

20 MARZO 2019

Kenntnis der nationalen Sprache und
Bürgerschaft

Gibt es noch Raum, um in Europa
eine multikulturelle Bürgerschaft
aufzubauen?

Knowledge of national language and citizenship: Is there still
space to build a multicultural citizenship in Europe?

di Beniamino Caravita

Ordentlicher Professor für öffentliches Recht
Sapienza – Rom Universität



Kenntnis der nationalen Sprache und Bürgerschaft

Gibt es noch Raum, um in Europa eine multikulturelle Bürgerschaft aufzubauen?*

di Beniamino Caravita

Ordentlicher Professor für öffentliches Recht
Sapienza – Rom Universität

1. In vielen europäischen Ländern gelten Gesetze, die, in Zusammenhang mit anderen Voraussetzungen und Einschränkungen, die Staatsangehörigkeit an einem befriedigenden Niveau der Kenntnis der nationalen Sprache und der nationalen Kultur anbinden. Wichtige soziale, politische, ökonomische Änderungen stehen dahinter: wenn man zwei Ursachen finden will, einerseits hat das mit der Globalisierung zu tun, andererseits hängt das von der neuen Dimension Europas ab; einfach gesagt, es gibt immer stärkere und größere Bewegungen nach Europa und innerhalb Europa. Die alten Nationalstaaten fühlen sich bedroht und die Unsicherheit steigt mit der ökonomischen Krise. In diesem Zusammenhang liegt die Hintergedanke dieser sprachlichen Regelung darin, dass eine bessere und sicherere Integration nur möglich ist, wenn der Ausländer die lokale Sprache und die lokale Kultur kennt (die sogenannte *ius culturae*). In den letzten Zeit, schon am Beginn dieses Jahrhunderts, aufgrund von Sicherheitsbedürfnisse, die durch eine massive Immigration entstanden sind, haben die nationalen Gesetze sprachliche Bedingungen für die Erwerbung der Staatsangehörigkeit eingeführt oder erschwert (vgl., unter anderen, Belgien 2012, Frankreich 2012, Deutschland 2007, Estonian 2012, Griechenland 2010, Großbritannien 2005, Irland 2005, Italien 2018, Latvia 2002, Niederland 2006, Österreich 2017, Poland 2009, Portugal 2006, Schweden 2011, Spanien 2002, Ungarn 2011).

2. Die folgende kurze Analyse hat nicht das Ziel, eine generelle Betrachtung über die neuen Tendenzen im Bereich der Staatsangehörigkeit zu führen. Sie wird nur der sprachlichen Frage eingeschränkt. Aber, am Ende, werde ich versuchen, eine generelle Überlegung einzuführen.

* Vortrag auf der ICON-S German Chapter Conference, Berlin, 28./29 März 2019.

3. Von einem geschichtlichen Gesichtspunkt könnte man die heutigen nationalen Gesetze über Staatsangehörigkeit mit den traditionellen Regeln der alten europäischen multinationalen Kaisertümer vergleichen, in den die kulturelle und sprachliche Vielfalt eine normale Lage war (in der Habsburgermonarchie wurden dreizehn Sprachen gesprochen, vgl. R. Kahn, *A History of the Habsburg Empire 1526-1918*, University of California Press, 1974): wenn wir einverstanden sind, dass die Vielfalt heute ein Grundwert der europäischen Ordnung nach Art. 3 EUV ist, würde das Ergebnis dieser Vergleichung nicht zugunsten der modernen Nationalstaaten sein.

4. Andererseits leben wir in einer Welt, in der die funktionelle Geographie wichtiger als die politische geworden ist. Man könnte zahlreiche Beispiele dazu machen: um ein europäisches Beispiel einzuführen, nach der Aufbau der Brücke Øresunds ist der Flughafen von Kopenhagen für die Einwohner von Malmö näher als der Flughafen von Malmö; auch wenn die Beamter des Flughafens sich in einer verschiedenen Sprache ausdrücken, kann man nicht bezweifeln, dass die Sprache keine Rolle in der Wahl des Flughafens für die Einwohner von Malmö spielt (für dieses Beispiel muss ich P. Khanna, *Connectography*, 2016, verdanken).

5. Auch wenn man von diesem geschichtlichen Vergleich oder von jeder geographischer Betrachtung absehen will, müssen diese neuere Gesetze verfassungsrechtlich und menschenrechtlich geprüft werden.

6. Nach einer generellen Beobachtung ist das Beherrschen der nationalen Sprache keine spezifische Voraussetzung der Staatsangehörigkeit. Das geschieht in allen Ländern, in denen das Geburtsortsprinzip (*ius soli*) gilt: man ist Bürger jenes Landes, wo man geboren ist, ohne die Kenntnis der Sprache beweisen zu müssen.

7. Die notwendige Kenntnis der Sprache kann auch ausgeschlossen werden, wenn die staatliche Ordnung erlaubt, den Nachkommen in direkter (männlicher und weiblicher) Blutlinie die verlorene Bürgerschaft ihrer Vorfahren zu erwerben (Abstammungsprinzip, *ius sanguinis*). Der Abstammungsprinzip kann unerwünschte Folge haben, wie es in dem berühmten Canavan Fall passiert ist (die Verfassung Australiens sieht vor, dass wer politische Positionen hält, darf nicht eine doppelte Staatsangehörigkeit haben; ein australischer Abgeordneter, der nie in Italien gewesen war und kein Italienisch sprechen kannte, riskierte seine politische Position zu verlieren, weil er die italienische Staatsangehörigkeit wegen der Erweiterung des Abstammungsprinzips später und unbewusst erworben hatte; endlich hat der

australische Supreme Court mit einer innovativen Interpretation entschieden, dass diese unbewusste Erwerbung keine institutionelle Konsequenz hatte).

8. Auch andere Mechanismen für die Erwerbung der Staatsangehörigkeit (z.B. wegen Verheiratung oder Adoption, oder noch im Falle Staatenlosigkeit) sehen von der Sprache ab.

9. In diesem Kontext kann die Voraussetzung der (befriedigenden) Kenntnis der nationalen Sprache unter verschiedenen Ansatzpunkte examiniert werden. Nachdem man etabliert hat, was ein befriedigendes Niveau ist (und das ist schon eine schwierige Aufgabe, die in Europa - um Diskriminierungen zu vermeiden - eine einheitliche Disziplin haben sollte), muß es erstens geprüft werden, welche die Lage der Minderheitssprachen ist, d.h. der Sprachen, die, ohne Nationalsprachen (wie in Belgien oder in der Schweiz) zu sein, verfassungsrechtlich geschützt sind (z.B. in der italienischen Verfassung sind deutsche und französische Wörter benutzt, um zwei Regionen zu identifizieren; vgl. auch Artikeln 3, Abs. 1, und 6, der italienischen Verfassung und das Gesetz n. 482/1999, das zwölf Sprachen als Objekt eines besonderen verfassungsrechtlichen Schutzes vorsieht). Darf man in Italien einer Person, die deutsch oder französisch oder Slowenisch spricht, die Bürgerschaft verweigert werden? Oder besteht darin eine Diskriminierung, die gegen Art. 3, Abs. 1, und 6 der Italienischen Verfassung stößt?

10. Zweitens, vis-a-vis der europäischen Charta der Grundrechte dürfen die offizielle Sprachen der Europäischen Union in der Erwerbung der Staatsangehörigkeit eines europäischen Staates diskriminiert werden? Wir wissen dass die europäische Verfassung - wie von EuGH interpretiert - einen Grundsatz enthält, danach alle offizielle Sprachen der Mitgliederstaaten eine Gleichbehandlung haben sollen (unter anderen, vgl. EuGH, C-274/96 Horst Otto Bickel e Ulrich Franz, 24. 11. 1998, und C-322/13, Fall, Ulrike Elfriede Grauel Ruffer/Katerina Pokorna, 27.03.2014, Benutzung der deutschen Sprache in der italienischen Provinz Süd-Tirol).

Um nur ein Beispiel zu machen, das neuere italienische Gesetz sieht als Voraussetzung für die Erwerbung der italienischen Staatsangehörigkeit wegen Verheiratung die Kenntnis der italienischen Sprache vor: aber, wenn man daran denkt, dass in Italien Deutsch und Französisch verfassungsrechtlich geschützte Sprachen sind und dass es im europäischen Recht ein Prinzip von Gleichberechtigung der europäischen Sprachen existiert, ist vielleicht diese Bestimmung verfassungswidrig und widerspricht die europäischen Grundsätze (z.B., wie wird die Frage geregelt, wenn eine ausländische Person, die die deutsche Sprache, aber nicht die italienische, kennt, mit einer Person in Südtirol verheiratet und die italienische Staatsbürgerschaft erwerben will?).

11. Und zuletzt kann man sich fragen, ob die Bedingung der Kenntnis nationaler Sprachen eine verfassungswidrige Diskriminierung sei, da es in der Zwischenzeit in zahlreichen europäischen Staaten (u.a., Zypern, Malta, Slowakei) möglich geworden ist, die Staatsangehörigkeit durch lokale finanzielle Investitionen zu erwerben. Man könnte sich fragen, ob die Einführung eines vierten Prinzip für die Erwerbung der Staatsangehörigkeit, das unter dem Namen *ius pecuniae* verstanden werden könnte, irgendwie unakzeptabel in der europäischen Rechtsordnung sei.

12. Es ist bekannt, dass die Staatsangehörigkeit eine den Mitgliedstaaten reservierte Frage ist, aber derjenige, der die Bürgerschaft eines europäischen Landes bekommt, kann besondere Rechte als europäischer Bürger genießen. Zu viele Widersprüche existieren noch unter den verschiedenen Gesetzen der europäischen Länder für die Erwerbung der Staatsangehörigkeit. In Zeiten politischer Krise und Unsicherheit können diese Widersprüche wichtiger und gefährlicher für ein gemeinsames Gefühl werden. Die sind so viele, dass, vielleicht, auch nach dem hier skizzierten Gesichtspunkt, noch ein Mal die Frage entsteht, ob wir an der Möglichkeit denken müssen, gemeinsame europäische Grundsätze für die Erwerbung der nationalen Staatsangehörigkeit, die auch europäische Bürgerschaft ist, innerhalb der EU einführen.



Knowledge of national language and citizenship: Is there still space to build a multicultural citizenship in Europe?*

by **Beniamino Caravita**

Full Professor of Public Law
Sapienza – University of Rome

1. Many European countries enacted laws that bind citizenship to a satisfactory level of knowledge of the national language and culture in relation to other conditions and limitations. There are important social, political and economic changes behind it: if one wants to find two causes, on the one hand, this has to do with globalisation; on the other hand, it depends on the new dimension of Europe; in short, there are ever stronger and larger movements to Europe and within Europe. The old nation states feel threatened and the uncertainty increases with the economic crisis. In this context, the mental reservation, the *arrière pensée* of this linguistic regulation is that better and safer integration would be only possible if the foreigner knows the local language and culture (it is the so-called *ius culturae*). In recent times, already at the beginning of this century, national laws have introduced or made more difficult linguistic conditions for the acquisition of citizenship due to security needs arising from massive immigration (cf., among others, Belgium 2012, France 2012, Germany 2007, Estonian 2012, Greece 2010, Great Britain 2005, Ireland 2005, Italy 2018, Latvia 2002, Netherlands 2006, Austria 2017, Poland 2009, Portugal 2006, Sweden 2011, Spain 2002, Hungary 2011).

2. The following brief analysis is not intended to give a general view of the new trends in citizenship. It is restricted only to the linguistic issue. In the end, however, I will try to make some general remarks.

3. From a historical point of view, one could compare today's national laws on citizenship with the traditional rules of the old European multinational empires, in which cultural and linguistic diversity was a normal position (thirteen languages were spoken in the Habsburg monarchy, see R. Kahn, *A History of the Habsburg Empire 1526-1918*, University of California Press, 1974): if we agree that diversity is today a

* Paper presented to the ICON-S German Chapter Conference, Berlin, 28-29 march 2019.

fundamental value of the European order according to Article 3 TEU, the result of this comparison would not be in favour of the modern nation states.

4. On the other hand, we live in a world where functional geography has become more important than politic geography. There are many examples of this: to introduce a European example, Copenhagen airport is closer to Malmo's residents than Malmö airport after the construction of Øresund's bridge; even if the airport officials express themselves in a different language, one cannot doubt that language plays no role in the choice of airport for the inhabitants of Malmö (for this example I owe P. Khanna, *Connectography*, 2016) ,

5. Regardless of this historical comparison or any geographical consideration, these newer laws must be put to the constitutional and human rights law test.

6. According to a general observation, the mastery of the national language is not a specific requirement of citizenship. This happens in all countries where the birthplace principle (*ius soli*) applies: one is a citizen of that country where one is born without having to prove the knowledge of the language.

7. The necessary knowledge of the language can also be excluded if the state order allows the offspring to acquire the lost citizenship of their ancestors in direct (male and female) bloodlines (principle of descent, *ius sanguinis*). The principle of descent may have undesirable consequences, as happened in the famous Canavan case (the Australian Constitution states that whoever holds political positions may not have a dual nationality; an Australian senator who had never been to Italy and did not speak Italian ran the risk of losing his political position, because he acquired Italian nationality later and unconsciously, according to the extension of the principle of descent. Finally, the Australian Supreme Court ruled with the innovative interpretation that this unconscious acquisition had no institutional consequence).

8. Also other mechanisms for acquiring citizenship (for example, because of marriage, adoption or even in the case of statelessness) refrain from the knowledge of the language.

9. In this context, the assumption of (satisfactory) knowledge of the national language can be examined under different starting points. After establishing which level is satisfactory (and that is a difficult task that should have a consistent discipline in Europe in order to avoid discrimination), first of all, it must be examined which is the situation of the minority languages, i.e. languages that are constitutionally

protected without being national languages, as in Belgium or in Switzerland (e.g. in the Italian Constitution, German and French words are used to identify two regions; see also Articles 3, par. 1, and 6 of the Italian Constitution and Law n. 482/1999, which provides a special constitutional protection for twelve languages). Is it possible to deny citizenship in Italy to a person who speaks German, French or Slovenian? Or is there a discrimination that infringes Articles 3, par. 1, and 6 of the Italian Constitution?

10. Secondly, vis-à-vis the EU Charter of Fundamental Rights, may the official languages of the European Union be discriminated in the acquisition of the nationality of a European State? We know that the European Constitution - as interpreted by the ECJ - contains a principle according to which all official languages of the member states should have equal treatment (see, among others, ECJ, C-274/96 Horst Otto Bickel and Ulrich Franz, 24.11.1998, and C-322/13 Ulrike Elfriede Grauel Ruffer/Katerina Pokorná, 27.03.2014, about the use of the German language in the Italian province of South Tyrol).

Just to give an example: the new Italian law qualifies the knowledge of the Italian language as a prerequisite for acquiring Italian nationality for marriage, but considering that German and French are constitutionally protected languages in Italy and that in the European law there is a principle of equality of European languages, this provision may be unconstitutional and contrary to the European principles (e.g. how is the issue settled if a foreign person, who knows German language but not Italian, gets married with a person in South Tyrol and wants to acquire Italian citizenship?).

11. Finally, one may ask whether the condition of knowledge of national languages is an unconstitutional discrimination, since in the meantime it has become possible in many European countries (e.g., Cyprus, Malta, Slovakia) to acquire citizenship through local financial investments purchase. One might wonder whether the introduction of a fourth principle for the acquisition of nationality, which could be understood as *ius pecuniae*, is somehow unacceptable in the European legal order.

12. It is well known that nationality is a question reserved to the Member States, but the person who gets the citizenship of a European country has the right to enjoy special rights as a European citizen. Too many contradictions still exist under the various laws of European countries for the acquisition of citizenship. In times of political crisis and insecurity, these contradictions may become more important and dangerous for a common feeling. These are so many that perhaps, even from the point of view outlined here, the question arises once again of whether we must think of the possibility of introducing common European principles for the acquisition of nationality, which is also European citizenship, within the EU.