifender Lehrplan zur ÖGS zur Verfügung.³⁷

- *Frankreich:* Die Verfassung bezeichnet Französisch als Sprache der Republik. Regionalsprachen geniessen seit den 1950er-Jahren einen gewissen Schutz. Relevant ist im vorliegenden Zusammenhang vor allem die Sozial- und Bildungsgesetzgebung. Das Gesundheits- und Sozialversicherungsgesetz von 1991 (Loi n°91-73 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales) sah erstmals eine Wahl zwischen bilingualen und oralem Unterricht vor, blieb jedoch weitgehend folgenlos. Das Behindertengleichstellungsgesetz von 2005 (Loi n°2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées) anerkennt in Verbindung mit dem Erziehungsgesetz (Code de l'éducation 312-9-1) die Langue de signes française (LSF) als eigenständige Sprache (« une langue à part entière »). Gehörlose Schülerinnen und Schüler haben das Recht, Unterricht in LSF zu erhalten. Bis 2009 wurden Lehrpläne für den Gebärdensprachunterricht auf allen Schulstufen erarbeitet. Das Gleichstellungsgesetz von 2005 verankert zudem das Recht, vor Gericht, bei Fahrprüfungen und im Kontakt mit Behörden unentgeltlich Kommunikationshilfen und Dolmetschdienste in Anspruch zu nehmen. Ausserdem soll die Verbreitung der LSF in der Verwaltung gefördert und ein Notrufdienst für Gehörlose geschaffen werden.³⁸
- *Italien:* Die Staatsverfassung erwähnt keine Landes- oder Amtssprache, garantiert aber die Rechte von (Sprach-)Minderheiten. Die Amtssprache ist auf Gesetzesstufe geregelt. Das Behindertengleichstellungsgesetz von 1992 (Leggequadro 104/1992 per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate) ermöglicht es, die Lingua italiana dei segni (LIS) im Unterricht oder bei Behördenkontakten zu verwenden. Zwei Versuche, die LIS als Minderheitensprache anzuerkennen, kamen 2012 und 2018 nicht über die parlamentarische Beratung hinaus. Der jüngste Entwurf von 2018 enthielt neben einer deklaratorischen Anerkennung auch Bestimmungen zur Prävention und Rehabilitation sowie zur Förderung der Zugänglichkeit und des Zugangs zu Assistenz- und Dolmetschdiensten. Es war vorgesehen, dass die Umsetzung des künftigen Gesetzes budgetneutral erfolgt. Parallel zum politischen Prozess auf

³⁷ Franz Dotter, Helene Jarmer, Lukas Huber, Die Relikte von Oralismus und Behindertendiskriminierung in Österreich, in: Schmidt, Werner, a. a. O., S. 373–421; Franz Dotter, Verena Krausnecker, Helene Jarmer, Lukas Huber, Austrian Sign Language: Recognition Achieved but Discrimination Continues, in: McKee, De Meulder, Murray, a. a. O., S. 209–223.

³⁸ Loi du 11 février 2005 n°2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, Art. 75–78, URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000809647/2020-09-23/> (letzter Zugriff 5. 7. 2021); Yann Cantin, Florence Encrevé, Marie-Thérèse L'Huillier, The Societal and Political Recognition of French Sign Language (LSF) in France: 1970–2018, in: McKee, De Meulder, Murray, a. a. O., S. 145–158; De-Sign Bilingual. Developing & Documenting Sign Bilingual Best Practice in School, URL: <https://map-designbilingual.univie.ac.at/legal.php?l=de> (letzter Zugriff 5. 7. 2021).

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

nationaler Ebene haben in den letzten Jahren mehrere Regionalregierungen die LIS in ihren Zuständigkeitsbereichen anerkannt.³⁹

- *Belgien*: Die Landessprachen sind Französisch, Holländisch und Deutsch. Die drei Gemeinschaften (communautés) sind mit Ausnahme der Hauptstadtregion nach dem Territorialitätsprinzip organisiert. Belgien kennt zwei Gebärdensprachen: die Langue des Signes de Belgique Francophone (LSFB) und die Vlaamse Gebarentaal (VGT). In der deutschsprachigen Region wird die LSFB mit deutschem Mundbild verwendet. Seit den 1990er-Jahren stehen Dolmetschdienste und Sprachkurse in beiden Sprachen zur Verfügung. Die LSFB und die VGT sind seit 2003 respektive 2006 von den Parlamenten der Gemeinschaften auf Dekretsebene anerkannt. Für jede Sprachgemeinschaft gibt es eine beratende Kommission. Die Dekrete von 2003 und 2006 sehen zudem eine Reihe von Fördermassnahmen im Rahmen bestehender Budgets vor (u. a. Forschung, Projektförderung, Finanzierung eines Sprachzentrums). Aufgrund des Dekrets von 2003 wurden bilinguale Unterrichtsformen in LSFB eingeführt. Seit 2009 gibt es Lehrpläne für verschiedene Schulstufen. VGT wird ebenfalls an einzelnen Schulen unterrichtet.⁴⁰
- *Grossbritannien (Schottland)*: British English gilt im Vereinigten Königreich gewohnheitsrechtlich als Landessprache. Die Minderheitensprachen Walisisch und Gälisch sind seit 1993 und 2015 gesetzlich anerkannt. Das Behindertengleichstellungsgesetz von 2010 (Equality Act 2010) sieht verschiedene Massnahmen zur Verbesserung der Zugänglichkeit vor (z. B. den Zugang zu Dolmetschdiensten). Nachdem mehrere Vorstösse zur Anerkennung der British Sign Language (BSL) im Parlament von Westminster scheiterten, verabschiedete 2015 das schottische Parlament ein Gebärdensprachgesetz (British Sign Language Scotland Act 2015). Das Gesetz enthält keine ausdrückliche Anerkennungsformel und sieht auch keine zusätzlichen Mittel vor. Es verpflichtet die Regierung aber, die BSL zu fördern und den Gebrauch der Sprache zu erleichtern. Vorgesehen ist die Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans, der in Kooperation mit der Gehörlosengemeinschaft in sechs Jahren umgesetzt werden soll. Zudem werden staatliche Institutionen verpflichtet, eigene Aktionspläne zu erarbeiten. Der erste Nationale Aktionsplan (2017–2023) sieht u. a. Verbesserungen beim Zugang zu amtlichen Informationen, die Förderung der Früherziehung, die Unterstützung junger Gehörloser bei der Ausbildung sowie die Förderung der politischen Partizipation vor. Nicht gesetzlich anerkannt ist die BSL als Unterrichtssprache. Es gibt jedoch einen Lehrplan für gehörlose Kinder, der für das ganze Vereinigte Königreich gilt.⁴¹

³⁹ Carlo Geraci, Humberto Insolera, The 'Language Issue': The Struggle and Path to the Recognition of LIS, in: McKee, De Meulder, Murray, a. a. O., S. 176–190.

⁴⁰ Maartje De Meulder, Thierry Hasenne, A Belgian Compromise? Recognising French-Belgian Sign Language and Flemish Sign Language, in: McKee, De Meulder, Murray, a. a. O., S. 284–300; De-Sign Bilingual. Developing & Documenting Sign Bilingual Best Practice in School, URL: <https://map-designbilingual.univie.ac.at/legal.php?l=de> (letzter Zugriff 5. 7. 2021).

⁴¹ British Sign Language (Scotland) Act 2015, URL: <https://www.legislation.gov.uk/asp/2015/11/contents> (letzter Zugriff 5. 7. 2021); Lilian Lawson, Franke McLean, Rachel O'Neill, Rob Wilks, Recognising British Sign Language in Scotland, in: McKee, De Meulder, Murray, a. a. O., S. 67–81; De-Sign Bilingual. Developing & Documenting Sign Bilingual Best

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

- *Island*: Island verfügt seit 2011 über eine Sprachgesetzgebung. Die Isländische Gebärdensprache (ITM), die von 1000 bis 1500 Personen verwendet wird, ist bereits seit 1999 als Erstsprache gehörloser Kinder in der Sonderschule zugelassen. Gemäss dem Gesetz 61/2011 über den Status der Isländischen Sprache und Isländischen Gebärdensprache ist Isländisch Landes- und Amtssprache. ITM wird als Erstsprache der Gehörlosen anerkannt (ebenso die Brailleschrift für Menschen mit Sehbehinderungen). Jede Person, die auf Gebärdensprache angewiesen ist, erhält das Recht, ITM zu lernen und zu gebrauchen. Das Gesetz von 2011 verpflichtet die Regierung, die Verbreitung und den Erwerb der Sprache sowie die Kultur und Bildung der Gehörlosen zu fördern. Zudem besteht ein Anspruch auf Dolmetschdienste vor Gericht. Ebenfalls sollen staatliche Dienstleistungen in ITM zugänglich gemacht werden. Es besteht kein Budget für die Implementierung des Gesetzes.⁴²

3.4 Zwischenfazit

Wie die kurze Übersicht zeigt, lässt sich seit der Jahrtausendwende ein eindeutiger Trend zu einer ausdrücklichen Anerkennung der Gebärdensprache(n) feststellen. Das Anliegen einer formalen Statusanerkennung tritt dabei zunehmend neben Forderungen nach konkreten Ansprüchen. Die meisten europäischen Staaten haben in den letzten 20 Jahren die einheimische(n) Gebärdensprache(n) in der einen oder anderen Form rechtlich anerkannt. Dies gilt auch für mehrsprachige Länder mit mehreren regionalen Gebärdensprachen. Meist erfolgte die Anerkennung auf politischen Druck der Organisationen der Gehörlosen. Die UNO-BRK hat die Entwicklung mit der Verpflichtung nach Anerkennung und Förderung der sprachlichen und kulturellen Identität der Gehörlosengemeinschaft zusätzlich beschleunigt.

Betrachtet man den aktuellen Stand genauer, ergibt sich ein differenziertes Bild. Unschwer ist zu erkennen, dass es kein einheitliches Verständnis von Anerkennung gibt. Ebenfalls ist nicht immer ersichtlich, welcher Status und welche Leistungsansprüche mit einer Anerkennung genau verbunden sind. Die rechtlichen Formen sind Ergebnis politischer Prozesse und werden von den institutionellen Traditionen des jeweiligen Staates geprägt. Formeln der Anerkennung finden sich teils auf Verfassungs-, teils auf Gesetzesstufe, teils auch im Behindertengleichstellungs- oder Bildungsrecht. Die Unterschiede betreffen nicht nur die Formen, sondern auch die Wirkungen. Die meisten Staaten kennen bereits seit längerem sozialstaatliche Massnahmen, um hörbehinderten und gehörlosen Menschen den Zugang zur hörenden Gesellschaft zu erleichtern. Oft ist nur mittels einer vertieften Analyse erkennbar, welche zusätzlichen Ansprüche eine ausdrückliche Anerkennung begründet.

Practice in School, URL: <https://map-designbilingual.univie.ac.at/legal.php?l=de> (letzter Zugriff 5. 7. 2021).

⁴² No. 61/2011 Act on the Status of the Icelandic language and Icelandic Sign language, 7th June 2011, URL: <https://www.government.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/fret-tir2015/Thyding-log-um-stodu-islenskrar-tungu-og-islensks-taknmals-desember-2015.pdf> (letzter Zugriff 5. 7. 2021); Valgerdur Stefánsdóttir, Ari Páll Kristinsson, Júlía G. Hreinsdóttir, The Legal Recognition of Icelandic Sign Language: Meeting Deaf People's Expectations, in: McKee, De Mulder, Murray, a. a. O., S. 238–253.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

Die Entwicklungen in den ausgewählten Ländern zeigen, dass eine rechtliche Anerkennung zunächst oft ein deklaratorischer Akt ist. Ob eine Anerkennung zu tatsächlichen Verbesserungen, insbesondere im Bildungsbereich führt, hängt vom politischen Umsetzungswillen, vom Erlass griffiger Ausführungsbestimmungen und von den vorhandenen Ressourcen ab. Die Erfahrung zeigt, dass es dazu aufseiten der Gehörlosengemeinschaft oft zusätzliche politische Anstrengungen braucht. Am stärksten deutlich wird der Mehrwert für die Zielgruppe in Staaten, die den Akt der Anerkennung mit partizipativ ausgestalteten Umsetzungsinstrumenten verbinden. Dazu gehören das Einsetzen von Konsultationsgremien oder die Erarbeitung von Aktionsplänen. Der Ländervergleich zeigt aber auch, dass die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprache(n), gerade angesichts der langen Unterdrückungsgeschichte, für die Gehörlosengemeinschaft(en) allein als solche eine grosse symbolische Bedeutung besitzt. Sie steht für die erreichte Anerkennung und Wertschätzung der eigenen Identität und für eine gleichberechtigte Teilhabe an einer vielfältigen Gesellschaft.

4 Bestehende Massnahmen und Ansätze zur Weiterentwicklung

Auch wenn die drei schweizerischen Gebärdensprachen heute auf Bundesebene rechtlich nicht ausdrücklich anerkannt sind, fördern Bund und Kantone die Verwendung der Gebärdensprache mit zahlreichen Massnahmen. Somit lässt sich durchaus von einer impliziten Anerkennung sprechen, in der eine grundlegende Wertschätzung der Sprache und Kultur der Gehörlosen zum Ausdruck gebracht wird. Die nachfolgende Zusammenstellung gibt zunächst eine Übersicht über die bisherigen Ansätze im Umgang mit dem Thema Gehörlosigkeit und Gebärdensprache und zeigt auf, wie diese im Bericht «Behindertenpolitik» des Bundesrats von 2018 berücksichtigt und weiterentwickelt werden. Anschliessend geht sie auf verschiedene Themenbereiche ein.

4.1 Bisherige Ansätze und ihre Weiterentwicklung im Rahmen der Behindertenpolitik des Bundesrats

Der Umgang mit den Themen Gehörlosigkeit und Gebärdensprache war bisher auf Bundesebene vor allem durch zwei Ansätze geprägt:

- Durch einen sozialversicherungsrechtlichen Ansatz, der Gehörlosigkeit primär als ein Defizit betrachtet, das durch medizinische und berufliche Massnahmen, Hilfsmittel oder Dienstleistungen Dritter kompensiert werden soll;
- Durch einen gleichstellungsrechtlichen Ansatz, der Gehörlosigkeit unter dem Aspekt einer Benachteiligung durch die hörende Gesellschaft betrachtet. Der chancengleiche Zugang zur Gesellschaft steht bei diesem Ansatz im Zentrum. Benachteiligungen beim Zugang zu Informationen, zur Bildung oder zum Arbeitsmarkt sollen durch angemessene Massnahmen abgebaut werden. Die Bedeutung der Gebärdensprache für die Identität der Gehörlosen steht dabei weniger im Vordergrund.

Historisch gesehen, stand lange der erste Ansatz im Zentrum. Massgebend war und ist dabei die IV, deren Massnahmen zu Verbesserungen der gesellschaftlichen Teilhabe bei der betroffenen Person und der individuellen Arbeitssituation ansetzen.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

Dieser Zugang wurde im Lauf der Zeit durch den zweiten Ansatz ergänzt, der stärker auf Verbesserungen der sozialen Rahmenbedingungen sowie den Abbau von Diskriminierungen und Barrieren abzielt. Diese Stossrichtung verfolgen das BehiG sowie auf der internationalen Ebene die UNO-BRK.

Gehörlose Menschen gelten gemäss Artikel 2 Absatz 1 BehiG als Menschen mit Behinderungen, auch wenn dies ihrem Selbstverständnis nicht oder nur teilweise entspricht. Demnach finden die Bestimmungen des Gesetzes Anwendung, wenn Menschen aufgrund von Gehörlosigkeit von Benachteiligungen betroffen sind, etwa beim Zugang zu Informationen und Dienstleistungen. Das BehiG setzt, wie in den folgenden Abschnitten detailliert aufgezeigt wird, wichtige Rahmenbedingungen, um den Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen zu wesentlichen gesellschaftlichen Teilbereichen zu verbessern.

Mit dem Bericht «Behindertenpolitik» von 2018 hat der Bundesrat einen weiteren Schritt unternommen, um die Politik in Bezug auf Menschen mit Behinderungen als bereichsübergreifende Querschnitts- und Koordinationsaufgabe über die föderalen Ebenen hinweg zu verankern und in prioritären Handlungsfeldern die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen weiter zu fördern. Der Bericht gibt einen Überblick über den aktuellen Stand, die laufenden Entwicklungen sowie anstehenden Herausforderungen und zeigt Schwerpunkte für die kommenden Jahre auf.⁴³

Mit den im Bericht genannten Schwerpunkten «Gleichstellung und Arbeit», «Selbstbestimmtes Leben» und «Barrierefreiheit und Digitalisierung» setzt der Bundesrat gezielt inhaltliche Impulse. Die Vertiefung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfolgt dabei aus einer übergeordneten Perspektive. Der Bericht sieht deshalb davon ab, Schwerpunkte und Massnahmen zu definieren, die sich ausschliesslich an einzelne Zielgruppen richten. Vielmehr sollen die Massnahmen die Möglichkeiten zur Teilhabe generell verbessern, sei dies im Bereich des Arbeitsmarkts, beim Zugang zu Dienstleistungen oder bei der politischen Partizipation. Mit diesem Ansatz kann eine möglichst grosse Breitenwirkung erzielt werden. Der Umstand, dass Menschen mit Behinderungen von unterschiedlichen Benachteiligungen betroffen sind und unterschiedliche Anliegen haben, wird bei der Umsetzung mitberücksichtigt. Diesbezüglich gilt es, Prioritäten zu setzen und ein sinnvolles Gleichgewicht zwischen unterschiedlichen Ansprüchen zu finden.

Die gesetzten Schwerpunkte beinhalten auch Massnahmen, die für hörbehinderte und gehörlose Menschen von spezifischer Bedeutung sind. Dazu gehören Massnahmen, mit denen die Zugänglichkeit von Informationen und Dienstleistungen verbessert und die Barrierefreiheit der Kommunikation gefördert werden sollen (Ziff. 4.2.3 des Berichts). So ist vorgesehen, die Bedürfnisse von Hör- und Lernbehinderten künftig bei den Informations- und Kommunikationsdienstleistungen des Bundes stärker zu berücksichtigen und vermehrt Informationen auch in Gebärdensprache und in Leichter Sprache zur Verfügung zu stellen. Dazu gehören insbesondere Informationen zu den politischen Rechten und zu wichtigen Gesundheitsthemen.

⁴³ Behindertenpolitik. Bericht des Bundesrates vom 9. Mai 2018, S. 55f., URL: <https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/politique-nationale-du-handicap.html> (letzter Zugriff: 5. 7. 2021).

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

Ebenfalls von besonderer Bedeutung für hörbehinderte und gehörlose Menschen ist das Handlungsfeld «Öffnung von allgemeinen Dienstleistungen und Einrichtungen» innerhalb des Schwerpunktprogramms «Selbstbestimmtes Leben» (Ziff. 4.2.2 des Berichts). Ziel ist es, die Zugänglichkeit von Dienstleistungen und Einrichtungen soweit zu verbessern, dass Menschen mit Behinderungen selbstbestimmt an allen relevanten Lebensbereichen teilhaben können. Im Zentrum des ersten Mehrjahresprogramms 2018–2021 steht vor allem die verbesserte Koordination und Vernetzung der beteiligten Akteurinnen und Akteure. Bei der Erarbeitung des Nachfolgeprogramms für den Zeitraum nach 2023 bietet sich Gelegenheit, die Schwerpunkte zu überprüfen und allenfalls anzupassen.

Dass der Bericht «Behindertenpolitik» nur punktuell auf Anliegen einzelner Zielgruppen eingeht, hängt mit seiner Zielsetzung zusammen. Der Bericht setzt einen übergeordneten Rahmen, um die Koordination und Zusammenarbeit über alle Ebenen hinweg zu verbessern und bestehende Massnahmen und Aktivitäten weiterzuentwickeln. Dies schliesst nicht aus, Massnahmen, die hörbehinderte und gehörlose Menschen spezifisch betreffen, in den aktuellen und künftigen Schwerpunkten zu vertiefen. Zudem setzt der Bericht gezielt dort Schwerpunkte, wo der Bund eine konkrete Handhabe hat. Nicht dazu gehört insbesondere der Bildungsbereich, der in der Zuständigkeit der Kantone liegt (siehe Ziff. 4.4).

4.2 Sprachenordnung und Kulturförderung

Die schweizerischen Gebärdensprachen sind heute auf Bundesebene rechtlich nicht ausdrücklich anerkannt. Die Sprachenordnung des Bundes räumt der Gebärdensprache, über die grundrechtliche Garantie der Sprachen- und Diskriminierungsfreiheit hinaus, keine besondere Stellung ein. Der Zugang zu den Behörden und Informationen des Bundes wird primär auf dem Weg des Behindertengleichstellungsrechts erleichtert (siehe Ziff. 4.3). Ebenfalls erlauben verschiedene sprach- und kulturpolitische Förderinstrumente, Projekte im Bereich Gebärdensprache und Gehörlosenkultur zu unterstützen.

Gebärdensprachen werden, wie andere Sprachen auch, von der Garantie der Sprachenfreiheit in der Bundesverfassung erfasst (Art. 18 BV, SR 101).⁴⁴ Die Sprachenfreiheit beinhaltet das Recht, sich in der Sprache der Wahl, insbesondere in der Erstsprache, auszudrücken. Der Kerngehalt bezieht sich auf die freie Wahl der Sprache in der privaten Kommunikation. Im Verkehr zwischen Privaten und Staat kann die Sprachenfreiheit dagegen eingeschränkt werden, insbesondere durch die Festlegung von Amtssprachen. Die Sprachenfreiheit umfasst nicht das Recht, mit den Behörden in einer Sprache der Wahl zu kommunizieren oder in einer bestimmten Sprache unterrichtet zu werden.⁴⁵ Die grundrechtliche Dimension des Schweizer Sprachenrechts kommt ebenfalls im Verbot von Diskriminierungen aufgrund der Sprache (Art. 8 Abs. 2 BV) zum Ausdruck, ebenso im Recht auf Information in einer der betroffenen Person verständlichen Sprache über die Gründe eines Freiheitsentzugs und die ihr

⁴⁴ Vgl. Erster Bericht der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte der Menschen mit Behinderungen vom 29. Juni 2016, a. a. O., Rz. 117.

⁴⁵ Martina Caroni, Angela Hefti, Kommentar zu Artikel 18 BV, in: Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser, Astrid Epiney, Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015, S. 393–407; 96.091 Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 161.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

zustehenden Rechte bzw. über die ihr gegenüber erhobenen Beschuldigungen (Art. 31 Abs. 2 und Art. 32 Abs. 2 BV).

Die Bundesverfassung und das Sprachengesetz vom 5. Oktober 2007 (SpG, SR 441.1) definieren die schweizerischen Landes- und Amtssprachen Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch. Rätoromanisch ist lediglich im Verkehr mit Angehörigen der rätoromanischen Sprachgemeinschaft eine Amtssprache. Die Kantone bestimmen ihre Amtssprache unter Berücksichtigung des Territorialprinzips selbst (Art. 4 und 70 BV). Artikel 6 Absatz 5 SpG sieht vor, dass die Behörden des Bundes im Verkehr mit Personen, die keine Amtssprache beherrschen, nach Möglichkeit eine Sprache verwenden, welche diese Personen verstehen. Dies schliesst grundsätzlich auch Gebärdensprachen ein. Ein Anspruch, mit den Behörden des Bundes in Gebärdensprache zu kommunizieren ergibt sich ebenfalls aus Artikel 11 der Behindertengleichstellungsverordnung vom 19. November 2003 (BehiV, SR 151.31).

Verfassung und Gesetz sehen zudem Massnahmen zur Förderung der Verständigung und des Austausches zwischen den Sprachgemeinschaften vor. Zudem unterstützt der Bund die mehrsprachigen Kantone Bern, Freiburg, Graubünden und Wallis bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben im Zusammenhang mit der Mehrsprachigkeit sowie die Kantone Graubünden und Tessin bei Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache. Weitere Fördermassnahmen betreffen die Landessprachen im Unterricht (Art. 16 Bst. a–b SpG sowie Art. 9 und 10 der Sprachenverordnung vom 4. Juni 2010 [SpV, SR 441.11]), teils auch die Erstsprache von Kindern und Jugendliche mit Migrationshintergrund (Art. 16 Bst. c SpG, Art. 11 SpV). Bund und Kantone unterstützen zudem, gestützt auf Artikel 17 SpG, die Erforschung der Mehrsprachigkeit derzeit im Rahmen eines Mandats des Kompetenzzentrums für Mehrsprachigkeit der Universität und Pädagogischen Hochschule Freiburg i. Ü. Eine Erweiterung dieses Mandats auf Forschungsprojekte zum Thema Gebärdensprachen/Landessprachen wäre grundsätzlich möglich. Auch die Gewährung von Finanzhilfen an Organisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung zur Förderung der Verständigung (Art. 18 SpG, Art 14 SpV) bezieht sich primär auf die Landessprachen; die Förderziele sind jedoch relativ offen formuliert, so dass eine Förderung der Gebärdensprachen unter diesem Titel nicht von vornherein ausgeschlossen ist.

Gemäss Artikel 14 Absatz 3 BehiG kann der Bund – nebst den Kantonen im Bildungsbereich – Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen. Diese Förderbestimmung wurde 2004 vom Parlament aus dem Vorentwurf zum Sprachengesetz ins BehiG übernommen (siehe Ziff. 2.2). Das EBGB hat unter diesem Titel seit 2004 15 Projekte von Organisationen mit einem direkten Bezug zur Gebärdensprache im Umfang von insgesamt 1'484'500 Franken gefördert.⁴⁶

⁴⁶ Eine Reihe von weiteren, hier nicht erfassten Projekte zur Verbesserung der sozialen Teilhabe gehörloser Menschen wurden aufgrund von Art. 16 und 17 BehiG gefördert. Zu den Finanzhilfen des EBGB: <https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/finanzhilfen.html> (letzter Zugriff 5. 7. 2021).

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

Weitere Fördermöglichkeiten bestehen in der Kulturförderung. Das Bundesamt für Kultur finanziert über das Fördergefäss zur Stärkung der kulturellen Teilhabe auch kulturelle Projekte aus der Gehörlosenkultur (Verordnung des EDI über das Förderkonzept zur Stärkung der kulturellen Teilhabe vom 29. Oktober 2020, SR 442.130). Bisher wurden allerdings nur wenige Projekte eingereicht, die speziell auf die kulturelle Teilhabe von gehörlosen Menschen ausgerichtet sind. In den letzten Jahren wurden etwa verschiedene Theaterprojekte unterstützt (Schauspielseminar für Gehörlose, Oltnen Schauspielschule, 2018–2021; «Über die Verhältnisse», Methodenarbeit zu performativer Arbeit mit Gehörlosen und Gebärdensprache, Verein Movo, 2016). Die Definition von kultureller Betätigung, die dem Fördergefäss zugrunde liegt, ist sehr breit gefasst, so dass weitere Anliegen zur Förderung der Gehörlosenkultur (Geschichten, Traditionen, Humor etc.) darin Platz haben. Es ist sicher sinnvoll, die bestehenden Fördermöglichkeiten noch besser bekannt zu machen.

Die Kultur der Gehörlosen gehört zum immateriellen Kulturerbe der Schweiz im weitesten Sinn. Mit dem Beitritt zum UNESCO-Übereinkommen zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes (SR 0.440.6) hat die Schweiz 2008 die Bedeutung dieses Kulturerbes unterstrichen und sich verpflichtet, ein Inventar der lebendigen Traditionen zu erarbeiten und periodisch zu aktualisieren. Das Inventar umfasst derzeit 199 Einträge.⁴⁷ Österreich und Deutschland haben ihre Gebärdensprachen 2013 respektive 2020 in ihre nationalen Inventare aufgenommen. Bei der Aktualisierung der Liste, die in den nächsten Jahren geplant ist, koordiniert der Bund das Gesamtvorhaben. Die Kantone identifizierten ihre lebendigen Traditionen. Dabei greifen sie auch Vorschläge aus der Bevölkerung auf. Eine Steuergruppe diskutiert diese Vorschläge und trifft eine Auswahl. Eine Aufnahme in die Liste des immateriellen Kulturerbes hat symbolischen Charakter; die Trägerschaften der erfassten Kulturgüter können aus einem Eintrag keinerlei Rechte ableiten.

Weiter als auf Bundesebene sind die Bestrebungen zu einer ausdrücklichen Anerkennung der Gebärdensprache auf kantonaler Ebene fortgeschritten. Zwei Kantone anerkennen die Gebärdensprache in ihren Kantonsverfassungen. Artikel 12 der Verfassung des Kantons *Zürich* von 2005 anerkennt die Gebärdensprache als Teil der Sprachenfreiheit. Artikel 16 der Verfassung des Kantons *Genf* von 2012 anerkennt die Gebärdensprache als Teil der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Beide Verfassungsbestimmungen wurden anlässlich einer Totalrevision aufgenommen.⁴⁸ Gemäss Einschätzung des Schweizerischen Gehörlosenbunds SGB-FSS hat die Regelung im Kanton Zürich bisher keine direkten Wirkungen gezeigt. Im Kanton Genf werden seit 2020, u. a. gestützt auf die erwähnte Verfassungsbestimmung, die Debatten des Grossen Rates mit Untertiteln und Gebärdensprachübersetzung im Livestream übertragen.

Die Volksinitiative für eine kantonale Behindertengleichstellung, die 2017 im Kanton *Basel-Stadt* eingereicht wurde, sah u. a. vor, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer

⁴⁷ Das Inventar der lebendigen Traditionen ist abrufbar unter: www.lebendige-traditionen.ch (letzter Zugriff: 5. 7. 2021)

⁴⁸ Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, Zürcher Gesetzessammlung, LS 101; Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012, Recueil systématique Genevoise, A 2 00.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprache und der Kultur der Gehörlosen, haben sollen.⁴⁹ Die Initiative wurde inzwischen zugunsten des Gegenvorschlags für ein Behindertenrechtegesetz zurückgezogen. Das Behindertenrechtegesetz trat Anfang 2021 in Kraft. Die Behandlung einer gleichlautenden Volksinitiative im Kanton *Basel-Land* ist derzeit hängig.

Der Grosse Rat des Kantons *Waadt* überwies am 9. Februar 2021 eine parlamentarische Initiative, die eine Partialrevision der Kantonsverfassung verlangt. Mit einem Zusatz zu Artikel 61 der Kantonsverfassung (Integration von Menschen mit Behinderungen) soll die französische Gebärdensprache anerkannt werden. Hörbehinderte, gehörlose oder sprachbehinderte Personen erhalten das Recht, im Verkehr mit staatlichen Behörden und Diensten die französische Gebärdensprache zu verwenden.⁵⁰ Der Staatsrat des Kantons *Freiburg* hat sich im Mai 2021 gegen eine Anerkennung der Gebärdensprache als Amtssprache auf Verfassungsebene ausgesprochen, er will aber die Frage der Anerkennung der Gebärdensprache im weiteren Sinn bei der Erstellung des künftigen Massnahmenplans zur Politik für Menschen mit Behinderungen untersuchen lassen.⁵¹ In den Kantonen *Bern und Tessin* sind derzeit parlamentarische Vorstösse hängig, die eine rechtliche Anerkennung der Gebärdensprache oder zumindest entsprechende Abklärungen verlangen.⁵² Eine Anerkennung der Gebärdensprache ist ebenfalls im Entwurf zu einem Gesetz über die Inklusion und die Begleitung von Menschen mit Behinderungen des Kantons *Neuenburg* vorgesehen.⁵³ Im Kanton *Zürich* sind die Anerkennung der Gebärdensprache und die Förderung der bilingualen Bildung Teil der Forderungen der Behindertenorganisationen für einen kantonalen Aktionsplan zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention.⁵⁴

4.3 Erleichterung der Kommunikation sowie der sozialen und kulturellen Teilhabe

Die Erleichterung der Kommunikation mit der hörenden Gesellschaft und des Zugangs zu Informationen bildet eine der Hauptstossrichtungen der bisherigen Politik in Bezug auf Menschen mit Behinderungen. Dazu gehört, dass wichtige Informationen und Kommunikationskanäle nach dem Zwei-Sinne-Prinzip zugänglich gemacht

⁴⁹ Ratschlag und Bericht des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt betreffend die kantonale Volksinitiative «Für eine kantonale Behindertengleichstellung» und Gegenvorschlag für ein Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtegesetz, BRG), 14. Juni 2018. Der Wortlaut von Abs. 2 des ursprünglich vorgeschlagenen Verfassungsartikels § 9a lautete: «Menschen mit Behinderung haben gleichberechtigt mit anderen Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprache und der Kultur der Gehörlosen»

⁵⁰ Beschluss des Grossen Rats des Kantons Waadt, 9. Februar 2021, Initiative 19_INI_017 Porchet, Un signe pour les personnes sourds, 6 juin 2019. Der vorgeschlagene Absatz 3 Artikel 61 Kantonsverfassung lautet: «(1) La langue des signes française est reconnue. (2) Les personnes malentendantes, sourdes ou privées de l'usage de la parole ont le droit de recourir à la langue des signes française dans leurs relations avec les administrations et services relevant de l'Etat.»

⁵¹ Antwort des Staatsrats des Kantons Fribourg auf die Anfrage Senti Julia / Kubski Grégoire Unterstützung für gehörlose Personen und Anerkennung der Gebärdensprache, 17. Mai 2021.

⁵² Kanton Bern: Motion 161-2019 Hamadouli Für eine amtliche Anerkennung der Gebärdensprache, 11. Juni 2019; Kanton Tessin: Mozione 1436 Gruppo PS Per il riconoscimento ufficiale della lingua dei segni e dei diritti di informazione/comunicazione dei disabili del 17 settembre 2019.

⁵³ Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur l'inclusion et sur l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap (LIInA), 22 février 2021, insbesondere Art. 5 Abs. 3, Bst. d des Gesetzesentwurfs.

⁵⁴ Behindertenkonferenz Kanton Zürich, Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention im Kanton Zürich: Top-Prioritäten aus der Perspektive von Menschen mit Behinderung, Mai 2020.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

werden und dass bei Bedarf Gebärdensprachdolmetscherinnen und -dolmetscher zur Verfügung gestellt werden und deren Finanzierung gesichert ist. Massgebend sind in diesem Zusammenhang insbesondere das allgemeine Diskriminierungsverbot (Art. 8 BV) und, zumindest auf Bundesebene, die Bestimmungen des BehiG.

Das BehiG sieht die Beseitigung rechtlicher und tatsächlicher Benachteiligungen und insbesondere den verbesserten Zugang zu öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen, zum öffentlichen Verkehr, zu privaten Gebäuden ab einer bestimmten Grösse, zu öffentlich angebotenen Dienstleistungen sowie zu Aus- und Weiterbildungen vor. Artikel 14 Absatz 1 BehiG verpflichtet die Behörden des Bundes, Rücksicht auf die besonderen Anliegen der Sprach-, Hör- oder Sehbehinderten zu nehmen. Dazu gehört insbesondere das Zugänglichmachen von Informationen in Gebärdensprache (z. B. in Form von Videoclips). Gemäss Artikel 11 BehiV treffen die Stellen der Bundesverwaltung auf Verlangen einer sprach-, hör- oder sehbehinderten Person die nötigen Vorkehren, damit diese die zuständige Behörde aufsuchen und mit ihr kommunizieren kann. Die Bundesverwaltung übernimmt aufgrund dieser Bestimmung die Kosten, die bei Behördenkontakten, Veranstaltungen etc. für Gebärdensprachübersetzungen oder für das Schriftdolmetschen anfallen.

In den letzten Jahren hat die Bundesverwaltung vermehrt wichtige Informationen in Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt. Seit 2017 publiziert z. B. die Bundeskanzlei Erklärvideos in Gebärdensprache zu eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen. Im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise veröffentlichte auch das Bundesamt für Gesundheit zahlreiche Video-Clips, um gesundheitsrelevante Informationen zeitnah in Gebärdensprache zugänglich zu machen.

Der Verein eCH veröffentlichte 2020 den Accessibility Standard eCH-0059 3.0, der sich an Behörden und weitere öffentlichen Stellen auf allen föderalen Ebenen, staatsnahe Betriebe und weitere Körperschaften des öffentlichen Rechts richtet. Der Standard sieht vor, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören Informationen zu Leben und Gesundheit, zur Wahrnehmung politischer und persönlicher Rechte, zu Gewalt- und Gesundheitsprävention, zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und zu zielgruppenspezifischen Themen (z. B. zur Gleichstellung oder zur IV). Die Anwendung und Umsetzung des Standards eCH-0059 3.0 durch den Bund ist derzeit in Prüfung.

Weitere relevante Bestimmungen betreffen den Zugang zu Fernsehsendungen und Filmen. Gemäss Artikel 14 Absatz 4 BehiG kann der Bund Massnahmen fördern, die Fernsehsendungen Hör- und Sehbehinderten zugänglich machen. Das Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006 (RTVG, SR 784.40) verpflichtet die SRG und konzessionierte regionale Fernsehveranstalter zudem dazu, Leistungen zugunsten der Menschen mit Behinderungen zu erbringen (Art. 7, Abs. 3–4 sowie Art. 24 Abs. 3 RTVG für die SRG). Gemäss Art. 7 Abs. 6 der Radio und Fernsehverordnung vom 9. März 2007 (RTVV, SR 784.401) wird der Umfang der von der SRG zu erbringenden Leistungen in einer Vereinbarung zwischen der SRG und den betroffenen Behindertenverbänden festgelegt. Die aktuelle Vereinbarung von 2017 sieht vor, den Anteil der untertitelten Fernsehsendungen in allen Sprachregionen schrittweise

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

bis 2022 von 50 auf 80 Prozent zu steigern. Dazu gehört auch das Online-Angebot. Seit 2019 werden die Programme der Hauptsendezeit sowie die Programme ab Sonntagmittag untertitelt. Die Hauptausgaben der Tagesschauen werden in Gebärdensprache übersetzt. Die regionalen Fernsehveranstalter, die über eine Konzession verfügen, sind verpflichtet, ihre tägliche Hauptinformationssendung zu untertiteln. Diese Kosten werden ebenfalls aus der Abgabe für Radio und Fernsehen finanziert. Gemäss Artikel 65 der Verordnung des Eidgenössischen Departement des Innern über die Filmförderung vom 21. April 2016 (FIFV, SR 443.113) müssen Filme, deren Herstellung vom Bund mit Finanzhilfen gefördert werden, Untertitelspuren in der Original- und einer weiteren Landessprache aufweisen. Die in einer Landessprache gesprochenen oder synchronisierten Filme müssen ebenfalls Audiodeskriptionen in mindestens einer weiteren Landessprache aufweisen.

Das BehiG erfasst Kantone, Gemeinden und konzessionierte Unternehmen lediglich insofern, als diese Bundesaufgaben wahrnehmen (Art. 3 Bst. e BehiG). Kantone und Gemeinden sind jedoch aufgrund von Artikel 8 BV verpflichtet, einen diskriminierungsfreien Zugang zu ihren Angeboten zu gewährleisten. Dazu gehört ggf. die Übernahme der Kosten für Dolmetscherinnen und Dolmetscher im Rahmen der Verhältnismässigkeit. Dies gilt auch für Verfahren vor kantonalen Behörden.⁵⁵ Die Kantone können auch weitergehende Massnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen vorsehen (Art. 4 BehiG).⁵⁶

Einige kantonale Gesetze und Gesetzesentwürfe sehen Massnahmen zur Erleichterung des Zugangs zu Informationen und Kommunikationsmitteln vor, die die Teilhabe von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erleichtern. Gemäss dem Gesetz über Menschen mit Behinderungen des Kantons *Freiburg* von 2017 fördert der Staat die Entwicklung und den Gebrauch von Kommunikations- und Informationsmitteln, die den Kompetenzen und Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Ebenso wird die Zurverfügungstellung von personalisierten Informationen gewährleistet.⁵⁷ Das Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen des Kantons *Basel-Stadt* von 2019 enthält Bestimmungen zur Erleichterung des Zugangs zu Informationen und zur Rechtspflege sowie zur Förderung einer inklusiven Kultur. Ebenfalls erhalten Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit zum Erlernen einer auf ihre Behinderung abgestimmten Kommunikationstechnik.⁵⁸ Das Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen des Kantons *Wallis*, das im Mai 2021 revidiert wurde, sieht vor, dass Behörden mit Menschen mit Behinderungen auf verständliche Art und Weise kommunizieren und die erforderlichen Hilfestellungen wie etwa Dolmetscherinnen und Dolmetscher zur Verfügung stellen. Ein Vorstoss im Verfassungsrat verlangt zudem, dass Menschen mit Behinderungen das Recht erhalten, in einer ihren Bedürfnissen und Fähigkeiten angepassten Form Informationen zu

⁵⁵ Vgl. Urteil des Berner Obergerichts vom 26. November 2013, ZK 13 551. Das Gericht entschied, dass der Staat für die Kosten für eine Gebärdensprachübersetzung in einem Scheidungsverfahren aufkommen muss.

⁵⁶ Markus Schefer, Caroline Hess-Klein, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014., S. 263f.

⁵⁷ Gesetz über Menschen mit Behinderungen (BehG), 12. Oktober 2017, Systematische Gesetzessammlung SGF 10.4.

⁵⁸ Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtegesetz, BRG), 18. September 2019, Systematische Gesetzessammlung 140.500.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

empfangen und zu kommunizieren. In diesem Zusammenhang wird ausdrücklich auch auf die Gebärdensprache verwiesen.⁵⁹

Einige Kantone (z. B. Bern, Luzern) und Städte (z. B. Bern, St. Gallen, Uster, Zürich) stellen seit ausgewählte Informationen in Gebärdensprache zur Verfügung oder kommen für die Kosten von Dolmetscherinnen und Dolmetscher bei Behördenkontakten auf. Der Kanton Genf überträgt als erster und bisher einziger Kanton die Debatten des Grossen Rats mit Untertiteln und Gebärdensprachübersetzung.

Private Anbieter öffentlich zugänglicher Leistungen dürfen Menschen mit Behinderungen ebenfalls nicht diskriminieren (Art. 6 BehiG). Die Erfahrungen zeigen allerdings, dass die Durchsetzung in der Praxis auf verschiedene Hürden stösst.⁶⁰ Dies zeigt etwa eine neue Erhebung der Stiftung «Zugang für alle», die die Zugänglichkeit von Onlineshops untersucht hat. Demnach ist nur gerade knapp ein Viertel der getesteten Onlineshops für Menschen mit einer Behinderung gut bis sehr gut nutzbar.⁶¹ Für gehörlose Menschen stellt vor allem die fehlende Verpflichtung privater Anbieter öffentlich zugänglicher Dienstleistungen, Informationen auch visuell zugänglich zu machen und bei Bedarf für die Dolmetschkosten aufzukommen, ein Hindernis dar. Tatsächlich ist die Übernahme der vergleichsweise hohen Kosten durch das BehiG nicht abgedeckt. Einige öffentliche und private Kulturförderstellen haben in den letzten Jahren deshalb begonnen, solche Kosten bei Kulturveranstaltungen im Sinn eines Nachteilsausgleichs zusätzlich abzugelten.

Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) unterstützt, gestützt auf Artikel 74 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (SR 831.20), Leistungen, die durch individuelle Massnahmen der IV nicht abgedeckt sind. Es bestehen derzeit Verträge mit 23 Dachorganisationen der privaten Behindertenhilfe, die die soziale Eingliederung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen fördern. Die Finanzhilfen unterstützen Leistungen v. a. in den Bereichen Sozial- und Rechtsberatung, Kurse sowie Grundlagen-, Informations- und Öffentlichkeitsarbeit. Ein grosser Teil der 23 Organisationen erbringen Dienstleistungen, die sich an Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen richten. Sechs Organisationen stellen Angebote bereit, die sich spezifisch an die Zielgruppe der gehörlosen und hörbehinderten Menschen richten.⁶² Die vorgesehenen Finanzhilfen an diese sechs Organisationen betragen in der Vertragsperiode 2020–2023 rund 9,5 Mio. Franken pro Jahr.⁶³ Aufgrund der Abrechnung nach Leistungskategorien ist es nicht möglich, im Detail zu eruieren, welcher Teil dieser Mittel für die Förderung der Gebärdensprache im engeren Sinn eingesetzt wird. Zu den unterstützten Leistungen gehören auch Dolmetscheinsätze bei Arztbesuchen, persönlichen Besorgungen, wichtigen Kontakten, etc. 2019 hat das

⁵⁹ Gesetz über die Rechte und Inklusion von Menschen mit Behinderungen, Artikel 35c, Systematische Gesetzessammlung 850.6; Bericht zuhanden des Verfassungsrat des Kantons Wallis. Kommission 2 Grund- und Sozialrechte, Zivilgesellschaft, 17. Februar 2020, Vorschlag B 12.4.

⁶⁰ Schefer, Hess-Klein, a. a. O. S. 296–308.

⁶¹ Manu Heim, Andreas Uebelbacher, Sylvia Winkelmann-Ackermann, Schweizer Accessibility-Studie Onlineshops. Eine Studie von «Zugang für alle» zur Barrierefreiheit von Onlineshops in der Schweiz im Jahr 2020, Zürich 2020.

⁶² Schweizerische Vereinigung der Eltern hörgeschädigter Kinder (SVEHK), Pro audito Schweiz, Schweizerischer Gehörlosenbund (SGB-FSS), Forum écoute, Hörbehindertenverband Schweiz (Sonos), Procom.

⁶³ Angaben des Bundesamts für Sozialversicherungen.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

BSV der Stiftung Procom dafür Leistungen im Umfang von über 2 Mio. Franken abgegolten.⁶⁴ Ein Rechtsanspruch auf solche Leistungen besteht jedoch nicht. Die Verfügbarkeit der Dolmetscherinnen und Dolmetscher ist zudem abhängig von den vorhandenen Kapazitäten. Personen, die nicht IV-berechtigt sind (im Sinn von Artikel 74 IVG), können zwar Leistungen von Procom beziehen, diese Leistungen werden aber nicht von der IV subventioniert.

Die Organisationen der Gehörlosen weisen darauf hin, dass die gegenwärtigen Vergütungsmöglichkeiten nicht alle Bedürfnisse abdecken. Weil die Kosten nicht immer übernommen oder zeitweise zu wenig Dolmetscherinnen und Dolmetscher zur Verfügung stehen, sei es den betroffenen Personen nicht immer möglich, gleichberechtigt am sozialen und kulturellen Leben teilzunehmen. Plausibilisierte und belastbare Angaben, wie gross der ungedeckte Bedarf an Dolmetschleistungen ist, liegen allerdings nicht vor. Die aktuelle Datenlage macht es deshalb schwierig, allfällige Bedarfslücken und deren Kostenfolgen zuverlässig einzuschätzen. Angesichts der offenen Fragen ist es zielführend, die Thematik im Rahmen des Berichts «Behindertenpolitik» des Bundesrats weiterzuverfolgen. Ein Gefäss hierfür bietet insbesondere das Handlungsfeld «Öffnung von allgemeinen Dienstleistungen und Einrichtungen» des Programms «Selbstbestimmtes Leben».

Die technologische Entwicklung und die Digitalisierung bieten laufend neue Möglichkeiten, die Kommunikation zu erleichtern. Moderne Spracherkennungssoftware ermöglicht es, gesprochene Sprache in Echtzeit in geschriebene Sprache (Untertitel) zu übertragen. Verfahren, die Laut- oder Schriftsprache in Gebärden (und umgekehrt) übertragen, befinden sich in Entwicklung. Bereits haben Versuche mit Mobiltelefon-Apps und virtuellen Personen (Avatare) stattgefunden. Die Avatar-Technologie, die auch von den Schweizerischen Bundesbahnen getestet wurde, ist allerdings komplex und noch nicht praxisreif. Derzeit laufen Versuche, Lautsprecherdurchsagen durch einen optischen Kanal zu ergänzen. Wichtig festzuhalten ist, dass es bei diesen und anderen Ansätzen nicht darum geht, die Gebärdensprache überflüssig zu machen. Ziel ist es vielmehr, in bestimmten Situationen die Abhängigkeit gehörloser Personen von Dolmetschdiensten zu verringern und die individuelle Autonomie zu stärken.

4.4 Zugang zu bilingualer Bildung

Damit gehörlose Menschen von Kind an die Gebärdensprache erlernen und pflegen können, müssen sie Zugang zu einem bilingualen Bildungsangebot erhalten, das von der Frühförderung bis zur Sekundarstufe II reicht. Kinder und Jugendliche werden dabei gleichzeitig in der Gebärdensprache sowie in der Schrift- und/oder Lautsprache unterrichtet. Für den Unterricht braucht es eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters und gebärdensprachkompetenten Lehrpersonen. Gehörlose Lehrpersonen können zugleich positive Rollenvorbilder sein. Auch hörende Schülerinnen

⁶⁴ Angaben des Bundesamts für Sozialversicherungen. 2019 leistete die Stiftung Procom insgesamt 10'706 Dolmetscheinsätze (21735 Stunden) in der deutsch-, 6226 Einsätze (12617 Stunden) in der französisch und 983 Einsätze (2144 Stunden) in der italienischsprachigen Schweiz. Die Nutzung in der deutsch- und französischsprachigen Schweiz über die letzten Jahre war konstant, jene in der italienischsprachigen Schweiz deutlich zunehmend. Die Procom betreibt ebenfalls eine Gesprächsvermittlung mittels Telefon, SMS und Video in allen drei Gebärdensprachen und ist für die Teletext-Seiten für Gehörlose zuständig; vgl. Geschäftsbericht der Procom 2019, URL: <https://www.procom-deaf.ch/de/Publikationen.aspx> (letzter Zugriff: 5. 7. 2021).

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

und Schüler sollen die Möglichkeit erhalten, Gebärdensprache zu erlernen. Damit der Unterricht in Gebärdensprache in den Betrieb der Regelschule integriert werden kann, sind schulorganisatorische Anpassungen nötig. So können zum Beispiel spezialisierte Schulstandorte definiert werden, die eng mit (heil-)pädagogischen Kompetenzzentren zusammenarbeiten. Das Schaffen separativer Angebote, die ausschliesslich für gehörlose Kinder und Jugendliche bestimmt sind, ist dagegen weniger zielführend und sollte vermieden werden.

Für das Schulwesen sind in der Schweiz die Kantone zuständig. Dies gilt seit dem Neuen Finanzausgleich (2008) auch für die Schulung von behinderten Kindern und Jugendlichen (Art. 62 Abs. 3 BV). Die Kantone kommen seither ebenfalls für die Ausbildung von Gebärdensprachdolmetscherinnen und -dolmetschern sowie -fachpersonen auf.⁶⁵ Die Verpflichtung aufgrund von Artikel 24 Ziffer 3 UNO-BRK, mit geeigneten Massnahmen das Erlernen der Gebärdensprache zu erleichtern, richtet sich somit in erster Linie an die Kantone. Artikel 20 Absatz 3 BehiG verpflichtet die Kantone, 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 auch die Möglichkeit, dass gehörlose Kinder und Jugendliche sowie ihre Angehörigen die Gebärdensprache erlernen können. Das Sonderpädagogik-Konkordat, dem heute 16 Kantone angehören, konkretisiert den verfassungsrechtlichen Bildungsauftrag und verpflichtet die Kantone zur Zusammenarbeit.⁶⁶ Der Bund kann Bemühungen der Kantone zur Förderung der schulischen und der beruflichen Ausbildung Sprach- oder Hörbehinderter in der Gebärden- und Lautsprache im Rahmen von Artikel 14 Absatz 3 BehiG unterstützen. Diese Fördermöglichkeit wurde bislang jedoch nicht in Anspruch genommen. Der Bund kann zudem aufgrund von Artikel 54 und 55 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (BBG, SR 412.10) Beiträge für die Förderung der berufsorientierten Bildung von Menschen mit Behinderungen leisten.

In der Schweiz gibt es heute kein flächendeckendes Angebot an bilingualer Bildung, das alle Schulstufen abdeckt. Lücken gibt es ebenfalls bezüglich der Angebote zur Beratung von Eltern gehörloser Kinder und zur Frühförderung. Gemäss dem Schweizer Zentrum für Heil- und Sonderpädagogik und den Fachverbänden im Bereich der Gehörlosenpädagogik existiert derzeit keine schweizweite Übersicht über die vorhandenen bilingualen Bildungsangebote. Ebenso gibt es keine verbindlichen Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen.

Bilingual orientierte Bildungsangebote der Grundschule konzentrieren sich heute auf einzelne Bildungseinrichtungen und Kompetenzzentren (z. B. Zentrum für Hören und Sprache, in Münchenbuchsee, Zentrum für Gehör und Sprache in Zürich, Oberstufe für Gehörlose und Hörbehinderte Sek3 in Zürich, Institut St. Joseph in Freiburg). Dabei wird vielfach in Kombination mit der Lautsprache unterrichtet. Der Grossteil der

⁶⁵ In der Deutschschweiz erfolgt die Ausbildung heute an der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik in Zürich. Für die französisch- und italienischsprachigen Schweiz fehlen vergleichbare Ausbildungsangebote. Die Universität Genf ist derzeit daran, einen neuen Studiengang aufzubauen. Ebenfalls im Aufbau befinden sich Ausbildungsangebote für gehörlose Übersetzerinnen und Übersetzer.

⁶⁶ Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007 sowie die dazugehörigen Erläuterungen, URL: <https://www.edk.ch/de/themen/sonderpaedagogik> (letzter Zugriff 5. 7. 2021).

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

gehörlosen und hörbehinderten Kinder und Jugendlichen besucht, insbesondere auf der Sekundarstufe I, eine Regelschule und wird ambulant begleitet. Mehrere Zentren erarbeiten derzeit zusammen mit der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik einen Fachlehrplan für den (bilingualen) Gebärdensprachunterricht. Der Lehrplan wird voraussichtlich im September 2021 der Öffentlichkeit vorgestellt.

An der Berufsfachschule für Lernende mit Hör- und Kommunikationsbehinderung in Zürich werden gehörlose und hörbehinderte Jugendliche in der beruflichen Grundbildung unterrichtet, auf die Berufsmaturität vorbereitet und bei Weiterbildungen unterstützt. Eine Möglichkeit, die die Matura ganz oder teilweise in Gebärdensprache zu absolvieren, gibt es dagegen derzeit in der Schweiz nicht. Gehörlose und hörbehinderte Schülerinnen und Schüler der Sekundärstufe II sowie Studierende der Tertiärstufe haben Anrecht auf Massnahmen beruflicher Art aufgrund von Artikel 16 IVG, sofern die Ausbildung den Fähigkeiten der versicherten Personen entspricht. Dazu gehört insbesondere die Finanzierung von Dolmetscheinsätzen.

Gebärdensprachlehrpersonen hatten in der Schweiz lange keine berufliche Anerkennung. Im April 2021 hat das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation den Beruf der Gebärdensprachlehrerin und des Gebärdensprachlehrers offiziell anerkannt. Gebärdensprachkompetente Lehrpersonen spielen eine wichtige Rolle bei der schulischen und sozialen Integration gehörloser Kinder und Jugendlicher.

Der Aufbau eines flächendeckenden bilingualen Bildungsangebots für Gehörlose ist ein in pädagogischer, personeller und organisatorischer Hinsicht anspruchsvolles Unterfangen, das eine enge Koordination und Vernetzung der involvierten Akteurinnen und Akteure bedingt. Es ist offensichtlich, dass das Entwicklungspotenzial in der Schweiz, auch im Vergleich mit anderen Staaten, diesbezüglich noch nicht ausgeschöpft ist. Die Bildungshoheit und die Umsetzung liegen bei den Kantonen. Der Bund hat lediglich die Möglichkeit, laufende Entwicklungen zu unterstützen. Als geeigneter Rahmen können dabei der Bericht «Behindertenpolitik» des Bundesrats und die darin aufgezeigten Handlungsfelder genutzt werden. Dabei dürfte es zunächst darum gehen, einen strukturierten Dialog zwischen den involvierten Akteurinnen und Akteuren (Bund, Kantone, Kantonskonferenzen, Bildungseinrichtungen, Fach- und Selbsthilfeorganisationen) zu etablieren. Denkbar wäre, die bestehenden Angebote in einem nächsten Schritt mittels einer Bestandesaufnahme besser zu vernetzen und gemeinsam Good Practices für eine bilinguale Bildung zu entwickeln. Was die Frühförderung anbelangt, wird der Bundesrat zudem die Situation und die Bedürfnisse von Kindern mit besonderen Bedürfnissen (inkl. gehörloser Kinder) bei der Beantwortung der Motion 18.3834 Eymann Frühe Sprachförderung berücksichtigen.

4.5 Chancengleicher Zugang zum Arbeitsmarkt

Das Bundesamt für Statistik publiziert regelmässig Daten zur Arbeitsmarktsituation von Menschen mit Behinderungen. Weil die Stichprobengrössen der Erhebungen meist klein sind, ist es nicht möglich, spezifische Auswertungen für einzelne Gruppen wie hörbehinderte oder gehörlose Menschen vorzunehmen.⁶⁷ Aufgrund verschiedener, jedoch nicht-repräsentativer Studien ergibt sich der Eindruck, dass sich die Er-

⁶⁷ Bundesamt für Statistik, Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen.html> (letzter Zugriff 5. 7. 2021).

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

werbsituation von hörbehinderten und gehörlosen Menschen in den letzten Jahrzehnten tendenziell verbessert hat. Jahrzehntelang war die Berufswahl Gehörloser auf wenig qualifizierte Tätigkeiten beschränkt. Gehörlose waren auch in ihren weiteren beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten benachteiligt. Auch aufgrund von prekären Arbeitsverhältnissen dürften Gehörlose, zumindest bis in die jüngste Vergangenheit, häufiger von Erwerbslosigkeit betroffen gewesen sein.⁶⁸ Neuere Erhebungen zeigen hingegen, dass hörbehinderte und gehörlose Menschen heute über ein vergleichbares Ausbildungsniveau wie Hörende verfügen. Auch das Lohnniveau dürfte ähnlich sein, wobei gehörlose Frauen in der Tendenz weniger verdienen. Benachteiligungen bestehen aber weiterhin bezüglich der Weiterbildung und den beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten. Oft werden Hörbehinderte und Gehörlose unter ihrem Ausbildungsniveau beschäftigt und bei Beförderungen nicht berücksichtigt.⁶⁹ Gehörlose Jugendliche sind bereits bei der Berufswahl mit Hürden konfrontiert, etwa weil ihre Berufswünsche nicht genügend ernst genommen werden oder ihr Potenzial unterschätzt wird.⁷⁰

Die Schweiz verfügt über einen liberalen Arbeitsmarkt. Das BehiG erfasst lediglich Arbeitsverhältnisse nach Bundespersonalrecht (Art. 3 Bst. g BehiG). Die übrigen öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse unterstehen dem allgemeinen Diskriminierungsverbot (Art. 8 BV). Gehörlose und hörbehinderte Menschen in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen werden – wie alle anderen Arbeitnehmenden auch – nur im Rahmen der allgemeinen Fürsorgepflicht des Arbeitsgebers geschützt.

Der Zugang gehörloser Menschen zum Erwerbsleben wird heute vonseiten des Bundes auf verschiedene Arten erleichtert und gefördert. Dabei ist zwischen den Massnahmen der IV, die vor allem auf die individuelle Arbeitssituation abzielen, Massnahmen im Bereich des Bundespersonalrechts sowie Massnahmen zur Verbesserung der allgemeinen Rahmenbedingungen und zur Förderung eines inklusiven Arbeitsumfeldes zu unterscheiden.

Die IV fördert die Wiederherstellung und den Erhalt der Erwerbsfähigkeit von Menschen mit Beeinträchtigungen mit einer Palette von Eingliederungsmassnahmen. Dazu gehören medizinische Massnahmen, die Abgabe von Hilfsmitteln, Massnahmen der Früherfassung und Frühintervention, Integrationsmassnahmen, Massnahmen beruflicher Art sowie als akzessorische Leistungen Taggelder. Nur wenn eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt nicht mehr möglich ist, sieht die IV als Einkommensersatz Teil- oder ganze Renten vor. Die Ausrichtung hin zu einer Eingliederungsversicherung wurde durch die letzten IV-Revisionen und die Vorlage zur Weiterentwicklung der IV (Inkrafttreten für 2022 vorgesehen) weiter verstärkt.

Gehörlose und hörbehinderte Menschen beziehen nur selten eine IV-Rente. Sie machten 2019 in der Schweiz 0,5 Prozent aller Rentenbezüglerinnen und -bezügler

⁶⁸ Blaser, Ruoss, a. a. O; Mireille Audeoud, Peter Lienhard, Mittendrin – und doch immer wieder draussen. Forschungsbericht zur beruflichen und sozialen Integration junger hörgeschädigter Erwachsener, Luzern 2006, S. 57. Vgl. hierzu auch: Interpellation 11.3900 Cassis Berufliche Integration von gehörlosen Menschen fördern.

⁶⁹ Anina Hille, Brigitte Roos, Felix Seidel, Yvonne Seiler Zimmermann, Gabrielle Wanzenried, Studie zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten Personen in der Schweiz, Luzern 2020, S. 28f., 56f.

⁷⁰ Audeoud, Lienhard a. a. O., S. 54, 87, 90.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

der IV aus. Dieser Anteil dürfte allerdings leicht unterschätzt sein, weil mehrfache Funktionsausfälle für die Statistik nicht differenziert erfasst werden. Häufiger in Anspruch genommen werden Massnahmen beruflicher und medizinischer Art sowie Hilfsmittel wie Hörgeräte oder CI-Prozessoren.

Von besonderer Bedeutung ist im vorliegenden Zusammenhang die Vergütung der Kosten für Gebärdensprachdolmetscherinnen und -dolmetscher. Mit dieser Massnahme soll die Kommunikation bei der Aus- und Weiterbildung, am Arbeitsplatz und, in beschränktem Mass, auch bei der Pflege sozialer Kontakte ausserhalb der Arbeit ermöglicht und gefördert werden. Das IVG unterscheidet diesbezüglich zwischen Vergütungen für Dienstleistungen Dritter im Zusammenhang mit der Berufsausübung (Art. 21ter Abs. 2 IVG sowie Art. 9 der Verordnung des EDI über die Abgabe von Hilfsmitteln durch die Invalidenversicherung vom 29. November 1976 [HVI, SR 831.232.51]), die bei ausgewiesenem Bedarf anstelle eines Hilfsmittels gewährt werden, sowie Vergütungen im Zusammenhang mit beruflichen Massnahmen, insbesondere mit Aus- und Weiterbildungen (Art. 15–18 IVG). Während die Abgeltung für Dienstleistungen Dritter derzeit auf monatlich 1793 Franken beschränkt ist, erfolgt die Kostengutsprache bei den übrigen Massnahmen individuell durch die IV-Stellen. Das BSV hat der Stiftung Procom 2019 1,635 Mio. Franken für Dienstleistungen Dritter (Hilfsmittel) und 1,212 Mio. Franken für Massnahmen zur beruflichen Eingliederung vergütet.⁷¹ Eine Besonderheit bildet der Vertrag mit Procom aufgrund von Artikel 74 IVG. Für Dolmetscheinsätze, die nicht als individuelle Massnahmen von der IV übernommen werden, stehen subsidiär Mittel aufgrund dieser Bestimmung zur Verfügung (siehe Ziff. 4.3).

Die Organisationen der Gehörlosen haben verschiedentlich darauf hingewiesen, dass Jugendliche bei der Berufswahl seitens der IV-Stellen zu wenig unterstützt und die monatlichen Kostenvergütungen für Dolmetschdienstleistungen am Arbeitsplatz den Bedarf nicht decken würden. Diese Einschätzungen sind den zuständigen Stellen bekannt. Die Erfahrungen zeigen, dass die IV-Stellen mit Artikel 16 IVG über ein ausreichend breites Instrumentarium verfügen, um bei Massnahmen zur Unterstützung der Aus- und Weiterbildung den individuellen Neigungen und Fähigkeiten der versicherten Personen Rechnung zu tragen.⁷² Unbestritten ist, dass sie dabei über einen gewissen Ermessensspielraum verfügen. Inwieweit es in Einzelfällen zu Benachteiligungen kommt, ist aufgrund der Datenlage allerdings schwer zu beurteilen. Als Reaktion auf die Kritik an der Vergütungspraxis für Dolmetscherinnen und Dolmetscher hat das BSV 2020 Abklärungen vorgenommen. Dabei hat sich gezeigt, dass der Bedarf seitens der Leistungserbringer, über Hinweise auf Einzelfälle hinaus, nicht plausibilisiert werden kann. Aus diesem Grund wurde seinerzeit auf weitere Massnahmen verzichtet. Die Motion 21.3452 Auszahlungsmodell für Dienstleistungen von Dritten im Bereich der Invalidenversicherung der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats vom 25. März 2021 will den Bundesrat beauftragen, Artikel 9 HVI so anzupassen, dass die Vergütungen für Dienstleistungen Dritter flexibel im

⁷¹ Angaben des Bundesamts für Sozialversicherungen aufgrund der NIF-Nummern von Procom.

⁷² Bundesamt für Sozialversicherungen, Kreisschreiben über die Eingliederungsmassnahmen beruflicher Art (KSBE), Stand 1. Januar 2020, Rz. 3010 ff. Vgl. hierzu auch das Urteil des Bundesgerichts vom 3. Juli 2020, 8C_257/2020, das den Anspruch auf die Finanzierung von Gebärdensprachübersetzung bei betrieblich notwendigen Weiterbildungen betätigt.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

Sinn eines Jahreskontingents verrechnet werden können. Der Bundesrat beantragt die Annahme der Motion. Der Nationalrat hat die Motion am 16. Juni 2021 als Erstrat angenommen.

Ausserhalb des IV-Bereichs sind die Handlungsmöglichkeiten des Bundes beschränkt. Das Behindertengleichstellungsrecht sieht Massnahmen vor, um die Anstellung und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen in der Bundesverwaltung zu fördern (Art. 13 BehiG, Art. 12–15 BehiV). Dazu gehören Massnahmen zur Anpassung des beruflichen Umfelds (bedürfnisgerechte Anpassung von Arbeitsplätzen und -zeiten, Möglichkeiten zur beruflichen Weiterentwicklung) sowie das Einsetzen von Beauftragten zur Integration von Menschen mit Behinderungen. Hat eine behinderte Person begründeten Verdacht, dass sie wegen ihrer Behinderung nicht angestellt wurde, so kann sie vom Bund als Arbeitgeber verlangen, dass er die Gründe der Nichtanstellung schriftlich darlegt. Die Umsetzung wird vom Eidgenössischen Personalamt koordiniert. Der Bundesrat gibt zudem Zielvorgaben für den Anteil von Beschäftigten mit Behinderungen in der Bundesverwaltung vor. Die strategischen Sollwerte sind per 1. Januar 2020 von 1,0–2,0 auf 1,5–2,5 Prozent angepasst worden. 2015–2020 betrug der Anteil Mitarbeitende mit Behinderung jeweils um die 1,5 Prozent (2020: 1,3 Prozent). Da die Art die Beeinträchtigung statistisch nicht erfasst wird, ist es nicht möglich, Aussagen zu machen, wie viele hörbehinderte und gehörlose Menschen aktuell in der Bundesverwaltung beschäftigt sind.

Aufgrund von Artikel 16 und 17 BehiG kann der Bund Programme und Pilotversuche zur Integration Behinderter durchführen. Das EBGB lancierte 2018 das Programm «Gleichstellung und Arbeit». Das Programm, das sich an Behindertenorganisationen, Unternehmen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen richtet, soll die individuellen Massnahmen der IV ergänzen. Das Programm gliedert sich in vier Handlungsfelder: Weiterentwicklung des Wissens über Gleichstellungsmassnahmen und ihre Wirkung, Anstossen der Umsetzung von Gleichstellungsmassnahmen, Aufbereitung und Verbreitung von Informationen, Vernetzung von Akteurinnen und Akteuren in- und ausserhalb der Bundesverwaltung. Das Programm zielt in erster Linie auf Verbesserungen der Rahmenbedingung ab. Das übergeordnete Ziel ist es, Massnahmen zu entwickeln, mit denen Unternehmen ihr Arbeitsumfeld inklusiver gestalten können. Davon profitieren nicht nur Menschen mit Behinderungen. Zu den bereits abgeschlossenen Programmaktivitäten gehören die Erarbeitung einer Wirkungsanalyse von Gleichstellungsmassnahmen, die Durchführung einer Bestandesaufnahme der Gleichstellungsmassnahmen in der Bundesverwaltung und in bundesnahen Betrieben sowie eine gezielte Ausrichtung der Finanzhilfen des EBGB auf Projekte im Bereich Arbeit. Darunter fallen sowohl Pilotprojekte, die neue Ansätze zur beruflichen Inklusion entwickeln und in die Praxis umsetzen, als auch Forschungsvorhaben, die bestehende Massnahmen evidenzbasiert evaluieren. Es werden derzeit keine Projekte gefördert, die sich ausschliesslich an gehörlose und hörbehinderte Menschen richten. Die Programmaktivitäten gehen aber auch Barrieren an, die diese Gruppen spezifisch betreffen. Ausserdem besteht ein regelmässiger Austausch mit dem Schweizerischen Gehörlosenbund SGB-FSS zum Thema Arbeit.

4.6 Zugang zu einer barrierefreien Gesundheitsversorgung

In der Schweiz haben alle Menschen im Rahmen der Obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) Zugang zu einer hochwertigen Gesundheitsversorgung. Gehörlose und hörbehinderte Menschen machen jedoch immer wieder die Erfahrung, dass Leistungserbringer und Gesundheitsfachleute nicht optimal auf ihre Bedürfnisse vorbereitet und eingerichtet sind. Vielfach fehlt es an Wissen und Sensibilität oder wichtige Informationen sind nicht barrierefrei zugänglich. Dabei ist eine gelingende Kommunikation eine zwingende Voraussetzung für eine qualitativ hochstehende Behandlung und eine informierte Einwilligung. Gehörlose Personen sind darauf angewiesen, bei Untersuchungen, Therapien, aber auch in Notfällen auf Dolmetscherinnen und Dolmetscher zurückgreifen zu können. Spezialisierte Empfangsstellen oder Gesundheitszentren für Gehörlose, wie es sie etwa in Österreich oder Frankreich gibt, existieren in der Schweiz bislang nicht. In Lausanne gibt es seit kurzem ein ambulantes Angebot (Boulevard Santé), das speziell auf die Bedürfnisse gehörloser Patientinnen und Patienten ausgerichtet ist. Die Hôpitaux Universitaires de Genève und das Centre hospitalier universitaire vaudois führen zudem seit längerem Sensibilisierungsprogramme durch. Im Universitätsspital Basel kümmert sich die Behindertenbeauftragte auch um die Anliegen gehörloser Menschen.⁷³

Der Anspruch auf einen gleichberechtigten Zugang zu den Leistungen der OKP ist unbestritten. Bei der OKP darf es keine Diskriminierung geben. Der Versicherer kann die Aufnahme einer Person nicht ablehnen oder Vorbehalte anbringen. Weiterhin fortbestehende Hindernisse beim Zugang zu Leistungen sind zu beseitigen. Im Vordergrund steht dabei der Ansatz, die Regelstrukturen auch für Menschen mit Behinderungen und besonderen Bedürfnissen zugänglich zu machen. Die Planung der stationären Angebote obliegt dabei grundsätzlich den Kantonen (Art. 39 Abs. 2 des Krankenversicherungsgesetzes vom 18. März 1994, KVG SR 832.10). Die Leistungserbringer sind zuständig für die Qualitätssicherung, wozu auch die Sensibilisierung des Gesundheitspersonals gehört. Im ambulanten Bereich kommt erschwerend hinzu, dass der Ball mehrheitlich bei privaten Leistungserbringern liegt. Hier muss es darum gehen, sinnvolle, auf gleichberechtigte Teilhabe ausgerichtete Anreizstrukturen zu schaffen.

Ein Hindernis beim Zugang zur Gesundheitsversorgung stellt für gehörlose Menschen insbesondere die Vergütung der Kosten für Dolmetschdienste bei Untersuchungen und Behandlungen dar. Ein Problem stellt auch die Übernahme der Kosten für Dolmetscherinnen und Dolmetschern bei Psychotherapien dar. Die Kostentragung ist heute rechtlich nicht ausdrücklich geregelt, da Dolmetscherinnen und Dolmetscher selbst nicht als Leistungserbringer gemäss Artikel 35 KVG gelten. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren empfiehlt deshalb, die Kosten für Übersetzungs- und Dolmetschdienste, die zur Durchführung einer zweckmässigen Behandlung erforderlich sind, im stationären Bereich in den Spitälern den OKP-pflichtigen Leistungen zuzurechnen und somit in die Berechnung der

⁷³ Vgl. Tatjana Binggeli, Christiane Hohenstein, Deaf Patients' Access to Health Services in Switzerland, in: Hohenstein C., Lévy-Tödter M. (Hg.), Multilingual Healthcare, Wiesbaden 2020, S. 333–347; Chastonay, Oriane et al., Die Gehörlosen: eine vulnerable, von Gesundheitsfachleuten verkannte Population, in: Swiss Medical Forum, 38, 2018, S. 769–774; Pierre Cole, Odile Cantero, Stigmatisation des sourds dans les soins de santé, in: Revue médicale Suisse, Nr. 461, 11. Februar 2015, S. 398–400.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

Fallpauschalen einfließen zu lassen. Es ist danach an den Tarifpartnern, diese Empfehlung umzusetzen. Auch im ambulanten Bereich, der von den Kantonen nicht mitfinanziert wird, können die Tarifpartner Kostenanteile für notwendige Dolmetschdienste in die Tarife einfließen lassen.⁷⁴ Es gilt im Moment abzuwarten, wieweit sich die Empfehlung bewährt und der tatsächliche Zugang zur Gesundheitsversorgung damit verbessert wird.

Der Accessibility Standard eCH-0059 3.0 sieht vor, dass Online-Informationen zu zentralen Lebensbereichen auch in Form von Gebärdensprachvideos und Leichter Sprache zur Verfügung gestellt werden (siehe Ziff. 4.3). Dazu gehören insbesondere Informationen mit Auswirkungen auf Leben und Gesundheit (z. B. Verhalten in Notsituationen, öffentliche Sicherheit usw.) sowie Informationen zur Gewalt- und Gesundheitsprävention. Bereits im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie hat das Bundesamt für Gesundheit wichtige Informationen auch in Form von Gebärdensprachvideos publiziert.

Auch die fernmelderechtliche Grundversorgung sieht gewisse Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen vor, um deren Teilnahme am sozialen und gesellschaftlichen Leben zu verbessern. Dazu gehört insbesondere der Zugang zu einem Notrufdienst. Gemäss Artikel 15 Absatz 1 Buchstaben e und f der Verordnung über Fernmeldedienste vom 9. März 2007 (FDV, SR 784.101.1) umfasst die Grundversorgung das Bereitstellen eines Transkriptionsdienstes, der ausdrücklich auch Notrufe abdeckt, und eines SMS-Vermittlungsdienstes, die beide rund um die Uhr verfügbar sind, sowie eines Vermittlungsdienstes über Videotelefonie mit eingeschränkter Betriebszeit. Diese Leistungen werden derzeit von der Stiftung Procom erbracht. Daneben besteht auch ein Verzeichnis- und Vermittlungsdienst für Sehbehinderte und Personen mit eingeschränkter Mobilität. Die Erweiterung der Servicezeiten des Vermittlungsdienstes über Videotelefonie und eine Notruf-Applikation wurden 2020 anlässlich der Revision der FDV geprüft. Die Abklärungen kamen zum Schluss, dass eine Änderung während der laufenden Konzessionsperiode nicht sinnvoll ist. Dagegen sollen die Dienste für Menschen mit Behinderungen nach Ablauf der laufenden Grundversorgungskonzession per Ende 2022 auf ihre Notwendigkeit und Eignung überprüft werden. Sechs gleichlautende Motionen Digitalisierung und Weiterentwicklung der Schweizer Notrufe vom 3. März 2021 (21.3063, 21.3064, 21.3065, 21.3066, 21.3067, 21.3068) wollen den Bundesrat damit beauftragen, die gesetzlichen Grundlagen für die Weiterentwicklung und die Digitalisierung zu überprüfen und wenn nötig anzupassen. Dabei soll insbesondere ein barrierefreies Angebot ermöglicht werden. Der Bundesrat beantragt die Annahme der Motionen. Der Nationalrat hat die Motionen am 18. Juni 2021 als Erstrat angenommen.

4.7 Zwischenfazit

Bund und Kantone erleichtern und fördern die Verwendung der Gebärdensprache mit zahlreichen Regelungen und Massnahmen, auch wenn damit keine ausdrückliche

⁷⁴ Bundesamt für Gesundheit, Faktenblatt Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden im Gesundheitswesen durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP), 27. Januar 2021, URL: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/gesundheitsliche-chancengleichheit/interkulturelles-dolmetschen/Wissensgrundlagen-interkulturelles-Dolmetschen.html> (letzter Zugriff 5. 7. 2021).

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

rechtliche Anerkennung verbunden ist. Der Bericht «Behindertenpolitik» des Bundesrats von 2018 fokussiert bewusst nicht auf einzelne Betroffenenengruppen. Die aktuell laufenden Programme zur Förderung der Selbständigkeit, eines inklusiven Arbeitsumfelds und der Barrierefreiheit betreffen Querschnittsthemen, von denen auch – aber nicht nur – hörbehinderte und gehörlose Menschen profitieren. Spezifische Themen, die bei der Weiterentwicklung des Berichts «Behindertenpolitik» aufgegriffen werden können, betreffen den Bereich der bilingualen Bildung sowie die Vergütung von Dolmetschdienstleistungen, insbesondere in der Gesundheitsversorgung. Dabei geht es primär um die Überprüfung und ggf. Optimierung bestehender Massnahmen. Die vorgenommene Auslegeordnung zeigt zugleich, dass die bisherigen Ansätze dem Selbstverständnis der Gehörlosengemeinschaft als sprachlich-kulturelle Minderheit nur am Rand Rechnung tragen. Sie legen das Schwergewicht auf den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Mehrheitsgesellschaft und weniger auf die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur an und für sich. Die bestehenden Fördergefässe mit einem sprachlich-kulturellen Fokus sind relativ unspezifisch ausgestaltet und werden eher wenig genutzt.

5 Möglichkeiten und Wirkungen einer rechtlichen Anerkennung der Gebärdensprachen

Die UNO-BKR verlangt von den Vertragsstaaten eine Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur (Art. 21 Bst. e und Art. 30 (4)). Sie macht aber keine Vorgaben, in welcher Form dies geschehen muss oder welche konkreten Wirkungen mit einer rechtlichen Anerkennung verbunden sein müssen. Wie der Überblick unter Ziff. 3.3 zeigt, haben die Staaten unterschiedliche Wege gewählt, um der Gebärdensprache rechtliche Anerkennung zu verschaffen. Auch im Fall der Schweiz müsste eine Anerkennung auf eine Art und Weise erfolgen, die sich in die bestehende Rechts- und Sprachenordnung einfügt. Die folgenden Abschnitte nehmen eine Auslegeordnung vor. Ziel ist es, wie in den Postulaten gefordert, unterschiedliche Möglichkeiten aufzuzeigen und eine erste Einschätzung vorzunehmen.⁷⁵

5.1 Internationales Recht

5.1.1 Möglichkeit der Anerkennung im Rahmen des Rahmenabkommens zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995 (SR 0.441.1)

Das Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, das die Schweiz 1998 ratifiziert hat, bezweckt den Schutz der Rechte und Freiheiten der Angehörigen von nationalen Minderheiten und sieht hierzu eine Reihe von Gewährleistungs- und Schutzpflichten vor. Bislang hat kein Vertragsstaat die Gehörlosengemeinschaft als nationale Minderheit im Sinn des Abkommens anerkannt. Dies gilt auch für die Staaten, die eine oder mehrere Gebärdensprachen in ihrer Verfassung oder Gesetzgebung anerkennen (siehe Ziff. 3.3).

Gemäss der auslegenden Erklärung, die die Schweiz bei der Ratifikation des Abkommens abgegeben hat, kann sie Gruppen als nationale Minderheiten anerkennen,

⁷⁵ Vgl. hierzu auch: Kurt Pärli unter Mitarbeit von Tarek Naguib, Kurzgutachten: Beurteilung einer Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen und von gehörlosen Menschen als Minderheit in der Schweiz mit weitgehenden Schutz- und Förderungsrechten, Bern August 2018.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

- die dem Rest der Bevölkerung des Landes oder eines Kantons zahlenmässig unterlegen sind;
- die schweizerische Staatsbürgerschaft besitzen;
- seit langem, feste und dauerhafte Bindungen zur Schweiz pflegen;
- von dem Willen beseelt sind, zusammen das zu bewahren, was ihre gemeinsame Identität ausmacht, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache.

Diese Kriterien müssen, wie der Bundesrat zuletzt im Juni 2018 anlässlich der Prüfung des Antrags der Schweizer Roma um Anerkennung als nationale Minderheit festgehalten hat, kumulativ erfüllt sein.

Das Abkommen sieht kein verbindliches Verfahren für eine Anerkennung als nationale Minderheit vor. Gemäss der Praxis, die im Zusammenhang mit den Anerkennungsversuchen der Schweizer Roma entwickelt wurde, ist das Stellen eines begründeten und dokumentierten Antrags der betroffenen Minderheit Voraussetzung für eine Prüfung durch Bundesrat und Bundesverwaltung.

Ein Antrag der Schweizer Gehörlosen für die Anerkennung einer nationalen Minderheit liegt nicht vor. Aus diesem Grund ist es nicht Aufgabe dieses Berichts, im Einzelnen zu prüfen, ob die Anerkennungsvoraussetzungen erfüllt sind. Eine Anerkennung der Gehörlosen durch die Schweiz im Rahmen des Abkommens würde ein Präzedenzfall darstellen, dies umso mehr als die Thematik bisher weder auf nationaler Ebene noch innerhalb des Europarats im Zusammenhang mit dem Rahmenabkommen diskutiert wurde.

Das Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten hat primär einen programmatischen Charakter. Eine Anerkennung als nationale Minderheit hat, über die vorgesehene Pflicht zur regelmässigen Berichterstattung, keine unmittelbaren Wirkungen und begründet keine direkt anwendbaren und einklagbaren Ansprüche. Im Fall der Jenischen und Sinti/Manouches, die die Schweiz mit der Ratifikation des Abkommens 1998 als nationale Minderheit anerkannt hat, bildete das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 betreffend die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» die Grundlage für Unterstützungsmassnahmen zur Sicherung und Verbesserung der Lebensumstände und der Wahrung des kulturellen Selbstverständnisses der betroffenen Bevölkerungsgruppen.⁷⁶ Die Bestimmungen des Gesetzes wurden 2009 in das Bundesgesetz über die Kulturförderung vom 11. Dezember 2009 (KFG, SR 442.1) integriert. Gemäss Artikel 17 KFG kann der Bund Massnahmen treffen, um die Kultur der Jenischen und der Sinti zu fördern und die nomadische Lebensweise zu ermöglichen.

Die Anerkennung der Gehörlosengemeinschaft als nationale Minderheit hätte eine symbolische Wirkung und könnte den politischen Forderungen der Gehörlosen einen zusätzlichen Schub verleihen. Ohne flankierende Massnahmen dürften die Wirkungen allerdings bescheiden bleiben. Das Abkommen schützt in erster Linie die individuellen Rechte der Angehörigen einer nationalen Minderheit und geht nicht wesentlich über die Rechtsgarantien des Landesrechts hinaus. Es ist deshalb fraglich, ob sich die

⁷⁶ AS 1996 3040.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

Rechte der Gehörlosen, etwa im Bereich der Bildung oder beim Zugang zum Arbeitsmarkt, auf diesem Weg besser verwirklichen lassen.

5.1.2 Möglichkeit der Anerkennung im Rahmen der Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen vom 5. November 1992 (SR 0.441.2)

Die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, die die Schweiz 1997 ratifiziert hat, bezweckt den Schutz und die Förderung der sprachlichen Vielfalt, nicht jedoch von sprachlichen Minderheiten. Der Schwerpunkt liegt auf der kulturellen Dimension, auf dem Gebrauch und der Förderung dieser Sprachen in allen Lebensbereichen. Die Charta umfasst eine Reihe von Zielen und Grundsätzen sowie einen Katalog von Fördermassnahmen nach einem «à la carte-System». Die Vertragsstaaten bestimmen selbst, welchen Schutzstatus sie einzelnen Sprachen geben wollen (siehe Ziff. 3.2.2).

Als Regional- oder Minderheitensprachen gelten gemäss Charta Sprachen, die herkömmlicherweise in einem bestimmten Gebiet eines Staates von Angehörigen dieses Staates gebraucht werden, die eine Gruppe bilden, deren Zahl kleiner ist als die der übrigen Bevölkerung, und die sich von der oder den Amtssprachen unterscheiden (Art. 1 Bst. a). Auch nicht territorial gebundenen Sprachen fallen unter die Charta (Art. 1 Bst. c). Nicht unter die Charta fallen dagegen Dialekte der Amtssprachen und die Sprachen der Zugewanderten.

Wie bereits ausgeführt, hat bis heute kein Vertragsstaat eine oder mehrere Gebärdensprachen im Rahmen der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen anerkannt. Das Ministerkomitee des Europarates erklärte zuletzt 2019, dass der Schutz der Gebärdensprachen nicht zum ursprünglichen Zweck des Abkommens und zum Mandat des beratenden Ausschusses gehörten.⁷⁷ Eine Anerkennung von Gebärdensprachen analog zu anderen Sprachen ist deshalb im Moment nicht möglich. Finnland hat bisher als einziger Vertragsstaat die finnische Gebärdensprache in der Berichterstattung berücksichtigt. Damit ist vor allem eine symbolische Wirkung verbunden.

Wie das Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten hat die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen einen stark programmatischen Charakter. Sie begründet keine individuellen oder kollektiven Rechte von Personen, die eine Regional- oder Minderheitensprache benutzen.

Der Einschluss der Gebärdensprachen in die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen ist nur über den Weg eines noch zu schaffenden Zusatzprotokolls möglich. Abgesehen davon, hätte eine Anerkennung der drei schweizerischen Gebärdensprachen primär einen symbolischen Wert. Ohne landesrechtliche Verankerung ist es, wie im Fall des Rahmenabkommens zum Schutz nationaler Minderheiten, höchst unsicher, ob sich auf diesem Weg tatsächliche Verbesserungen für gehörlose Menschen erreichen lassen. Da die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen stärker als das Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten auf den Schutz des Bestandes von Regional- Minderheitensprachen (und nicht der Benutzerinnen und Benutzer) abzielt, wären zumindest weitere Schritte in diesem

⁷⁷ CM/AS(2019)Rec2143-final.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

Rahmen naheliegender. Diese Einschätzung widerspiegelt auch die im Europarat vorherrschende Haltung.

Die Schweiz gibt der Thematik in diesem Rahmen insofern einen Raum, als der jüngste, erstmals kombinierte Staatenbericht der Schweiz über die Umsetzung der beiden Abkommen, den der Bundesrat im Herbst 2021 verabschieden wird, auch auf die aktuelle Diskussion über die Anerkennung und Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen eingehen wird.

5.2 Nationales Recht

5.2.1 Möglichkeit der Anerkennung im Rahmen der Sprachenfreiheit

Der Kanton Zürich anerkennt als bisher einziger Kanton die Gebärdensprache ausdrücklich im Rahmen der Sprachenfreiheit auf Stufe Kantonsverfassung.⁷⁸ Da unbestritten ist, dass Gebärdensprachen vom Grundrecht der Sprachenfreiheit (Art. 18 BV) erfasst werden, hat die Nennung primär eine deklaratorische Bedeutung.

Grundsätzlich wäre es möglich, Artikel 18 BV um einen analogen Zusatz zu ergänzen. Dieser müsste, dem grundrechtlichen Gehalt der Sprachenfreiheit entsprechend, so formuliert sein, dass sämtliche Gebärdensprachen erfasst werden. Die Formulierung wäre zudem so zu wählen, dass Sprecherinnen und Sprecher anderer Sprachen nicht diskriminiert werden.⁷⁹ Die Wirkung wäre, wie die Situation im Kanton Zürich zeigt, primär eine deklaratorische, d. h. sie bliebe ohne zusätzliche rechtliche Wirkungen. Diese Option ist deshalb kaum geeignet, um weitere sprach- und bildungspolitische Verbesserungen zu erzielen. Auch der Förderauftrag, der sich aus der UNO-BRK ergibt, würde nicht über die bestehenden Regelungen und Massnahmen hinaus umgesetzt.

Eine ausdrückliche Erwähnung der Gebärdensprache(n) im Rahmen der Sprachenfreiheit setzt eine Teilrevision der Bundesverfassung und damit eine Abstimmung durch Volk und Stände voraus. Die politischen Hürden sind somit, gemessen an der zu erzielenden Wirkung, hoch.

5.2.2 Möglichkeit der Anerkennung als Landessprachen

Die Landessprachen der Schweiz sind in Artikel 4 BV festgelegt. Das Bekenntnis zur Viersprachigkeit als identitätsstiftendes Merkmal der Schweiz hat eine stark deklaratorische Bedeutung. Artikel 4 BV definiert die Sprachgemeinschaften, deren Bestand geschützt und gefördert werden, und anerkennt deren Gleichberechtigung. Er ist zudem massgebend für die angemessene Vertretung der Sprachregionen im Bundesrat, am Bundesgericht und in der Bundesverwaltung.⁸⁰

⁷⁸ Der entsprechende Artikel 12 lautet: «Die Sprachenfreiheit umfasst auch die Gebärdensprache.» Die Verfassung des Kantons Genf anerkennt die Gebärdensprache als Teil der Rechte von Menschen mit Behinderungen (siehe Ziff. 4.2).

⁷⁹ Vgl. Walter Kälin, Basler Initiative zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Kurzbeurteilung der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht, hrsg. vom Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte, Bern, 30. November 2015, S. 6f.

⁸⁰ Martina Caroni, Kommentar zu Artikel 4 BV, in: Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser, Astrid Epiney, Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015, S. 80–85, Rz. 9ff.; Eva Maria Belser, Bernhard Waldmann, Kommentar zu Artikel 70 BV, in: ebd., S. 1201–1219, Rz. 15.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

Eine ausdrückliche Anerkennung der schweizerischen Gebärdensprachen im Rahmen von Artikel 4 BV würde eine Teilrevision der Bundesverfassung und eine Abstimmung von Volk und Ständen voraussetzen. Die Hürden für eine Verfassungsrevision sind im politischen System der Schweiz bekanntlich hoch. Einer Änderung der Bundesverfassung in einem Punkt, der für das kulturelle Selbstverständnis des Landes zentral ist, müsste zudem eine breite Diskussion vorausgehen. Es ist nicht auszuschliessen, dass eine Erweiterung von Artikel 4 BV weitere Fragen aufwerfen würde, etwa bezüglich des Status des Englischen oder anderer Migrationssprachen. Dies umso mehr, als die Gebärdensprachgemeinschaft zwar eine angestammte, zugleich aber kleine Sprachgruppe ist.

Seitens der Rechtslehre wird vereinzelt die Position vertreten, dass die drei schweizerischen Gebärdensprachen bei einer extensiven Auslegung von Artikel 4 BV bereits heute unter die anerkannten Landessprachen subsumiert werden können. Begründet wird die Auffassung damit, dass die Verfassung von einem generellen und umfassenden Begriff der Landessprache ausgeht. Zudem würde eine Begrenzung auf orale und schriftliche Sprachformen eine Diskriminierung gemäss Artikel 8 BV darstellen.⁸¹

Eine derart weitgefasste Auslegung von Artikel 4 BV stellt grundsätzliche Fragen, die noch offen sind. Zum einen stellt sich die Frage, wie gross der Auslegungsspielraum in diesem Punkt wirklich ist. De facto hat sich bislang weder die Rechtsprechung noch die rechtswissenschaftliche Lehre ausführlich zur Frage des Einschlusses der drei schweizerischen Gebärdensprachen unter die Landessprachen geäussert. Von einem Teil der Lehre wird betont, dass Artikel 4 BV nicht den Anspruch hat, die tatsächliche Realität der Viersprachigkeit der schweizerischen Gesellschaft zu reflektieren.⁸² Aus sprachwissenschaftlicher Sicht wird zudem argumentiert, dass eine Subsumtion unter die anerkannten Laut- und Schriftsprachen dem Charakter der Gebärdensprache als eigenständige Sprache und dem Selbstverständnis der Gehörlosengemeinschaft als einer sprachlich-kulturelle Minderheit nicht gerecht würde. Auch darüber hinaus könnte sich eine Subsumtion der Sprache der Gehörlosen unter die jeweilige Mehrheitssprache als nicht zielführend erweisen. Gemäss dem Willen des Gesetzgebers beschränken sich heute Massnahmen zur Förderung der Verständigung und des Austauschs zwischen den Sprachgemeinschaften auf die Standardform der jeweiligen Sprachen. Dialekte werden vom Bund zum Beispiel nicht gefördert.⁸³ Schliesslich wäre die Verankerung der Gebärdensprache als Unterrichtssprache allein auf diesem Weg kaum zu erreichen. Auch andere Ansprüche zur Verbesserung der Lebenssituation von gehörlosen Menschen liessen sich aus einer extensiven Verfassungsauslegung nicht zwingend ableiten.

Eine Anerkennung der schweizerischen Gebärdensprachen als Landessprachen ist letztlich eine politische Frage und mit der Hürde einer Verfassungsrevision verbunden. Die symbolische Wirkung wäre hoch. Gleichzeitig bliebe aber offen, welche konkreten Ansprüche und Verbesserungen damit verbunden wären. Für den Zugang zu amtlichen Informationen und im Schulbereich ist beispielsweise die jeweilige Amts- respektive Unterrichtssprache massgebend.

⁸¹ Pärli, a. a. O., S. 16, 17, 24.

⁸² Caroni, Kommentar zu Artikel 4 BV, a. a. O., Rz. 5.

⁸³ Belser, Waldmann, Kommentar zu Artikel 70 BV, a. a. O., Rz. 7.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

5.2.3 Möglichkeit der Anerkennung als (Teil-)Amtssprachen des Bundes

Die Amtssprachen sind diejenigen Sprachen, die im Verkehr mit Behörden und von diesen selbst verwendet werden. Gemäss Artikel 70 Absatz 1 BV sind Deutsch, Französisch und Italienisch die Amtssprachen des Bundes. Rätoromanisch hat den Status einer Teilamtssprache, d. h. ist lediglich im Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache eine Amtssprache. Die Bundesbehörden verwenden alle Amtssprachen in ihren Standardformen respektive Rumantsch Grischun im Fall des Rätoromanischen (Art. 5 SpG). Artikel 70 BV erfasst nach heutiger Auslegung keine weiteren Sprachen, auch nicht die Dialekte und die anerkannten nicht territorial gebundenen Sprachen.⁸⁴

Der Verwendungsbereich der Amtssprachen des Bundes wird in Artikel 4 SpG konkretisiert; er umfasst die Bundesversammlung, den Bundesrat, die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte und die aussenparlamentarischen Kommissionen des Bundes. Die Verwendung der Amtssprachen bezieht sich auf folgende Bereiche und Beziehungen:

- den Verkehr mit den Bundesbehörden (Art. 6 SpG);
- die Beratungen in den eidgenössischen Räten und ihren Kommissionen (Art. 8 SpG);
- die Arbeit des Bundesrats und der Bundesverwaltung (Art. 9 SpG);
- amtliche Veröffentlichungen (Art. 10 und 11 SpG);
- Bekanntmachungen, Beschriftungen und Ausweisen (Art. 12 SpG);
- völkerrechtliche Verträge (Art. 13 SpG).

Im vorliegenden Zusammenhang ist insbesondere der Status des Rätoromanischen als Teilamtssprache interessant. Die Verwendung des Rätoromanischen ist gemäss SpG auf folgende Kommunikationsformen und -akte beschränkt:

- Personen rätoromanischer Sprache können sich in deren Idiome oder in Rumantsch Grischun an die Bundesbehörden wenden. Diese antworten in Rumantsch Grischun (Art. 6 Abs. 3 SpG);
- Texte von besonderer Tragweite sowie die Unterlagen für eidgenössische Wahlen und Abstimmungen werde auch in Rätoromanisch veröffentlicht. Die Bundeskanzlei bestimmt diese Texte nach Anhörung der Staatskanzlei des Kantons Graubünden und der involvierten Bundesstellen (Art. 11 SpG, Art. 3 SpV);
- Bekanntmachungen in der lokalen Amtssprache (Art. 12 Abs. 1 SpG).

Alle vier Amtssprachen finden zudem Verwendung bei:

- der Gestaltung von Drucksachen, Interneteinstiegsseiten, Gebäudebeschriftungen (Art. 12 Abs. 2 SpG);
- der Gestaltung von persönlichen Ausweise (Art. 12 Abs. 3 SpG);
- Formularen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind (Art. 12 Abs. 4 SpG).

Die Bundeskanzlei verfügt über einen Übersetzungsdienst in Rumantsch Grischun im Umfang von aktuell 60 Stellenprozent. Weitere Übersetzungsaufträge werden im

⁸⁴ Belser, Waldmann, Kommentar zu Artikel 70 BV, a. a. O., Rz. 6f.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

Mandatsverhältnis vergeben, insbesondere in Zusammenarbeit mit der Staatskanzlei des Kantons Graubünden.

Eine Anerkennung der drei schweizerischen Gebärdensprachen als vollwertige Amtssprachen dürfte, auch angesichts der Hürde einer Verfassungsrevision, weder realistisch noch mit dem Ziel einer effizienten Verwaltungsführung vereinbar sein. Allein der für Übersetzungen anfallende Aufwand würde in keinem Verhältnis stehen zur Grösse des Kreises der Benutzerinnen und Benutzer. Zudem würde das Fehlen einer Schriftform der Gebärdensprache zahlreiche Folgeprobleme aufwerfen, insbesondere bei amtlichen Veröffentlichungen (Erlasse, Protokolle) oder beim Erlassen von Rechtsakten (Verfügungen, Urteile). Soweit bekannt ist, hat bisher kein Staat eine oder mehrere Gebärdensprachen als vollwertige Amtssprache(n) anerkannt. Dies gilt auch für die Kantone Zürich und Genf, die die Gebärdensprache auf Verfassungsebene erwähnen (siehe Ziff. 3.3 und 4.2).

Dagegen würde die Möglichkeit bestehen, die drei schweizerischen Gebärdensprachen analog zum Rätoromanischen als Teilamtssprachen anzuerkennen. Auch damit wäre die Hürde einer Verfassungsrevision verbunden. Analog zum Rätoromanischen liesse sich der Verwendungsbereich auf Verfassungs- und Gesetzesebene differenziert regeln.⁸⁵ Dabei könnte auch der spezifischen Modalität der Gebärdensprache Rechnung getragen werden, ohne dass dadurch andere Sprachgruppen diskriminiert würden. Mittels einer Umschreibung des Verwendungsbereichs müsste eine Lösung gefunden werden, die einerseits den Bedürfnissen der Gehörlosen entspricht, andererseits auch in praktischer Hinsicht vertretbar wäre.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass das Behindertengleichstellungs- und das Sprachenrecht bereits heute Massnahmen vorsieht, um den Verkehr gehörloser Menschen mit den Bundesbehörden zu ermöglichen und zu erleichtern. Wie unter Ziff. 4.2 ausgeführt, übernehmen die Bundesbehörden aufgrund von Artikel 14 BehiG und Artikel 11 BehiV die Kosten für Dolmetscherinnen und Dolmetscher im direkten Kontakt mit Behörden oder bei Anlässen, Veranstaltungen etc. Dabei handelt es sich de facto um einen Rechtsanspruch. Es ist ebenfalls selbstverständlich, dass bei der Wahl einer gehörlosen Person zum Mitglied der Bundesversammlung, des Bundesrats, eines eidgenössischen Gerichts oder einer aussenparlamentarischen Kommission die nötigen Kommunikationshilfsmittel zur Verfügung gestellt würden.⁸⁶ Eine Erweiterung des Angebots von wichtigen Informationen des Bundes in Gebärdensprache, wie z. B. Erläuterungen zu Wahlen und Abstimmungen, ist, geplant oder teilweise sogar schon in Umsetzung. Es wird auch geprüft, ob es sinnvoll ist, dass die Bundesverwaltung künftig eigene Gebärdensprachkompetenzen aufbaut. Eine zusätzliche Ausweitung des Angebots (z. B. auf weitere Medienkonferenzen des Bundesrats oder auf die Verhandlungen der eidgenössischen Räte) ist, gestützt auf Artikel 8 Absatz 4 BV oder Artikel 14 Absatz 1 BehiG, möglich. Es ist klar, dass dies in enger Abstimmung mit Vertreterinnen und Vertretern der Zielgruppen geschehen muss.

Ob eine Anerkennung als Teilamtssprache gegenüber den bisherigen Massnahmen zur Förderung des Zugangs zur Bundesverwaltung Verbesserungen für hörbehinderte und gehörlose Menschen mit sich bringt, hängt in erster Linie davon ab, wie eine

⁸⁵ Pärli, a. a. O., S. 20

⁸⁶ Vgl. Art. 8 und 9 SpG.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

solche Regelung konkret ausgestaltet würde und ob zusätzliche Ressourcen für die Umsetzung zur Verfügung gestellt werden könnten. Angesichts der Hürde einer Verfassungsrevision und der bestehenden Bemühungen zur Erleichterung des Zugangs muss man davon ausgehen, dass sich der tatsächliche Zusatznutzen in Grenzen halten würde.

5.2.4 Möglichkeit der Anerkennung als Fördersprachen

Eine weitere Option beinhaltet die Anerkennung der drei schweizerischen Gebärdensprachen als Fördersprachen. Nach dem Motto «Anerkennung durch Förderung» könnte dabei eine deklaratorische Anerkennung mit konkreten Fördermassnahmen verbunden werden. Die symbolische Bedeutung wäre geringer als bei einer Anerkennung als Landes- oder Teildamtsprache. Der Vorteil wäre aber, dass sich Anerkennung und Förderungsmaßnahmen gezielt verbinden liessen und eine Umsetzung allenfalls auch ohne Verfassungsänderung möglich wäre.

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass die Verwendung der Gebärdensprache und die Kommunikation zwischen gehörlosen und hörenden Menschen bereits heute durch zahlreiche Massnahmen erleichtert und gefördert wird. Dass diese in verschiedener Hinsicht weiterentwickelt werden können, ist unbestritten. Grundsätzlich ist aber der rechtliche Rahmen vorhanden, um die Rechte gehörloser Menschen auf Zugang zu allen Lebensbereichen zu verwirklichen. Lücken gibt es hingegen, was die Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprache als eigenständige Sprache sowie der Kultur der Gehörlosen angeht (siehe Ziff. 4.7). Gezielter gefördert könnten zum Beispiel Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, der kulturelle Austausch zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, spezifische Kulturformate, Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt. Solche Fördermassnahmen hätten weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand. Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind.

Eine Anerkennung der schweizerischen Gebärdensprachen als Fördersprachen könnte auf Verfassungs- oder auf Gesetzesstufe erfolgen. Bei einer Regelung auf Verfassungsstufe ist der Verfassungsgeber frei, den Förderbereich zu definieren. Bei einer Regelung auf Gesetzesstufe wäre der Förderbereich auf die bestehenden Zuständigkeiten des Bundes beschränkt. Dies hat etwa zur Folge, dass der Bildungsbereich davon ausgenommen wäre.

Für eine Verankerung von zusätzlichen Fördermassnahmen sind folgende Ansätze denkbar:

- *Verankerung im Rahmen des Sprachengesetzes:* Der dritte Abschnitt des SpG sieht eine Reihe Massnahmen zur Förderung der Verständigung und des Austausches zwischen den Sprachgemeinschaften vor. Eine Option wäre, diese Bestimmungen um Massnahmen zur Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen zu ergänzen. Das SpG stützt sich auf Artikel 4, 18 und 70 BV. Eine Verankerung in diesem Rahmen würde grundsätzlich eine weite Ausle-

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

gung des Begriffs der Sprachgemeinschaft in Artikel 70 Absatz 3 BV erfordern, wonach Bund und Kantone die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften fördern.⁸⁷ Artikel 16 Buchstaben c SpG ermöglicht bereits heute die Förderung der Kenntnisse Anderssprachiger in ihrer Erstsprache; diese Bestimmung stützt sich allerdings auf die Bundeskompetenz im Ausländerbereich (Art. 121 Abs. 1 BV). Insofern könnte sich eine Förderbestimmung im SpG, gleich wie Artikel 14 BehiG, auch auf Artikel 8 Absatz 4 BV abstützen.

- *Verankerung im Rahmen des Kulturförderungsgesetzes:* Es bestünde die Möglichkeit eine Förderbestimmung ins KFG aufzunehmen. Aufgrund von Artikel 69 Absatz 2 BV kann der Bund kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse unterstützen. Inwieweit die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur einem gesamtschweizerischen Interesse entspricht, ist eine politische Ermessungsfrage.⁸⁸
- *Verankerung im Rahmen des Behindertengleichstellungsgesetzes:* Denkbar wäre, den vergleichsweise engen Förderbereich von Artikel 14 Absatz 3 BehiG und Artikel 16 BehiV auf weitere sprachliche und kulturelle Belange zu erweitern. Ein Nachteil wäre, dass eine erweiterte Regelung weiterhin Teil des Behindertengleichstellungsrechts bliebe.
- *Verankerung im Rahmen eines eigenen Gebärdensprachgesetzes:* Vor allem Staaten im nordeuropäischen und angelsächsischen Raum kennen spezielle Gebärdenspracherlasse. Die Regelungsbereiche die Stellung dieser Erlasse in der jeweiligen Rechtsordnung unterscheiden sich stark voneinander (siehe Ziff. 3.3). Eine Minimalvariante könnte eine deklaratorische Anerkennung mit konkreten Fördermassnahmen verbinden. Eine Maximalvariante könnte als eigentliches Rahmengesetz ausgestaltet werden, in das allenfalls sogar relevante Bestimmungen aus dem BehiG, dem IVG und anderen Spezialgesetzen integriert würden. Der Regelungsumfang und die Verfassungsmässigkeit müssten im konkreten Fall vertieft geprüft werden. Es ist bereits jetzt absehbar, dass vor allem ein Rahmengesetz ein gesetzestechisch anspruchsvolles Unterfangen darstellt, ohne dass damit zwingend ein Mehrwert verbunden wäre.

Die Vor- und Nachteile der verschiedenen Ansätze hängen stark davon ab, welche Schwerpunkte gesetzt und welche Stossrichtungen verfolgt werden sollen. Das EBGB hat bei der Erarbeitung des vorliegenden Berichts intensive Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern des Schweizerischen Gehörlosenbunds SGF-FSS und anderen Organisationen geführt. Dabei hat sich gezeigt, dass gehörlose Menschen mit einer Anerkennung der schweizerischen Gebärdensprachen unterschiedliche Erwartungen verbinden. Ein Grossteil davon bezieht sich auf Verbesserungen im Zugang zu Informationen, Bildung, Arbeit, Gesundheitsdienstleistungen etc. Diese Punkte wurden be-

⁸⁷ Vgl. in diese Richtung: 91.019 Botschaft über die Revision des Sprachenartikels der Bundesverfassung (Artikel 116 BV), BBl 1991 II 337.

⁸⁸ Das KFG enthält eine Bestimmung, die es dem Bund erlaubt, die Kultur der Jenischen und der Sinti zu fördern und die nomadische Lebensweise zu ermöglichen (Art. 17 KFG). Bei dieser Förderbestimmung steht allerdings nicht die Förderung der Sprache, sondern die Ermöglichung der Lebensweise im Vordergrund (siehe Ziff. 5.1.1).

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

reits unter Ziff. 4 ausführlich dargelegt. Was die Erwartungen und Anliegen bezüglich der Förderung der Sprache und Kultur der Gehörlosen anbelangt, sind die Vorstellungen weniger deutlich fassbar.

6 Schlussfolgerungen

Die Gebärdensprache ist eine eigenständige und gegenüber der Lautsprache gleichwertige Sprache. Die Sprache und Kultur der Gehörlosen ist ein bereichernder Teil einer offenen und vielfältigen Schweiz. Der Bundesrat anerkennt die Leistungen, die gehörlose Menschen tagtäglich trotz zahlreicher Hindernisse erbringen wie auch das Bedürfnis gehörloser Menschen nach Anerkennung und Förderung ihrer Sprache und nach gesellschaftlicher Wertschätzung. Dies auch mit Blick auf das Leid und Unrecht, das gehörlosen Menschen mit der Unterdrückung ihrer Sprache über Jahrzehnte hinweg zugefügt worden ist.

Die Schweiz hat sich mit der Ratifizierung der UNO-BRK verpflichtet, die Gebärdensprache und die Kultur der Gehörlosen in geeigneter Form anzuerkennen und zu fördern. Die Schweiz gehört zu den Ländern Europas, die die einheimischen Gebärdensprachen bisher nicht ausdrücklich auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe anerkannt hat. Die Erfahrungen, die im Ausland sowie auf kantonaler Ebene mit rechtlichen Anerkennungsversuchen gemacht worden sind, zeigen allerdings, dass eine rechtliche Anerkennung kein Allerheilmittel für die täglichen Schwierigkeiten und Benachteiligungen hörbehinderter und gehörloser Menschen darstellt. Wie der vorliegende Bericht zeigt, erleichtern und fördern Bund und Kantone die Verwendung der Gebärdensprache bereits heute mit zahlreichen Regelungen und Massnahmen. Ziel dieser Bestrebungen ist es, dass hörbehinderte und gehörlose Menschen gleichberechtigt an der Gesellschaft teilhaben können. Auch wenn damit keine ausdrückliche rechtliche Anerkennung der schweizerischen Gebärdensprachen verbunden ist, sind die bestehenden Regelungen und Massnahmen durchaus Ausdruck der Anerkennung und Wertschätzung der Sprache und Kultur der Gehörlosen gegenüber.

Der Bericht zeigt verschiedene Möglichkeiten auf, wie die Schweiz die einheimischen Gebärdensprachen ausdrücklicher als bisher anerkennen könnte. Berücksichtigt werden Varianten auf Wegen des internationalen und des nationalen Rechts. Dabei stellt sich auch die Frage, was mit einer Anerkennung erreicht werden kann und soll. Geht es primär um einen deklaratorischen Akt oder soll zusätzlich der Rahmen für konkrete Ansprüche und Verbesserungen erweitert werden?

Einen möglichen Rahmen für eine Anerkennung auf dem Weg des internationalen Rechts könnte die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen bieten, allenfalls auch das Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Eine Anerkennung der schweizerischen Gebärdensprache(n) respektive der Gehörlosengemeinschaft im Rahmen dieser Abkommen wirft allerdings verschiedene Fragen auf. Ohne flankierende Massnahmen im Landesrecht bliebe es bei einer deklaratorischen Anerkennung, die keine zusätzlichen Rechtsansprüche begründet. Hinzu kommt, dass die Schweiz im Europarat eine Vorreiterrolle übernehmen würde, hat doch bisher kein Vertragsstaat die nationale(n) Gebärdensprache(n) auf diesem Weg anerkannt. Das Ministerkomitee des Europarats stellte kürzlich fest, dass eine Anerken-

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

nung im Rahmen der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen nur auf dem Weg eines noch zu schaffenden Zusatzprotokolls möglich wäre. Die Diskussionen über ein solches Zusatzprotokoll dürften noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Die Schweiz gibt der Thematik in diesem Rahmen insofern einen Raum, als der jüngste, erstmals kombinierte Staatenbericht der Schweiz über die Umsetzung der beiden Abkommen, den der Bundesrat im Herbst 2021 verabschieden wird, auch auf die aktuelle Diskussion über die Anerkennung und Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen eingehen wird.

Eine Anerkennung der schweizerischen Gebärdensprachen als Landes- oder Teilamtssprachen setzt eine Teilrevision der Bundesverfassung voraus. Der symbolische Wert, aber auch die politischen Hürden einer solchen Anerkennung sind hoch. Dies auch deshalb, weil die Viersprachigkeit ein Kernelement der Identität der Schweiz darstellt. Der tatsächliche Nutzen hängt vor allem davon ab, ob mit einer Anerkennung zusätzliche (Leistungs-)Ansprüche geschaffen würden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bereits das heutige Recht Massnahmen zur Zugänglichmachung wichtiger Informationen in Gebärdensprache und zur Förderung der Kommunikation mit den Behörden des Bundes vorsieht. Ein Ausbau der Bemühungen, die Teilnahme hörbehinderter und gehörloser Menschen am öffentlichen und politischen Leben zu erleichtern, kann auch im bestehenden Rechtsrahmen erfolgen.

Eine weitere Möglichkeit besteht in einer Anerkennung nach dem Motto «Anerkennung durch Förderung». Zwar bestehen bereits heute verschiedene Fördergefässe im Rahmen des BehiG oder des KFG. Ihr Förderbereich ist jedoch beschränkt, und sie wurden bislang, vermutlich auch mangels Bekanntheit, nur wenig genutzt. Verbesserungen bei der Kommunikation und Koordination können zu einer zielgerichteteren Ausschöpfung beitragen. Die Optionen, die für eine Weiterentwicklung der bestehenden Regelungen und Massnahmen in Frage kommen, wären in einem strukturierten Dialog mit den Organisationen der Gehörlosen vertieft zu diskutieren. Eine ausdrückliche Anerkennung der schweizerischen Gebärdensprachen als Fördersprachen hätte gegenüber den erwähnten anderen Optionen den Vorteil, dass sie ohne Revision der Bundesverfassung erfolgen könnte.

Der Bundesrat nimmt mit dem vorliegenden Bericht eine Auslegeordnung zuhanden des Parlaments vor und zeigt dabei unterschiedliche Möglichkeiten einer rechtlichen Anerkennung der schweizerischen Gebärdensprachen auf. Gleichzeitig weist er darauf hin, dass eine ausdrückliche rechtliche Anerkennung Gebärdensprachen keine zwingende Voraussetzung ist, um die soziale Teilhabe von hörbehinderten und gehörlosen Menschen weiter zu fördern und zu verbessern. Tatsächlich lassen sich die bestehenden Ansätze im Sinn einer tatsächlichen Anerkennung der Sprache und Kultur der Gehörlosen weiterentwickeln und stärker sichtbar machen. Dies trifft insbesondere auf die in den Postulaten genannten Bereiche Bildung, Arbeitsmarkt und Gesundheitsversorgung zu. Die bestehenden rechtlichen und politischen Massnahmen, insbesondere der Bericht «Behindertenpolitik» des Bundesrats, stellen hierfür einen geeigneten Rahmen dar. Einen zusätzlichen, allein auf die Gruppe der Gehörlosen ausgerichteten Aktionsplan erachtet der Bundesrat dagegen als nicht zielführend.

Von prioritärer Bedeutung für eine solche Weiterentwicklung ist sicher die Stärkung der bilingualen Bildung. Die Schweiz anerkennt das Recht gehörloser Kinder und

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

Jugendlicher, die Gebärdensprache als Erstsprache zu lernen und als Erwachsene aktiv zu pflegen. Die Richtung gibt dabei Artikel 20 BehiG vor, der sich an die Kantone richtet. Der Bundesrat ist bereit, den heute möglichen Beitrag zu leisten und den Dialog zwischen den involvierten Akteurinnen und Akteuren (Bund, Kantone, Kantonskonferenzen, Bildungseinrichtungen, Fach- und Selbsthilfeorganisationen etc.) aktiv zu fördern und die vorhandenen Fördermöglichkeiten besser bekannt zu machen. Ein weiterer wichtiger Punkt betrifft die Finanzierung von Dolmetschdienstleistungen. Die Möglichkeit, in ausreichendem Umfang auf qualifizierte Dolmetscherinnen und Dolmetscher zurückgreifen zu können, ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass gehörlose Menschen gleichberechtigt am Arbeitsmarkt teilhaben können und einen barrierefreien Zugang zur Gesundheitsversorgung erhalten. Die zuständigen Stellen des Bundes beobachten deshalb laufend, ob die bestehenden Massnahmen zweckmässig und wirksam sind.

Es ist dem Bundesrat ein grosses Anliegen, dass die Bestrebungen zur Verbesserung der Lebenssituation von gehörlosen Menschen, insbesondere in den Bereichen Bildung und Kultur, weitergeführt werden. Er beauftragt deshalb das Eidgenössische Departement des Innern, im Rahmen der Weiterentwicklung des Berichts «Behinderungenpolitik» für die Jahre nach 2023 mit Vertreterinnen und Vertretern der Gehörlosengemeinschaft, den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone sowie mit weiteren relevanten Akteurinnen und Akteuren einen strukturierten Dialog zu etablieren und die in diesem Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten vertieft zu prüfen.

Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen

Abkürzungen

AS	Amtliche Sammlung
ASL	American Sign Language
BBi	Bundesblatt
BehiG	Behindertengleichstellungsgesetz (SR 153.1)
BehiV	Behindertengleichstellungsverordnung (SR 153.11)
BSL	British Sign Language
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung (SR 101)
DGS	Deutsche Gebärdensprache
DSGS	Deutschschweizer Gebärdensprache
EBGB	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
FIFV	Verordnung des Eidg. Departement des Innern über die Filmförderung (SR 443.113)
FDV	Verordnung über Fernmeldedienste (SR 784.101.1)
HVI	Verordnung des EDI über die Abgabe von Hilfsmitteln durch die Invalidenversicherung (SR 831.232.51)
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (SR 831.20)
IS	International Sign (Language)
ITM	Isländische Gebärdensprache (íslenskt táknmál)
KFG	Bundesgesetz über die Kulturförderung (SR 442.1)
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung (SR 832.10)
LIS	Lingua italiana dei segni
LSFB	Langue des Signes de Belgique Francophone
LSF	Langue de Signes Française
ÖGS	Österreichische Gebärdensprache
OKP	Obligatorische Krankenpflegeversicherung
RTVG	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (SR 784.40)
RTVV	Radio- und Fernsehverordnung (SR 784.401)
SpG	Sprachengesetz (SR 441.1)
SpV	Sprachenverordnung (SR 441.11)
SR	Systematische Rechtssammlung
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
UNO-BRK	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (SR 0.109)
VGT	Flämische Gebärdensprache (Vlaamse Gebarentaal)