

Studien und Gutachten aus dem Institut für Staatslehre,
Staats- und Verwaltungsrecht der Freien Universität Berlin

Heft 8

Deutsch als Gerichts- und Amtssprache

Völker-, gemeinschafts- und verfassungsrechtliche
Anforderungen an die Behandlung Deutschunkundiger
im Gerichts- und Verwaltungsverfahren

Von

Dr. Curt Lutz Lässig



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CURT LUTZ LÄSSIG

Deutsch als Gerichts- und Amtssprache

**Studien und Gutachten aus dem Institut für Staatslehre,
Staats- und Verwaltungsrecht der Freien Universität Berlin**

Heft 8

Deutsch als Gerichts- und Amtssprache

Völker-, gemeinschafts- und verfassungsrechtliche
Anforderungen an die Behandlung Deutschkundiger
im Gerichts- und Verwaltungsverfahren

Von

Dr. Curt Lutz Lässig



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1980 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1980 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 04710 9

Vorwort

Die Abteilung Ausländerrecht des 53. Deutschen Juristentages 1980 wird sich mit dem Thema befassen, „Welche rechtlichen Vorkehrungen empfehlen sich, um die Rechtsstellung von Ausländern in der Bundesrepublik angemessen zu gestalten?“ Die vorliegende Arbeit behandelt einen wichtigen Teilausschnitt dieses Themas. Gerichts- und Verwaltungsverfahren sind undenkbar ohne sprachliche Verständigung zwischen den Beteiligten. Der Aufenthalt von Millionen fremdsprachiger Ausländer in der Bundesrepublik hat aus den einst ein Schattendasein führenden Vorschriften über die Gerichtssprache wichtige Regelungen des Prozeßrechts gemacht, hinter denen fundamentale Grundsätze unseres Prozeßrechts stehen, und den Gesetzgeber des Verwaltungsverfahrensrechts vor die Notwendigkeit gestellt, detaillierte Regelungen über die Amtssprache zu schaffen. Der zunehmenden Bedeutung dieser Vorschriften entspricht es, daß sich die Rechtsprechung in jüngerer Zeit wiederholt mit ihnen, insbesondere mit dem Einfluß des GG und der EMRK auf ihre Auslegung und Anwedung zu befassen hatte.

Die Arbeit will zum einen das rechtswissenschaftliche Interesse auf diese bislang vernachlässigten Vorschriften lenken und zum anderen zugleich Einfluß und Bedeutung des Völker-, des Europäischen Gemeinschafts- und des Verfassungsrechts auf das deutsche Prozeß- und Verwaltungsverfahrenrecht in diesem Bereich aufzeigen.

Das Manuskript wurde im Februar 1980 abgeschlossen.

Berlin, im Mai 1980

Curt Lutz Lässig

Inhaltsübersicht

I. Die Gerichts- und Amtssprache im geltenden Recht — Übersicht, Anwendungsbereich und Bedeutung	11
1. Die Gerichtssprache im gerichtlichen Verfahren	11
2. Die Amtssprache im Verwaltungsverfahren	11
II. Die Vorschriften über die Gerichts- und Amtssprache im einzelnen	15
1. Die Vorschriften über die Gerichtssprache (§§ 184 ff. GVG)	16
a) Deutsch als Gerichtssprache — Inhalt und Tragweite	16
b) Die Zuziehung eines Dolmetschers zur mündlichen Verhandlung	18
c) Kostenfolgen der Deutschkenntnis	20
2. Die Vorschriften über die Amtssprache (§§ 23 VwVfG, 87 AO, Entw.SGB X, § 19)	23
a) Deutsch als Amtssprache — Inhalt und Tragweite	23
b) Beachtlichkeit fremdsprachiger Schriftstücke für die Behörden	27
c) Fristbeginn und Fristwahrung bei fremdsprachigen Anträgen etc.	28
d) Kostenfolgen der Deutschkenntnis	30
e) Rechtspolitische Würdigung	32
III. Die Vorschriften über die Gerichts- und Amtssprache im Lichte des Völkerrechts	35
1. Völkervertragsrecht	35
a) Völkervertragsrecht über die Gerichts- und Amtssprache	35
b) Völkervertragliche Inländerbehandlung in ihrer Bedeutung für die Gerichts- und Amtssprache	37
c) Rechtsschutzgarantie der EMRK	53

2. Völkergewohnheitsrechtliches Fremdenrecht in seiner Bedeutung für die Gerichts- und Amtssprache	54
a) Begriff und Bedeutung	54
b) Garantie eines fremdenrechtlichen Mindeststandards	57
aa) Das „Recht auf die eigene Sprache“	60
bb) Gewährung von Rechtsschutz	65
3. Der Status der EG-Bürger in seiner Bedeutung für die Gerichts- und Amtssprache	72
a) Status der EG-Bürger	72
b) Inhalt der funktionell beschränkten Inländerbehandlung	74
c) EG-Recht und nationales Recht	76
d) Folgerungen für die Gerichts- und Amtssprache	77
4. Weitere fremdenrechtliche Liberalisierungstendenzen in ihrer Bedeutung für die Gerichts- und Amtssprache	81
a) Bestandsaufnahme	81
b) Außervertragliche Geltung?	83
5. Die Gerichts- und Amtssprache im Ausland in ihrer Bedeutung für den fremdenrechtlichen Mindeststandard	84
a) Die Gerichtssprache in ausländischen Rechtsordnungen	86
b) Die Gerichtssprache internationaler Gerichtshöfe	88
c) Die Amtssprache in ausländischen Rechtsordnungen	89
IV. Die Vorschriften über die Gerichts- und Amtssprache im Lichte des Verfassungsrechts	90
1. Verfassungsrechtliche Anerkennung des „Rechts auf Gebrauch der eigenen Sprache“	90
2. Die Bedeutung des Benachteiligungsverbots wegen der Sprache (Art. 3 Abs. 3 GG)	91
3. Die Bedeutung verfassungsrechtlicher Verfahrensgarantien	96
a) Verfahrensgarantien im Gerichtsverfahren	97
aa) Die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG	97
bb) Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG)	99
cc) Verfassungsrechtliche Bewertung der Vorschriften über die Gerichtssprache im einzelnen	99

b) Verfahrensgarantien im Verwaltungsverfahren	106
aa) Ableitung aus Strukturprinzipien des GG	106
bb) Verfassungsrechtliche Bewertung der Vorschriften über die Amtssprache im einzelnen	107
c) Die Verfahrenssprache im Petitionsverfahren	112

I. Die Gerichts- und Amtssprache im geltenden Recht — Übersicht, Anwendungsbereich und Bedeutung

1. Die Gerichtssprache im gerichtlichen Verfahren

Zum traditionellen Bestandteil unseres Prozeßrechts gehören die Vorschriften über die Gerichtssprache. Sie bestehen im wesentlichen aus dem lapidaren Satz „die Gerichtssprache ist deutsch“, und aus einer Bestimmung über die Zuziehung eines Dolmetschers, wenn unter Beteiligung von Personen verhandelt wird, die der deutschen Sprache nicht mächtig sind. Derartige Vorschriften finden sich schon im GVG aus dem Jahre 1877¹ und gelten seit ihrem Inkrafttreten inhaltlich unverändert. Alle späteren Novellierungen und Neubekanntmachungen des GVG² haben sie ohne Änderungen überstanden. Die übrigen und jüngeren Prozeßordnungen verzichten insoweit auf eine eigene Regelung und begnügen sich damit, die Vorschriften der §§ 184 ff. GVG für ihr Verfahren entsprechend anwendbar zu erklären (§§ 55 VwGO, 52 Abs. 1 FGO, 61 Satz 1 SGG, 17 BVerfGG, 8 FGG)³. Damit gelten in allen gerichtlichen Verfahren, den Verfahren der ordentlichen streitigen und freiwilligen Gerichtsbarkeit, der allgemeinen und besonderen Verwaltungs- und der Verfassungsgerichtsbarkeit einheitliche Regelungen über die Gerichtssprache.

2. Die Amtssprache im Verwaltungsverfahren

a) Für die Verwaltungsverfahren enthalten die Verfahrensvorschriften der neuen Verwaltungsverfahrensgesetze in § 23⁴ nunmehr allgemeingültige Regelungen über die Amtssprache, während es hier bislang

¹ §§ 186 ff. GVG vom 27. 1. 1877 (RGBl., S. 41).

² Insb. durch Art. 1 des G zur Wiederherstellung der Rechtseinheit auf dem Gebiete der Gerichtsverfassung, der bürgerlichen Rechtspflege, des Strafverfahrens und des Kostenrechts vom 12. 9. 1950 (BGBl., S. 455) und durch die Neubekanntmachung aufgrund G vom 9. 5. 1975 (BGBl. I, S. 1077); zur Fortentwicklung des GVG vgl. Kissel, 100 Jahre Gerichtsverfassungsgesetz, NJW 1979, 1953, 1955 f.

³ Desgl. § 55 Abs. 1 des Entwurfs einer Verwaltungsprozeßordnung.

⁴ Die folgenden Ausführungen gelten gleichermaßen für das VwVfG des Bundes wie für die Landes-VwVfGe, die entweder wörtlich mit § 23 VwVfG übereinstimmen (Art. 23 BayVwVfG, §§ 23 LVwVfG BW, 23 BremVwVfG, 23 HmbVwVfG, 23 HVwVfG, 23 VwVfG NW, 23 SVwVfG, 82 a SHLVwVfG) oder auf § 23 VwVfG verweisen (§§ 1 Abs. 1 BerlVwVfG, 1 Abs. 1 Vorl. VwVfG Nds., 1 Abs. 1 LVwVfG Rhld.-Pf.).

lediglich vereinzelte und spezielle Vorschriften gab⁵, die einen nur sehr begrenzten Anwendungsbereich hatten und damit Allgemeingültigkeit nicht beanspruchen konnten. Eine entsprechende Anwendung der die Gerichtssprache regelnden Vorschriften über ihren Anwendungsbereich, die gerichtlichen Verfahren, hinaus auf die Verwaltungsverfahren wurde wegen des grundlegenden staatsfunktionellen Unterschiedes zwischen gerichtlichen Verfahren und Verwaltungsverfahren zumindest als fragwürdig angesehen⁶. Für die Verwaltungsverfahren nach der AO gilt § 87 AO, der — wie die Verfahrensvorschriften der AO insgesamt⁷ — bewußt mit § 23 VwVfG inhaltlich abgestimmt wurde. Beide Vorschriften sind fast wortgleich. Für die Bereiche der Sozialverwaltung sieht der Entwurf eines SGB — Buch X, Verwaltungsverfahren⁸ — in § 19 eine im Vergleich zu § 23 VwVfG, von geringfügigen Abweichungen abgesehen, inhaltsgleiche Regelung vor.

Da § 23 VwVfG weitgehend allgemeiner, schon vor Erlaß des VwVfG vertretener Rechtsanschauung entspricht⁹, auf die sich der Gesetzgeber bei Schaffung der Vorschrift berufen und gestützt hat, sind dessen Regelungen als allgemeine Verfahrensgrundsätze über den eigentlichen, durch die §§ 2 und 9 VwVfG sachlich beschränkten Anwendungsbereich des VwVfG hinaus anwendbar¹⁰. Das gilt einmal für die aus dem Anwendungsbereich des VwVfG nach § 2 herausgenommenen Sachbereiche der öffentlichen Verwaltung¹¹, wenn und soweit dort keine Sondervorschriften über die Amtssprache bestehen, wie §§ 87 AO, 46 Abs. 1 OWiG i. V. m. §§ 184 ff. GVG und Entw.SGB X, § 19. So ist beispielsweise kein Grund ersichtlich, die Regelungen des § 23 VwVfG nicht in den Verwaltungsverfahren der Behörden der Justizverwaltung anzuwenden, auch wenn deren Tätigkeit nach §§ 23 ff. EGGVG der Nachprüfung durch die ordentlichen Gerichte unterliegt und damit nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 VwVfG aus dem Anwendungsbereich des VwVfG heraus-

⁵ z. B. § 5 AuslInvestmG, 5 BeurkG, 46 Abs. 1 OWiG i. V. m. §§ 184 ff. GVG.

⁶ Weitgehend von Ebner, DVBl. 1971, 341, 344: Keine Anwendung möglich; siehe aber für das verwaltungsbehördliche Bußgeldverfahren die Verweisung in § 46 Abs. 1 OWiG auf §§ 184 ff. GVG.

⁷ Dazu Lässig in: Finkelnburg / Lässig, Verwaltungsverfahrensgesetz, 1. Lief. 1979, Einl., Rn. 5.

⁸ Bundesrats-DrS. 170/78 (= Bundestags-DrS. 8/2034).

⁹ Vgl. von Ebner, DVBl. 1971, 341, 344 f.; Schuwerack, SGB 1974, 447, 449 ff.

¹⁰ Was nach der Amtl. Begründung zu § 2 VwVfG, Bundestags-DrS. 7/910, S. 33 möglich sein soll; dazu im einzelnen Lässig in: Finkelnburg / Lässig (o. Anm. 7), § 2 VwVfG, Rn. 4 f.; a. A. in bezug auf § 23 VwVfG: Ule / Laubinger, Verwaltungsverfahrenrecht, 2. Aufl. 1979, S. 144; Stober, VR 1979, 325 Anm. 7.

¹¹ Für Leistungs-, Eignungs- und ähnliche Prüfungen von Personen gilt § 23 VwVfG aufgrund von § 2 Abs. 3 Nr. 2.

Davon zu unterscheiden ist die materiell-rechtliche Frage, ob die Kenntnis der deutschen Sprache Eignungsvoraussetzung im Sinne der jeweiligen Prüfungsordnung ist.

genommen ist. Gleiches gilt etwa in den Verwaltungsverfahren vor dem Deutschen Patentamt und den bei ihm errichteten Schiedsstellen und in Lastenausgleichs- und Wiedergutmachungsverfahren, die nach § 2 Abs. 2 Nr. 3, 5, 6 VwVfG nicht unter den Anwendungsbereich des VwVfG fallen. Zum anderen bestehen keine Bedenken dagegen, § 23 VwVfG auch außerhalb eines Verwaltungsverfahrens im Sinne von § 9 VwVfG im behördlichen Verkehr mit deutschunkundigen Ausländern entsprechend anzuwenden¹², etwa bei einer behördlichen Auskunftserteilung oder bei sonstigem schlichten Verwaltungshandeln mit Außenwirkung.

b) Die Notwendigkeit der Schaffung allgemeingültiger Vorschriften über die Amtssprache und der Regelung der damit in Zusammenhang stehenden Fragen, wie die Beachtlichkeit fremdsprachiger Schriftstücke und der Fristbeginn und die Fristwahrung bei fremdsprachigen Anträgen, ergab sich für den Gesetzgeber des Verwaltungsverfahrenrechts, also des VwVfG, der AO und des SGB X, aus der großen Zahl der in der Bundesrepublik kurzzeitig oder für längere Dauer lebenden Ausländer¹³, die der deutschen Sprache nicht oder unvollkommen mächtig sind. Aufgrund ihrer besonderen Situation kommen gerade sie häufig in Kontakt mit deutschen Verwaltungsbehörden. Allgemeine Verfahrensvorschriften über das Verfahren deutscher Behörden Ausländern gegenüber in sprachlicher Hinsicht sind im Interesse einfacher und effektiver Erledigung der Verwaltungsaufgaben erforderlich und dienen damit dem öffentlichen Interesse an einer funktionsfähigen Verwaltung. Sie entheben die Verwaltungsbehörden von der Notwendigkeit, in jedem einzelnen Verfahren, an dem deutschunkundige Ausländer beteiligt sind, nach der angemessensten und optimalen Verfahrensweise zu suchen.

Derartige allgemeine Verfahrensvorschriften dienen aber zugleich den Belangen des Ausländers, indem sie die zügige Erledigung seiner Angelegenheiten durch die deutschen Behörden fördern. Allgemeingültige Vorschriften über die Amtssprache im Verwaltungsverfahren bewirken schließlich eine einheitliche Verwaltungspraxis, mit der Ausländer rechnen und auf die sie sich einstellen können. Sie dienen damit der Vorhersehbarkeit und Meßbarkeit staatlichen Handelns, also der Rechtssicherheit als einem der wesentlichen Elemente einer rechtsstaatlichen Verwaltung.

c) Gegen § 23 VwVfG ist *Häberle*¹⁴ mit schwerem Geschütz zu Felde gezogen: In § 23 verfehle das VwVfG das Grundgesetz; es handle sich um eine Regelung, die grundsätzlich an der behördlichen Durchsetzung

¹² Desgl. *Kopp*, Verwaltungsverfahrensgesetz, 1976, § 23 VwVfG, Anm. 1.

¹³ Vgl. die Begründung der Bundesregierung zu § 23 VwVfG, Bundestags-DrS. 7/910, S. 48.

¹⁴ In: Verwaltungsverfahren, Festschrift zum 50jährigen Bestehen des Richard-Boorberg-Verlages, 1977, S. 61 f.