



Ius soli

Storia, legislazione, numeri





Selezione di articoli e saggi a cura di:

Ufficio Studi e Ricerche Gruppo Pd Senato

Materiali ad uso interno dei Gruppi parlamentari
del Partito Democratico

Giugno 2017

INDICE

Parte prima

Erminio Deborah *"La cittadinanza in Europa"* (Action Research for co-developement), dicembre 2012; **pag. 1**

Meoli Chiara *"L'acquisto della cittadinanza in alcuni ordinamenti europei"* (www.europeanrights.eu), 10 ottobre 2010; **pag. 11**

Hailbronner Kay, Farahat Anuscheh *"Country Report on Citizenship Law: Germany"* (European University Institute), gennaio 2015; **pag. 35**

Enzinger Han, Biezeveld Renske *"Benchmarking in Immigrant Integration"* (Erasmus Universiteit Rotterdam), agosto 2003; **pag. 75**

Eurostat Information *"Acquisition of citizenship statistics"*, maggio 2017 **pag. 125**

Parte seconda

Onida Valerio *"Lo statuto costituzionale del non cittadino"* (relazione introduttiva Convegno Associazione Italiana dei Costituzionalisti), ottobre 2009; **pag. 131**

Gironda Vito Francesco *"Ius sanguinis o ius soli? Riflessioni sulla storia politica della cittadinanza in Italia"* (Il rasoio di Occam Micromega), gennaio 2014; **pag. 153**

Servizio Studi Senato della Repubblica *"Dossier n. 239 Cittadinanza"*, ottobre 2015 **pag. 161**

ISTAT *"Report Indicatori demografici stime anno 2016"*, marzo 2017; **pag. 227**

Parte terza

Prosperi Adriano "*L'identità. L'altra faccia della storia*" (estratto Editori Laterza), 2016; **pag. 245**

Sen Amartya "*Identità e violenza*" (estratto Editori Laterza), 2016; **pag. 251**

Savino Mario "*Quale cittadinanza per l'Italia?*" (in *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Editoriale Scientifica Napoli), 2014; **pag. 281**

P A R T E P R I M A

La cittadinanza in Europa

Deborah Erminio

Dicembre 2012

La normativa per l'acquisizione della cittadinanza nei diversi Paesi dell'Unione europea varia considerevolmente da paese a paese e richiama diversi principi giuridici.

Ius soli: secondo questo principio se si nasce su un determinato territorio si acquisisce il diritto di assumerne la cittadinanza. Le norme con cui viene applicato questo principio possono essere più o meno inclusive, nell'accezione più generosa si parla di *ius soli puro* secondo cui chiunque nasce sul territorio di un paese è automaticamente cittadino di quel paese.

Si distingue poi tra *ius soli* alla nascita e *ius soli* dopo la nascita. I paesi europei che adottano lo *ius soli* alla nascita, applicato automaticamente o per dichiarazione, lo legano anche alla situazione dei genitori immigrati, soprattutto in termini di anni di residenza. Tra i paesi che adottano lo *ius soli* dopo la nascita o differito i percorsi si diversificano ulteriormente: alcuni prevedono la cittadinanza ai minorenni, altri a compimento della maggiore età, alcuni richiedono un certo periodo di residenza, inoltre a seconda degli Stati la procedura può essere automatica, per dichiarazione o discrezionale.

Un'altra variante è costituita dal doppio *ius soli*, per cui la cittadinanza si assegna automaticamente alla nascita se il bambino è figlio di stranieri già nati nel paese.

Ius sanguinis: secondo questo principio giuridico la cittadinanza viene ereditata dai propri genitori, per discendenza di sangue. L'applicazione di questo principio varia da paese a paese, soprattutto per quanto riguarda il numero di generazioni alle quali si consente di trasmettere la cittadinanza per discendenza.

Ad esempio alcuni paesi limitano il trasferimento della cittadinanza sino alla seconda o alla terza generazione e non oltre, altri hanno istituito un limite temporale dalla nascita entro il quale è possibile registrare il nuovo nato con la cittadinanza dei genitori. Un'altra modalità, adottata da diversi paesi, prevede la perdita della cittadinanza per discendenza ai soggetti espatriati e residenti all'estero da un determinato periodo di tempo.

Ius domicilii: è il principio applicato nel processo di naturalizzazione, un soggetto immigrato può acquisire la cittadinanza del paese di accoglienza se possiede alcuni requisiti, tra cui in prima battuta l'anzianità di residenza; anche in questo caso la legislazione è varia, si va da 3 a 10 anni. Agli anni di residenza si possono associare altri requisiti che vengono richiesti come la continuità ininterrotta della residenza (che va dimostrata con specifica documentazione), la rinuncia alla cittadinanza del paese di origine, un reddito adeguato al proprio mantenimento, ecc. In qualche paese l'acquisizione della cittadinanza spetta di diritto nel momento in cui si possiedono i requisiti richiesti, ma nella maggior parte dei casi è discrezionale.

In termini astratti una legislazione sulla cittadinanza che si basa unicamente sullo *ius sanguinis* richiama l'idea di una nazione etnica, in cui l'appartenenza è legata al sangue e al connubio, mentre allo *ius soli* corrisponde un'idea liberale di cittadinanza. Nei regimi misti sono i requisiti richiesti per il riconoscimento della cittadinanza a determinare la maggiore o minore apertura nell'inclusione dei nuovi cittadini.

Nella maggior parte degli Stati UE la legge sulla cittadinanza si basa su una **combinazione di principi giuridici diversi** tra i tre visionati, per meglio configurare l'acquisizione della cittadinanza come la testimonianza di una verosimile integrazione dell'individuo nella società in cui vive.

Ad esempio un riferimento esclusivo allo *ius soli puro* potrebbe favorire una sorta di "turismo" per far acquisire ai propri figli la cittadinanza di un paese, senza di fatto viverci o avere dei legami con quel paese.

In un'ottica di medio periodo possiamo dire che la **tendenza prevalsa nei paesi dell'Unione Europea** è stata quella di facilitare l'accesso alla cittadinanza – almeno sino al 2000 - rispondendo ad una presenza sempre più stabile della componente immigrata. Negli anni successivi gli eventi di terrorismo internazionale hanno alimentato le spinte xenofobe e le istanze securitarie avanzate dai partiti populistici, inducendo alcuni paesi ad un'inversione di tendenza verso riforme legislative sull'immigrazione di carattere etnico-identitario. Dal punto di vista della cittadinanza sono stati introdotti requisiti più rigidi, ad esempio test di conoscenza della lingua o di integrazione civica per dimostrare l'effettivo legame con il paese in cui si risiede: il numero di Stati membri che ha dotato questi provvedimenti è salito da 6 a 16 negli ultimi anni. Questi orientamenti non hanno comunque fermato molti paesi dal varare importanti riforme liberali per la concessione della cittadinanza agli immigrati e ai loro figli (ad esempio quasi tutti i paesi europei hanno ridotto il numero di anni di residenza richiesti), considerata ormai un elemento di equità delle società democratiche.

In Italia vige una legge sulla cittadinanza tra le più restrittive d'Europa. Il nostro paese non ha preso parte a quel processo di apertura che si è visto nelle altre legislazioni europee, mantenendo una cittadinanza fortemente legata al principio dello *ius sanguinis*, anche se non mancano riferimenti agli altri due principi giuridici.

Lo *ius soli* si applica quando la cittadinanza viene riconosciuta ai bambini nati in Italia se figli di ignoti o se figli di genitori apolidi.

Ai bambini nati in Italia da genitori stranieri si applica il principio dello *ius domicili*: questi soggetti possono accedere alla cittadinanza al compimento della maggiore età, solo se sono in possesso di determinati requisiti (ad esempio residenza continuativa) e solo se presentano la domanda di acquisizione della cittadinanza italiana entro un anno dal compimento della maggiore età (dopo questo termine il diritto decade).

Anche il processo di naturalizzazione richiede alcuni requisiti piuttosto restrittivi: oltre ai 10 anni di residenza continuativa per i cittadini non comunitari, da certificare tramite opportuna documentazione, il soggetto non deve avere precedenti penali, deve dimostrare un sufficiente livello di integrazione e di conoscenza della lingua italiana, deve avere un reddito idoneo a mantenere se stesso (i parametri fissati sono quelli per l'esenzione dalla spesa sanitaria) o il nucleo familiare (l'importo sale in presenza del coniuge e del numero di figli a carico).

L'elemento più significativo è la discrezionalità: l'acquisizione della cittadinanza non è un diritto del soggetto che diventa italiano in possesso dei requisiti richiesti, è per definizione di legge una concessione, perché lo Stato mantiene un potere discrezionale nell'accettazione di questa istanza.

La normativa e i requisiti richiesti cambiano se l'acquisizione della cittadinanza avviene per matrimonio (qui il diritto diventa soggettivo e non più per concessione).

Anche il requisito degli anni residenza è soggetto a variazioni, infatti è minore nel caso di stranieri comunitari (4 anni), apolidi e rifugiati (5 anni), maggiorenni adottati da genitori italiani (5 anni), discendenti da ex cittadini italiani per nascita fino al secondo grado o se nati in Italia (3 anni).

Dall'Osservatorio per la democrazia dell'Unione europea sono stati elaborati alcuni indicatori relativi alla legislazione sulla cittadinanza, i cui valori oscillano tra 0 e 1, verso il valore nullo nel caso di disposizioni di legge più restrittive e verso il valore 1 nel caso di disposizioni più inclusive.

Nel caso dell'Italia i due indicatori simboli di apertura assumono i seguenti valori:

- indicatore relativo allo *ius soli* = 0,23 (agli estremi troviamo la Danimarca con punteggio 0,08 e il Portogallo con 0,81);
- indicatore relativo alla naturalizzazione ordinaria = 0,48 (agli estremi troviamo la Danimarca con punteggio 0,25 e il Belgio con 0,95).

Legislazione nei paesi dell'Unione Europea (a 15)

Austria	Si basa sul principio dello ius sanguinis e non prevede la doppia cittadinanza, per cui l'acquisizione della cittadinanza austriaca prevede la rinuncia alla cittadinanza precedente. La naturalizzazione richiede 10 anni di residenza, perché viene considerata come il riconoscimento di un'integrazione riuscita. Alcuni elementi di ius soli sono stati introdotti nel 1998 e rafforzati nel 2006. Rimane comunque difficile ottenere la cittadinanza per chi è nato sul territorio da genitori stranieri. In Austria l'attuazione della legge sulla cittadinanza è demandata ai governi provinciali e questa situazione, soprattutto nelle procedure caratterizzate da margini di discrezionalità, ha portato a pratiche sempre più divergenti. Per queste ragioni le ultime riforme si sono focalizzate sul rendere più uniformi le diverse disposizioni di legge, armonizzando i test di conoscenza della lingua e introducendo un test di cittadinanza.
Belgio	Il Belgio ha adottato una forma intermedia tra ius soli e <i>ius domicili</i>. La legge mira a consentire un ampio accesso alla cittadinanza per facilitare l'integrazione degli stranieri nella società. Per quanto riguarda la procedura di naturalizzazione è possibile diventare cittadino belga dopo un periodo di 3 anni di residenza che sale a 7 se la naturalizzazione avviene per dichiarazione. La legge più importante in materia è quella del 2000 che ha rafforzato lo <i>ius soli</i> (già introdotto nel 1991), ridotto i requisiti di residenza e gli altri necessari alla naturalizzazione o permesso a coloro che presentassero domanda di mantenere una precedente nazionalità. In base ad essa la seconda generazione che nasce in Belgio acquista automaticamente la cittadinanza belga a condizione che i genitori abbiano risieduto nel territorio almeno 5 dei 10 anni precedenti alla nascita del figlio. La cittadinanza è automatica a 18 anni se si è nati nel Paese o entro i 12 anni (quindi sino a 30 anni) se i genitori stranieri vi hanno risieduto per dieci anni. È in vigore anche il doppio <i>ius soli</i>, ossia la cittadinanza belga viene assegnata automaticamente alla nascita al figlio di stranieri già nati in Belgio.
Danimarca	In Danimarca vige sostanzialmente lo ius sanguinis. A differenza di molti altri paesi europei, la Danimarca non ha seguito le tendenze europee finalizzate ad un più facile ottenimento della cittadinanza, anzi le ultime riforme (2002 – 2005 – 2008) hanno inasprito le condizioni per l'ottenimento della cittadinanza. L'anzianità di residenza per il procedimento di naturalizzazione è di 9 anni e il soggetto deve superare diversi esami, dimostrando di conoscere la storia, la struttura sociale e politica del paese e di possedere una padronanza linguistica pari a quella della nona classe della scuola dell'obbligo. Lo <i>ius soli</i> è stato abolito nel 2004. È uno degli stati che non ammette la doppia cittadinanza, richiede cioè di rinunciare alla cittadinanza del paese di origine per poter diventare cittadini danesi.
Finlandia	Come in altri paesi la legislazione sulla cittadinanza si rifà sia allo ius sanguinis

	e allo ius soli per quanto riguarda i bambini nati in Finlandia che non possono ottenere la cittadinanza di nessun altro paese. L'ultima riforma sulla cittadinanza è del 2011 e modifica gli anni di residenza richiesta per la naturalizzazione: sono richiesti 5 anni di residenza continua possono scendere a 4 anni il richiedente soddisfa i requisiti di conoscenza linguistica; l'obiettivo di questa disposizione è quello di incoraggiare lo studio della lingua, considerata come un fattore di vitale importanza per l'integrazione degli immigrati. Dal 2003 è ammessa la doppia cittadinanza.
Francia	È uno degli Stati membri con provvedimenti di ius soli maggiormente inclusivi. Già nel 1889 fu introdotto il doppio ius soli, in base a cui i figli di stranieri già nati in Francia acquisivano la cittadinanza francese. La riforma del 1998 rafforza lo ius soli: ogni bambino nato in Francia da genitori stranieri acquisisce automaticamente la cittadinanza francese al momento della maggiore età se, a quella data, ha la propria residenza in Francia o vi ha avuto la propria residenza abituale durante un periodo, continuo o discontinuo, di almeno 5 anni, dall'età di 11 anni in poi. Il processo di naturalizzazione richiede 5 anni di residenza in Francia dimostrando una conoscenza sufficiente della lingua e della Costituzione francese. Il principio dello ius soli si combina quindi con il principio dello ius domicili.
Germania	La riforma del 2000 ha introdotto lo ius soli e ha rappresentato una svolta epocale per la Germania. Da allora i figli degli stranieri acquisiscono la cittadinanza tedesca alla nascita purché uno dei genitori risieda stabilmente nel paese da almeno 8 anni e sia in possesso di regolare autorizzazione al soggiorno o di permesso di soggiorno illimitato da almeno 3 anni. La procedura di naturalizzazione richiede 8 anni di residenza legale, questo periodo può scendere però a 7 anni se il soggetto ha frequentato un corso di integrazione. Il provvedimento richiede inoltre una serie di requisiti come l'essere in possesso di un'autorizzazione di soggiorno di durata illimitata, essere in grado di provvedere al proprio sostentamento e a quello del nucleo familiare, rispettare i principi della Costituzione e l'ordinamento costituzionale e democratico della Germania, rinunciare alla cittadinanza di origine (fatta eccezione per i casi in cui è ammessa la doppia cittadinanza), conoscere la lingua tedesca a livello B1 secondo lo standard europeo, non aver riportato condanne penali se non di lieve entità, conoscere l'ordinamento giuridico e la struttura sociale della Germania. In presenza dei requisiti richiesti la procedura di naturalizzazione è un diritto acquisito (cioè non è discrezionale come in altri Stati). Nel 2005 sono stati introdotti alcuni provvedimenti più restrittivi (in merito soprattutto al mantenimento della doppia cittadinanza). Nel 2008 sono stati introdotti esami per la cittadinanza e il test di lingua è stato disciplinato in modo rigoroso, introducendo un catalogo di domande consultabile per le persone che aspirano alla cittadinanza, in modo da potersi preparare al test. Non sono obbligati a sostenere il test i minorenni di età inferiore ai 16 anni e coloro che hanno conseguito un diploma rilasciato dalla scuola dell'obbligo, da un istituto tecnico o professionale.

Grecia	La Grecia ha adottato sia il criterio dello ius sanguinis sia quello dello ius soli, rafforzato con la legge del 2010 ma ancora limitato nei suoi campi di applicazione. Per quanto riguarda la naturalizzazione il periodo di residenza richiesto agli immigrati è sceso da 10 a 7 anni consecutivi e contempla una serie di requisiti tra cui un permesso di soggiorno di lungo periodo, la conoscenza della lingua greca e una buona integrazione nella vita sociale ed economica del paese (che può essere testimoniata ad esempio dall'attività professionale, dalla partecipazione ad associazioni sociali o ad attività caritatevoli, ecc). Per quanto riguarda i minori la legge prevede diversi percorsi finalizzati all'inclusione dei giovani che si sentono cittadini greci: i figli degli immigrati nati in Grecia possono acquisire la cittadinanza se i genitori sono regolarmente presenti da almeno 5 anni (la domanda deve essere presentata entro 3 anni dalla nascita del bambino). Per i minori che, invece, non sono nati in Grecia, la legge richiede di aver frequentato con successo almeno 6 anni nella scuola ellenica. Infine vige il criterio del doppio ius soli, la cittadinanza greca viene assegnata automaticamente alla nascita al figlio di stranieri già nati e in Grecia e qui residenti.
Irlanda	È uno degli Stati membri con provvedimenti di ius soli maggiormente inclusivi. Sino al 2004 è stato uno dei pochi Stati in cui era in vigore lo ius soli puro, in base a cui chiunque fosse nato in Irlanda ne otteneva la cittadinanza senza ulteriori condizioni. I flussi migratori sempre più consistenti hanno portato ad una modificazione in senso lievemente restrittivo della legge e attualmente la cittadinanza viene acquisita per nascita se almeno uno dei genitori stranieri ha un permesso di residenza permanente o risiede in Irlanda da 3 anni. La naturalizzazione richiede invece un periodo più lungo di residenza sul territorio: nello specifico occorrono 365 giorni di residenza continua prima della domanda di naturalizzazione e, durante gli 8 anni precedenti, occorrono 4 anni di residenza (complessivamente quindi 5 anni di residenza).
Lussemburgo	La legge sulla cittadinanza ha fatto sempre riferimento allo ius sanguinis. Lo ius soli è stato introdotto per la prima volta nel 2008, anche se alcune riforme liberali sono state varate già nel 2001. La riforma del 2008 ha rappresentato una svolta profonda per un paese dove il 40% della popolazione ha una cittadinanza straniera, trasformando la legislazione in senso liberale. È stato introdotto il doppio ius soli, per cui un bambino che nasce in Lussemburgo da genitori (almeno uno dei due) a loro volta nati nel paese, acquisisce la cittadinanza lussemburghese. Viene poi ammessa la doppia cittadinanza (mentre prima chi diventava cittadino lussemburghese doveva rinunciare alla cittadinanza del paese di origine). Fanno da contraltare a questi elementi alcuni provvedimenti che introducono criteri più restrittivi. Per quanto riguarda la naturalizzazione, ad esempio viene richiesta una residenza continuativa di 7 anni, al posto dei 5 anni richiesti precedentemente. Vengono poi introdotti corsi di educazione civica sulle istituzioni dello Stato e test per accertare la conoscenza linguistica: il livello richiesto è B1 per la comprensione e A2 per l'espressione. Sono esentati dal test coloro che hanno frequentato 7 anni di scuola in Lussemburgo.

Paesi Bassi	L'Olanda è un paese particolarmente interessante per la svolta restrittiva che ha caratterizzato la legislazione sulla cittadinanza negli ultimi anni. Dagli anni '50 la storia è caratterizzata da una serie di riforme liberali che hanno cercato di facilitare l'accesso alla cittadinanza, vista come un mezzo per aumentare la partecipazione degli immigrati alla società. Nel 1953 venne introdotto il doppio ius soli per la terza generazione (il nipote di stranieri residenti acquisisce automaticamente la cittadinanza alla nascita), negli anni '80 ci sono molte iniziative per migliorare la posizione giuridica degli immigrati, la legge del 1984 semplifica la procedura per la naturalizzazione inserendo tra i requisiti una residenza continuativa di 5 anni. Lo ius soli vale anche per la seconda generazione che può accedere alla cittadinanza olandese ma secondo un principio opzionale, può cioè farne richiesta mediante la presentazione di una domanda. La legge del 2003 modifica lievemente l'accesso su richiesta della seconda generazione, comprendendo non solo i soggetti nati in Olanda ma anche quelli che vi risiedono dall'età di 4 anni. La procedura non è discrezionale, si configura piuttosto come un diritto del richiedente. Diversa la situazione per coloro che si vogliono naturalizzare, in questo caso ogni caso viene valutato singolarmente. In generale però la politica dal 2000 cambia completamente rotta e la cittadinanza inizia ad essere vista come il coronamento di un percorso di integrazione piuttosto che come il presupposto per tale percorso. In termini pratici diventare cittadini olandesi è diventato più difficile. Occorre superare un test in cui dimostrare non solo la conoscenza della lingua (livello A2 del quadro comunitario europeo), ma anche la conoscenza della società olandese tramite 40 domande in materia di politica, questioni finanziarie, occupazione, assistenza sanitaria, trasporti, ecc.
Portogallo	Il Portogallo adotta una formula intermedia tra ius sanguinis e ius soli, ma quest'ultimo è stato rafforzato con la riforma del 2006. Attualmente il Portogallo si configura come uno degli Stati membri con provvedimenti di ius soli maggiormente inclusivi. Storicamente il Portogallo ha sempre utilizzato dei sistemi misti, però è interessante notare che mentre nella legge del 1981 (in vigore prima della riforma del 2006) prevaleva lo ius sanguinis, nelle legislazioni precedenti prevaleva lo ius soli. Attualmente lo ius soli si applica automaticamente solo alla terza generazione di immigrati; la seconda generazione può accedere alla cittadinanza sin dalla nascita per acquisizione volontaria (quindi sulla base di una richiesta) e in presenza di alcuni requisiti come la residenza dei genitori in Portogallo da almeno 5 anni o l'aver completato il primo ciclo di istruzione obbligatoria. La naturalizzazione richiede alcuni requisiti, tra cui un periodo di residenza di 6 anni, non aver riportato condanne e una conoscenza sufficiente della lingua portoghese. L'elemento innovatore della riforma è l'introduzione della naturalizzazione come diritto acquisito se in possesso dei requisiti richiesti, mentre prima la procedura era discrezionale. La legge precedente richiedeva sufficienti mezzi di sussistenza, con la riforma questo requisito è stato eliminato perché la Costituzione portoghese vieta la discriminazione basata su motivi economici.

	È prevista la doppia cittadinanza.
Regno Unito	La legislazione relativa alla cittadinanza è piuttosto complessa, in ragione della storia del paese e del suo passato di potenza imperiale e coloniale, basti pensare al sistema del Commonwealth: la legge del 1948 stabiliva ad esempio che erano britannici tutti i cittadini del Regno Unito, delle Colonie o dei Paesi Commonwealth (Canada, Australia, Nuova Zelanda, Sud Africa, Terranova India, Pakistan, la Rhodesia del Sud, ora Zambia, Zimbabwe e Malawi), tuttavia non vi è un sistema unico relativo alla cittadinanza e il processo di indipendenza di alcuni paesi ha introdotto ulteriori elementi di complicazione. La principale legge sulla cittadinanza del 1981, nata per semplificare la situazione, di fatto non è riuscita più di tanto nell'intento e tuttora esistono 6 diverse forme di cittadinanza. La legge del 1981 ha introdotto lo ius sanguinis come riferimento giuridico prevalente, anche se non mancano elementi di ius soli. Vediamo le principali modalità di acquisizione della cittadinanza britannica (la principale tra le sei forme di cittadinanza). Il percorso di naturalizzazione prevede alcuni requisiti tra cui: il possesso di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato, la residenza per 5 anni senza essersi allontanati per più di 450 giorni e non più di 90 giorni nei 12 mesi precedenti al momento della presentazione della domanda, mantenere una buona condotta di vita intesa come l'assenza di procedimenti civili penali ma anche l'avere una situazione contributiva regolare, la conoscenza della lingua inglese, gallese o scozzese (livello B1 del quadro europeo), la conoscenza degli usi e dei costumi del Regno Unito (dal 2002 è previsto un test sulla storia e la società britannica). Norme specifiche riguardano i cittadini del Commonwealth. È previsto un percorso facilitato di acquisizione della cittadinanza per i figli di stranieri nati nel Regno Unito: in questo caso si richiede ai genitori di essere titolari di un permesso di soggiorno permanente o di essere residenti da 10 anni. Inoltre dal 1981 è previsto il doppio ius soli.
Spagna	Il diritto per l'acquisizione della cittadinanza si basa sia sullo ius sanguinis sia sullo ius soli (ancora debolmente inclusivo). È previsto il doppio ius soli (introdotto nel 1990) per cui accede automaticamente alla cittadinanza colui che nasce in Spagna se almeno uno dei due genitori è a sua volta nato nel paese. L'acquisizione della cittadinanza per la seconda generazione è piuttosto semplice: se il soggetto nasce in Spagna e i genitori sono nati all'estero è sufficiente un anno di residenza nel paese. La procedura di naturalizzazione per tutti gli altri soggetti comporta la residenza per un periodo di 10 anni e la rinuncia alla cittadinanza precedente. In presenza dei requisiti la persona vanta un diritto di naturalizzazione, anche se il Governo può negare cittadinanza per ragioni di sicurezza pubblica. Il tempo di residenza in Spagna si riduce per alcune categorie: 5 anni per i rifugiati, 2 anni per i cittadini dell'America Latina e le persone originarie di Andorra, Filippine, Guinea Equatoriale, Portogallo. Per questi paesi che con legami storici con la Spagna è previsto il mantenimento della doppia cittadinanza, mentre per tutti gli altri l'accesso alla cittadinanza spagnola prevede la rinuncia alla cittadinanza precedente.
Svezia	La legislazione si basa prevalentemente sullo ius sanguinis , anche se qualche

	elemento di <i>ius soli</i> è stato introdotto con la riforma del 2001 in ragione del fatto che l'immigrazione è diventata una realtà sempre più presente nel paese e occorreva adattare la legge ai nuovi mutamenti sociali. La riforma entrata in vigore nel 2006 prevede condizioni abbastanza favorevoli per i minori: possono acquisire la cittadinanza svedese i minori che hanno vissuto per 5 anni in Svezia, in questo caso basta che i genitori notifichino alle autorità la volontà che i figli diventino cittadini svedesi. I giovani di età compresa tra i 18 e i 20 anni possono scegliere di diventare cittadini tedeschi se hanno un permesso di soggiorno permanente e hanno vissuto in Svezia dall'età di 13 anni (l'obiettivo è quello di dare i giovani adulti la possibilità di scegliere se vogliono diventare cittadini svedesi al raggiungimento della maggiore età). L'ultima strada è la procedura di naturalizzazione per i maggiorenni che possono richiedere la cittadinanza se in possesso dei seguenti requisiti: 5 anni di residenza, permesso di soggiorno permanente, condurre una vita decorosa. Il tempo di permanenza è minore per i cittadini danesi, finlandesi, islandesi e norvegesi (2 anni) e per i rifugiati (4 anni). La cittadinanza viene concessa a chi possiede questi requisiti, tuttavia la procedura è discrezionale e dal 2006 si è registrato un aumento delle istanze negate. In ogni caso la riforma è stata un segnale di forte apertura liberale nei confronti della popolazione immigrata. Dalla legge del 2001 è accettata la doppia cittadinanza. Non viene richiesta una prova per la conoscenza della lingua perché si assume che l'aspirante cittadino residente in Svezia da alcuni anni abbia una conoscenza sufficiente dello svedese.
--	--

Le normative sulla cittadinanza nei paesi di nuova adesione all'Unione Europea sono più complesse o in fase di riesame, perché spesso si tratta di paesi che hanno vissuto cambiamenti di confine rilevanti e in cui è particolarmente sentito il discorso delle minoranze.

Prevale lo **ius sanguinis** e in alcuni lo *ius soli* non è previsto (come a Cipro) oppure è previsto secondo criteri estremamente poco inclusivi, ad esempio se i genitori sono apolidi.

In tutti i paesi sono comunque previste procedure per la naturalizzazione.

L'acquisto della cittadinanza in alcuni ordinamenti europei

di Chiara Meoli*

ABSTRACT: In Germania, allo straniero che voglia chiedere la cittadinanza sono richiesti otto anni di residenza. In Spagna, ne sono richiesti dieci, salvo alcune specifiche eccezioni. In Francia e in Gran Bretagna, allo straniero che voglia ottenere la cittadinanza è richiesto un periodo di residenza di cinque anni, così come previsto dal disegno di legge in esame, tuttavia, in Francia, il figlio di stranieri nato nel territorio nazionale può ottenere la cittadinanza solo alla maggiore età, se residente per cinque anni dall'età di undici anni ed in Gran Bretagna, diviene cittadino chi vi nasce da uno straniero autorizzato a risiedervi in modo permanente (*settled*). In Germania e in Spagna, inoltre, non è consentita la doppia cittadinanza per cui lo straniero o il figlio di stranieri che acquista la cittadinanza nazionale deve rinunciare a quella di origine. A questa regola vi sono eccezioni, tra cui la più significativa è, in Spagna, quella riguardante gli ispano-americani. Le eccezioni sono comunque basate su un particolare rapporto con il paese di cui si acquista la cittadinanza. Al riguardo, nel presente contributo sono proposte alcune schede di lettura sulla normativa francese, tedesca, inglese e spagnola riguardo l'acquisto (e la perdita) della cittadinanza.

Il contesto francese

La cittadinanza (*nationalité*) francese è disciplinata dal Codice civile, agli articoli da 17 a 33-2, e dalla Convenzione del Consiglio d'Europa (del 6 maggio 1963) sulla riduzione dei casi di nazionalità plurima, di cui sono firmatari Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Olanda e Svezia.

In Francia la cittadinanza può essere acquisita in tre modi diversi.

1. Il primo comprende sia l'acquisizione per filiazione (*ius sanguinis*) che quella per nascita (*ius soli*).

In particolare, per quanto riguarda l'attribuzione per filiazione, è francese il figlio, legittimo o naturale, di una coppia in cui almeno uno dei due genitori sia francese (art. 18 c.c.).

Analogamente, è francese per filiazione anche il minore oggetto di adozione piena da parte di un francese. La cittadinanza non spetta invece al minore che sia oggetto di un'adozione semplice. Egli ha tuttavia facoltà, sino al momento della maggiore età, di reclamare la cittadinanza francese con dichiarazione, purché risieda in Francia alla data di quest'ultima. L'obbligo di residenza è sospeso qualora i genitori non risiedano in Francia.

* Dottore di ricerca in diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Siena.

La nazionalità può essere richiesta anche da un minore abbandonato in Francia ed allevato da un cittadino francese o affidato ai servizi di assistenza sociale per l'infanzia, purché abbia ricevuto un'educazione improntata ai valori ed alla cultura nazionale per almeno cinque anni.

Per quanto riguarda l'acquisizione per nascita, è francese il figlio, legittimo o naturale, nato in Francia quando almeno uno dei due genitori vi sia nato, qualunque sia la sua cittadinanza (art. 19-3 c.c.).

La semplice nascita nel territorio nazionale non rileva ai fini dell'attribuzione della cittadinanza se non per i minori figli di apolidi o di genitori sconosciuti o che non trasmettono la loro nazionalità.

Inoltre, per effetto della legge di modifica del c.c., del 16 marzo 1998, che ha soppresso il regime della manifestazione di volontà, ogni bambino nato in Francia da genitori stranieri acquisisce automaticamente la cittadinanza francese al momento della maggiore età se, a quella data, ha la propria residenza in Francia o vi ha avuto la propria residenza abituale durante un periodo, continuo o discontinuo, di almeno 5 anni, dall'età di 11 anni in poi. Le autorità pubbliche e gli istituti di insegnamento sono tenuti ad informare le persone interessate sulle disposizioni normative in materia (art. 21-7 c.c.).

L'acquisizione automatica può essere anticipata a 16 anni dallo stesso interessato, con dichiarazione sottoscritta dinanzi all'autorità competente, o può essere reclamata per lui dai suoi genitori a partire dai 13 anni e con il suo consenso, nel qual caso il requisito della residenza abituale per 5 anni decorre dall'età di 8 anni.

2. Il secondo modo di acquisizione è rappresentato dal matrimonio con cittadino o cittadina francese.

La cittadinanza francese è aperta, con dichiarazione da sottoscrivere dinanzi all'autorità competente, a qualunque straniero o apolide che contragga matrimonio con un cittadino o una cittadina francese, dopo il termine di 4 anni dal matrimonio (l'innalzamento del termine, da 2 a 4 anni, è stato introdotto dalla legge 2006-911, del 24 luglio 2006 relativa all'immigrazione, allo scopo di contrastare il fenomeno dei matrimoni a scopo di naturalizzazione), a condizione che alla data della dichiarazione la comunione di vita non sia cessata fra gli sposi, che il coniuge francese abbia conservato la propria nazionalità e che lo straniero dimostri una residenza effettiva e non interrotta in Francia per tre anni consecutivi (art. 21-2 c.c.). Il coniuge straniero deve inoltre dimostrare una conoscenza sufficiente della lingua francese.

La dichiarazione viene registrata, dopo un controllo di ammissibilità, presso il Ministero competente in materia di naturalizzazioni.

Il Governo può tuttavia opporsi all'acquisizione della nazionalità da parte del coniuge straniero, per indegnità o difetto di assimilazione, nel termine di due anni dalla dichiarazione di attribuzione. In caso di opposizione del Governo si considera l'acquisizione della cittadinanza come mai avvenuta, tuttavia la validità degli atti intervenuti tra la dichiarazione e il decreto di opposizione non può essere contestata sulla base della mancata attribuzione della cittadinanza (art. 21-4 c.c.).

3. Il terzo si produce in seguito ad una decisione delle autorità francesi (c.d. naturalizzazione).

La naturalizzazione per decisione dell'autorità pubblica può essere concessa solo allo straniero maggiorenne che dimostri la propria residenza abituale in Francia nei 5 anni precedenti la sua domanda, salvo che egli non abbia compiuto e ultimato due anni di studi in un istituto di istruzione universitaria francese o non abbia reso importanti servizi allo Stato, nel qual caso il criterio della residenza viene ridotto a 2 anni. Inoltre, per essere naturalizzato occorre avere la residenza in Francia al momento della firma del decreto.

Con residenza si intende una residenza fissa, che presenti cioè un carattere stabile e permanente e che coincida con il centro degli interessi materiali e dei legami familiari del richiedente.

Possono essere naturalizzati, prescindendo dal criterio della residenza, gli stranieri incorporati nelle forze armate francesi; chi abbia reso dei servizi eccezionali allo Stato o lo straniero la cui naturalizzazione presenti per la Francia un interesse eccezionale, nel qual caso viene richiesto il parere del Consiglio di Stato su rapporto motivato del Ministro competente. La naturalizzazione può inoltre essere concessa a chi abbia lo status di rifugiato concessogli dall'Ufficio francese di protezione dei rifugiati e degli apolidi (OFPRA). In ogni caso è richiesta la maggiore età dell'interessato.

La cittadinanza per naturalizzazione non può tuttavia essere concessa a chi sia stato condannato ad una pena detentiva superiore o uguale a 6 mesi senza condizionale, o sia stato oggetto di un decreto di espulsione o di una interdizione dal territorio, o si trovi in una situazione irregolare, o sia stato condannato per atti di terrorismo.

Sia l'acquisizione mediante dichiarazione (matrimonio) che quella mediante decreto (naturalizzazione) richiedono, in forme diverse, una conoscenza sufficiente della lingua francese da

parte dell'interessato. Tale condizione non è richiesta per i rifugiati o apolidi che risiedono sul territorio nazionale da almeno 15 anni ed abbiano un'età superiore ai 60 anni.

La recente legge sull'immigrazione del 24 luglio 2006, ha inserito nel codice civile (articoli 21-28 e 21-29) alcune disposizioni che istituiscono la cerimonia di accoglienza nella cittadinanza francese, che viene organizzata, dal rappresentante dello Stato in ogni dipartimento, ogni sei mesi, cui sono invitate naturalmente le persone che abbiano acquisito la nazionalità francese di pieno diritto nei sei mesi precedenti la cerimonia ed i deputati e i senatori eletti nel dipartimento.

A condizione che il suo nome sia menzionato nel decreto di naturalizzazione o nella dichiarazione di acquisizione, il figlio minore, legittimo o naturale, o il bambino oggetto di adozione piena, diventa francese di pieno diritto se uno dei due genitori ha acquisito la cittadinanza francese, purché egli abbia la stessa residenza abituale del genitore in questione. In caso di separazione o divorzio dei genitori, il bambino acquisisce la cittadinanza francese se risiede abitualmente o alternativamente con il genitore che diventa francese (art. 22-1 c.c.).

Il possesso di una o più altre nazionalità non ha, in linea di principio, alcuna incidenza sulla cittadinanza francese. La legge non richiede infatti che uno straniero diventato francese rinunci alla sua cittadinanza di origine o che un francese diventato straniero rinunci alla cittadinanza francese, salvo che fra gli Stati firmatari della Convenzione del Consiglio d'Europa, del 6 maggio 1963, sulla riduzione dei casi di nazionalità plurima. Questa convenzione prevede infatti la perdita automatica della cittadinanza precedente. La Francia non stabilisce distinzioni fra coloro che hanno una doppia cittadinanza (non importa se straniero divenuto francese o francese divenuto straniero) e tutti gli altri francesi per quanto riguarda i diritti e i doveri legati alla cittadinanza. Tuttavia, un francese che possieda la doppia cittadinanza non può far valere la propria cittadinanza francese dinanzi alle autorità dell'altro Stato di cui possiede la cittadinanza, qualora risieda nel suo territorio.

La perdita della cittadinanza francese si verifica generalmente per atto volontario e deriva da una dichiarazione o da una decisione della pubblica autorità.

Casi di rinuncia alla cittadinanza francese sono previsti dal Codice civile, in presenza di talune condizioni, a favore dei figli nati all'estero da un solo genitore francese o nati in Francia da un solo genitore nato in Francia.

Qualsiasi maggiorenne residente abitualmente all'estero, che abbia acquisito volontariamente una cittadinanza straniera, può, in presenza di talune condizioni, perdere la cittadinanza francese con dichiarazione sottoscritta davanti all'autorità competente.

In caso di matrimonio con uno straniero, il coniuge francese può rinunciare alla cittadinanza francese con dichiarazione, a condizione che abbia acquisito la cittadinanza del coniuge e che la residenza abituale della coppia sia stata fissata all'estero.

In ogni caso i francesi minori di 35 anni non possono dichiarare la perdita della cittadinanza se non sono in regola con gli obblighi del servizio militare.

Le persone che non sono nelle condizioni previste dalla legge per la perdita della nazionalità per dichiarazione, possono essere autorizzate con decreto qualora abbiano acquisito la cittadinanza di un paese straniero.

Il codice civile prevede anche la decadenza della cittadinanza in caso di condanna per reati di particolare gravità, come ad esempio terrorismo o attentato agli interessi fondamentali della nazione. Il provvedimento di decadenza è adottato con decreto previo parere del Consiglio di Stato, ma non deve causare casi di apolidia.

È possibile inoltre la reintegrazione nella nazionalità per le persone che l'abbiano perduta per matrimonio con uno straniero o per acquisizione di cittadinanza straniera, qualora ne facciano richiesta. La condizione per ottenere di nuovo la nazionalità è quella di aver conservato dei legami, con la Francia, di ordine culturale, professionale, economico e familiare.

Il contesto tedesco

La Legge fondamentale tedesca (*Grundgesetz*) del 1949, all'articolo 16, comma 1, sancisce il principio della irrevocabilità della cittadinanza tedesca, specificando che la stessa si può perdere soltanto per effetto di una legge e, nel caso in cui il soggetto interessato manifesti una volontà contraria, solo se non diventi apolide.

Tra le disposizioni transitorie e finali della Legge fondamentale vi è poi l'articolo 116 che reca la definizione di "tedesco", inteso come "colui che possiede la cittadinanza tedesca o colui che è stato accolto, come rifugiato o espulso di nazionalità tedesca o come suo coniuge o discendente, nel territorio del Reich tedesco secondo lo status del 31 dicembre 1937". A coloro che sono stati privati della cittadinanza tedesca tra il 30 gennaio 1933 e l'8 maggio 1945, per motivi politici, razziali o religiosi, è nuovamente concessa la cittadinanza sulla base di una richiesta di naturalizzazione. La stessa possibilità è offerta anche ai loro discendenti. Non sono considerati privi di cittadinanza coloro che dopo la fine della guerra hanno preso la residenza in Germania e non hanno manifestato una volontà contraria in merito.

La disciplina legislativa federale in materia di cittadinanza è contenuta principalmente nella Legge sulla cittadinanza (*Staatsangehörigkeitsgesetz – StAG*) del 22 luglio 1913 che negli ultimi anni ha subito alcune rilevanti riforme. La prima, attuata con la Legge di riforma del diritto sulla cittadinanza del 15 luglio 1999, entrata in vigore il 1 gennaio 2000, ha introdotto, quale ulteriore condizione per l'acquisizione della cittadinanza tedesca, il principio del luogo di nascita (*ius soli* o *Geburtsortsprinzip*), in aggiunta al principio di filiazione (*ius sanguinis* o *Abstammungsprinzip*).

Con la Legge sull'immigrazione (*Zuwanderungsgesetz*) del 30 luglio 2004, entrata in vigore il 1 gennaio 2005, la regolamentazione del diritto alla naturalizzazione, prima contenuta nella Legge sugli stranieri (*Ausländergesetz*), è stata trasposta quasi integralmente in alcuni articoli della Legge sulla cittadinanza.

L'articolo 5 della Legge di attuazione delle direttive dell'Unione europea in materia di diritto d'asilo e di soggiorno (*Gesetz zur Umsetzung von aufenthalts- und asylrechtlichen Richtlinien der Europäischen Union*) del 19 agosto 2007, entrata in vigore il 28 agosto 2007, ha introdotto una nuova modalità di acquisizione della cittadinanza tedesca e ha modificato la normativa riguardante la naturalizzazione degli stranieri residenti in Germania.

Infine, il 5 febbraio 2009 il Parlamento tedesco ha approvato la Legge di modifica della legge sulla cittadinanza (*Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes*), che introduce la possibilità di revocare o annullare la naturalizzazione o l'autorizzazione a conservare la cittadinanza tedesca, qualora l'atto amministrativo sia stato ottenuto attraverso l'inganno, la minaccia o la corruzione o mediante il rilascio di informazioni false o incomplete.

Per quanto riguarda, più specificamente, le modalità di acquisizione della cittadinanza tedesca, l'articolo 3 della Legge sulla cittadinanza prevede che si possa diventare cittadini tedeschi per nascita, per adozione, per naturalizzazione e, a partire dalla riforma del 2007, nel caso in cui il soggetto interessato abbia ricevuto il trattamento di cittadino tedesco per un lungo periodo (*Ersitzung*).

In base alle nuove disposizioni, infatti, può acquisire la cittadinanza tedesca anche colui che per dodici anni è stato considerato dalla Pubblica Amministrazione cittadino della Repubblica federale senza esserlo (§ 3 comma 2). Finalità della norma è quella di tutelare la certezza del diritto, soprattutto nei casi in cui la cittadinanza tedesca costituisce una condizione necessaria per l'esercizio di alcuni diritti (ad esempio il diritto di voto e quelli relativi alla disciplina del pubblico impiego).

Gli Uffici della Pubblica Amministrazione cui la legge fa riferimento sono da individuare nelle autorità statali e dei *Länder* competenti in materia di cittadinanza (per gli affari consolari, per il rilascio del passaporto e della carta di identità, per l'anagrafe e lo stato civile). Il riconoscimento dello status di cittadino tedesco può avvenire attraverso il rilascio di documenti che attestino l'identità tedesca del titolare (il passaporto o la carta di identità), l'iscrizione nelle liste elettorali per le elezioni nazionali, regionali e comunali, l'assunzione nell'ambito del pubblico impiego o l'abilitazione ad una determinata professione. Tale diritto si estende anche ai discendenti.

1. In base al principio di filiazione (*ius sanguinis* o *Abstammungsprinzip*), un bambino acquisisce la cittadinanza tedesca alla nascita se almeno uno dei suoi genitori è cittadino

tedesco (§ 4, comma 1). È, tuttavia, necessario che la filiazione sia valida ai sensi della legge federale. Se, per esempio, la nazionalità tedesca è trasmessa dal padre e se questi non è sposato con la madre del bambino, è necessario il riconoscimento (*Anerkennung*) o la constatazione di paternità (*Feststellung der Vaterschaft*) prima che il minore abbia compiuto il ventitreesimo anno di età.

Dal 1 gennaio 2000 acquisiscono automaticamente la cittadinanza tedesca non solo i figli di cittadini tedeschi, ma anche i figli di stranieri che nascono in Germania (*ius soli* o *Geburtsortsprinzip*), purché almeno uno dei genitori risieda abitualmente e legalmente nel paese da almeno otto anni e goda del diritto di soggiorno a tempo indeterminato (*unbefristetes Aufenthaltsrecht*) o, se cittadino svizzero, sia in possesso di un permesso di soggiorno (*Aufenthaltserlaubnis*) rilasciato sulla base dell'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione elvetica, dall'altra, riguardante la libertà di circolazione (§ 4, comma 3).

Un bambino di genitori ignoti (*Findelkind*) che viene trovato in territorio tedesco è considerato figlio di cittadini tedeschi fino a prova contraria (§ 4, comma 2).

L'acquisizione della cittadinanza tedesca viene iscritta nel registro delle nascite (*Geburtenregister*) nel quale è stata annotata la nascita del minore (§ 4, comma 3).

I bambini nati prima del 1 luglio 1993 da padre tedesco e madre straniera possono acquisire la cittadinanza tedesca mediante una dichiarazione, da effettuarsi entro il compimento del ventitreesimo anno di età, se il riconoscimento o l'accertamento della paternità sono validi per la legge tedesca e se il minore stesso è residente legalmente e stabilmente in Germania da tre anni (§ 5).

I bambini che divengono cittadini tedeschi in base al principio del luogo di nascita acquisiscono contemporaneamente anche la nazionalità dei genitori stranieri. Dal compimento della maggiore età hanno cinque anni di tempo per dichiarare la loro volontà di mantenere la nazionalità tedesca o quella del paese d'origine dei genitori. Tale dichiarazione deve avvenire in forma scritta (§ 29, comma 1). Nel caso in cui scelgano di conservare la nazionalità dei propri genitori o non facciano alcuna dichiarazione ufficiale entro i termini stabiliti, essi perdono la cittadinanza tedesca (§ 29, comma 2). Qualora l'interessato voglia mantenere la nazionalità tedesca deve dimostrare, entro gli stessi termini, di aver perso quella straniera (comma 3). Immediatamente dopo il compimento del diciottesimo anno di età il soggetto interessato è informato dalle autorità competenti sullo svolgimento della procedura.

L'obbligo di rinuncia alla doppia cittadinanza non riguarda i minori che hanno acquisito la nazionalità tedesca in base al principio di filiazione. In tale caso, essi ottengono la cittadinanza di entrambi i genitori.

Infine, il paragrafo 6 disciplina l'acquisizione della cittadinanza attraverso l'adozione di un minore (*Annahme als Kind*) da parte di un cittadino tedesco. Tale diritto si estende anche ai suoi discendenti.

2. La legge di riforma del 2007 ha modificato le norme riguardanti la naturalizzazione (*Einbürgerung*) degli stranieri residenti in Germania e ne ha semplificato le procedure.

Le disposizioni sulla naturalizzazione sono contenute principalmente negli articoli da 8 a 16, da 36 a 38, 40b e 40c della Legge sulla cittadinanza.

Per tutti coloro che non sono tedeschi per diritto di nascita, ma che vogliono diventarlo perché stabilirsi in Germania, la naturalizzazione rappresenta la via principale per poter acquisire la cittadinanza tedesca. La naturalizzazione non avviene in modo automatico, ma previa un'apposita richiesta da parte dell'interessato.

Nella fattispecie della naturalizzazione rientrano gli stranieri residenti stabilmente e regolarmente in Germania, i coniugi stranieri di cittadini tedeschi e i figli minori.

Ai sensi del paragrafo 10 della Legge sulla cittadinanza, uno straniero che desideri ottenere la naturalizzazione deve possedere i seguenti requisiti:

- otto anni di residenza stabile e legale sul territorio federale tedesco [il termine non si applica al coniuge straniero e ai figli minori, che possono essere naturalizzati contemporaneamente al richiedente anche se risiedono legalmente in Germania da un periodo di tempo inferiore (§ 10, comma 2), e non si interrompe per soggiorni all'estero fino a sei mesi (§ 12b, comma 1)];
- il possesso della capacità di agire (minimo 16 anni), in conformità con le disposizioni contenute nell'articolo 80, comma 1, della Legge sul soggiorno, o una rappresentanza legale;
- il rispetto e l'osservanza dell'ordinamento libero e democratico stabilito nella Legge fondamentale tedesca;
- il diritto di soggiorno a tempo indeterminato o un permesso di soggiorno rilasciato ai sensi del paragrafo 4, comma 3, della Legge sulla cittadinanza o un regolare permesso di soggiorno rilasciato per uno degli scopi previsti agli articoli 16, 17, 20, 22, 23, comma 1, 23a, 24 e 25, comma da 3 a 5 della Legge sul soggiorno;

- la capacità di assicurare il mantenimento proprio e dei familiari a carico, senza far ricorso a sussidi sociali (*Sozialhilfe*) o all'indennità di disoccupazione (*Arbeitslosengeld II*). Con la riforma del 2007, anche le persone al di sotto dei 23 anni che aspirano alla naturalizzazione devono provvedere al proprio sostentamento senza ricorrere ai sostegni economici previsti nel Secondo Libro del Codice sociale (Sicurezza di base per le persone in cerca di lavoro) e nel Dodicesimo Libro del Codice Sociale (Pubblica assistenza);
- la rinuncia o la perdita della cittadinanza d'origine. La legge di riforma del 19 agosto 2007 consente, tuttavia, a tutti i cittadini dell'Unione europea e della Svizzera di conservare la propria cittadinanza d'origine (§ 12, comma 2);
- l'assenza di condanne penali per aver compiuto atti contrari alla legge o di misure di correzione e di sicurezza. La recente riforma ha reso più rigorosi i limiti per i reati penali minori: è escluso dalla procedura di naturalizzazione chi è stato condannato ad una pena pecuniaria che superi i 90 tassi giornalieri o una pena detentiva di durata superiore ai tre mesi;
- la dimostrazione di una sufficiente conoscenza della lingua tedesca;
- la conoscenza dell'ordinamento sociale e giuridico tedesco nonché delle condizioni di vita in Germania a cui il candidato alla naturalizzazione deve conformarsi. La conoscenza della lingua tedesca rappresenta una delle condizioni fondamentali per ottenere la cittadinanza e per integrarsi nel tessuto sociale e politico del paese. La riforma del 2007 ha stabilito che, per ottenere la naturalizzazione, il candidato deve superare un esame scritto ed orale di lingua tedesca e conseguire il *Zertifikat Deutsch*, equivalente al livello B1 del Quadro Comune Europeo di Riferimento per la conoscenza delle Lingue (per i minori fino a 16 anni è sufficiente una conoscenza della lingua adeguata alla loro età). Sono escluse da tale obbligo le persone impedito da malattie fisiche o mentali. L'articolo 10, comma 3 della Legge sulla cittadinanza prevede la possibilità, per gli stranieri che abbiano frequentato e superato con successo un corso di integrazione (*Integrationskurs*), di ridurre di un anno (da otto a sette) il periodo minimo di soggiorno richiesto per ottenere la naturalizzazione. Infine, a partire dal 1 settembre 2008 è obbligatorio dimostrare di conoscere l'ordinamento sociale e giuridico tedesco nonché le condizioni di vita in Germania attraverso il superamento di un test di naturalizzazione (*Einbürgerungstest*), dal quale sono comunque esonerate le persone impedito da malattie fisiche o mentali. Per la

preparazione dell'esame sono messi a disposizione corsi di naturalizzazione (*Einbürgerungskurse*) la cui partecipazione, tuttavia, non è obbligatoria (§ 10, comma 5).

Le disposizioni relative alla naturalizzazione degli stranieri si applicano anche nel caso di matrimonio o di convivenza registrata (*Lebenspartnerschaft*) con cittadini tedeschi, fattispecie detta della “naturalizzazione dovuta” (*Soll-Einbürgerung* o *In-der-Regel Einbürgerung*) regolata dal § 9. La naturalizzazione è concessa, nel rispetto delle condizioni previste al § 8, qualora si sia persa o si rinunci alla cittadinanza d'origine e si dimostri la conoscenza delle condizioni di vita in Germania nonché della lingua tedesca. Anche i figli minori dei coniugi o dei conviventi registrati stranieri possono essere naturalizzati. In questo caso, il periodo di soggiorno richiesto per presentare la relativa richiesta è ridotto da otto a tre anni, mentre la durata del matrimonio o della convivenza registrata deve essere di almeno due anni.

Per coloro ai quali viene riconosciuto il diritto di asilo ai sensi dell'art. 16a della Legge fondamentale, per i rifugiati ufficialmente riconosciuti in base alla Convenzione di Ginevra e per gli apolidi la procedura è più breve, essendo sufficienti sei anni di soggiorno per ottenere la cittadinanza.

I §§ 13 e 14 della Legge sulla cittadinanza riguardano altre due fattispecie di “naturalizzazione discrezionale” (*Kann-Einbürgerung* o *Ermessenseinbürgerung*). Si tratta, rispettivamente, della naturalizzazione di ex cittadini tedeschi che risiedono abitualmente all'estero e dei loro figli minori legittimi e adottivi, e della naturalizzazione di cittadini stranieri che vivono all'estero e mantengono legami particolari con la Germania, tali da giustificarne la naturalizzazione.

Le domande di naturalizzazione possono essere presentate alle competenti autorità locali dopo il compimento del sedicesimo anno di età.

In base al § 38, comma 2, della Legge sulla cittadinanza è richiesta una tassa di naturalizzazione di 255 euro. Per i figli minori che non sono economicamente indipendenti l'importo è di 51 euro.

Al formulario, predisposto dalle autorità locali per la richiesta di naturalizzazione, devono essere allegati i seguenti documenti: una foto formato tessera, il passaporto con il permesso di soggiorno, il certificato di nascita, il certificato di matrimonio, se è richiesta anche la naturalizzazione del coniuge, un documento che indichi lo stipendio percepito (*Verdienstbescheinigung*) ed eventualmente un certificato del datore di lavoro,

e per ultimo un certificato di un istituto (legalmente riconosciuto) che attesti le competenze linguistiche.

Infine, con la Legge di modifica della legge sulla cittadinanza (*Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes*) del 5 febbraio 2009, è stata introdotta la possibilità di revocare o annullare la naturalizzazione o l'autorizzazione a conservare la cittadinanza tedesca qualora l'atto amministrativo sia stato ottenuto attraverso l'inganno, la minaccia o la corruzione o mediante il rilascio di informazioni false o incomplete. La revoca può aver luogo fino alla scadenza del quinto anno dalla notificazione dell'avvenuta naturalizzazione o dal rilascio dell'autorizzazione al mantenimento della cittadinanza tedesca. In base alle nuove disposizioni, è punito con una pena detentiva fino a cinque anni o con una pena pecuniaria chi, allo scopo di ottenere la naturalizzazione per sé o per un altro soggetto, fornisce false o incomplete informazioni. Inoltre, nel valutare gli effetti dell'atto amministrativo di accettata contestazione della paternità su un figlio minore ai fini della revoca della cittadinanza tedesca, il *Bundestag* ha stabilito che tale perdita non si verifica qualora il figlio abbia superato il quinto anno di età. Diversamente, per i figli al di sotto dei cinque anni la revoca è autorizzata poiché il minore, data la sua giovane età, non ha ancora sviluppato la consapevolezza della propria cittadinanza e, dunque, non viene violato il principio sancito all'articolo 16, comma 1, della Legge fondamentale.

Nella normativa vigente resta valido il principio generale per cui non è ammessa la cittadinanza doppia o plurima (*Vermeidung von Doppelte Staatsangehörigkeit - Mehrstaatigkeit*). Coloro che intendono acquisire la cittadinanza tedesca attraverso la naturalizzazione devono, quindi, rinunciare a quella d'origine.

Esistono, tuttavia, delle circostanze, previste al § 12 della Legge sulla cittadinanza, che rappresentano un'eccezione alla regola generale, giustificate dal fatto che talvolta non è possibile rinunciare alla propria nazionalità, perché l'ordinamento del paese di origine non lo prevede o perché lo Stato straniero regolarmente respinge le richieste. La legge prevede alcune eccezioni anche nel caso di persone molto anziane, di profughi e rifugiati politici e qualora la rinuncia comporti il versamento di tasse particolarmente elevate o determini l'insorgenza di gravi pregiudizi di natura economica o patrimoniale. Inoltre, a partire dal 28 agosto 2007, la rinuncia alla nazionalità d'origine non è necessaria se il richiedente è un cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea, della Svizzera o di un altro Stato con il quale la Repubblica federale tedesca ha stipulato una convenzione di diritto internazionale (§ 12, commi 2 e 3). Sempre sulla base delle misure introdotte nel 2007, anche i cittadini tedeschi non perdono automaticamente la loro cittadinanza qualora

acquisiscano quella di uno Stato membro dell'Unione europea, della Svizzera o di un altro Stato con il quale la Repubblica federale tedesca ha stipulato una convenzione di diritto internazionale (§ 25, comma 1).

I cittadini tedeschi che desiderino ottenere la cittadinanza di un altro Stato senza perdere quella del paese di origine possono richiedere la cosiddetta autorizzazione al mantenimento della cittadinanza tedesca (*Beibehaltungsgenehmigung*) che può essere concessa a discrezione dalle competenti autorità nazionali dopo aver ponderato gli interessi pubblici e privati (§ 25, comma 2).

L'acquisto della cittadinanza nel Regno Unito

La cittadinanza britannica è disciplinata dal *British Nationality Act* del 1981, entrato in vigore il 1 gennaio 1983 e più volte modificato nei decenni successivi (principalmente dal *British Overseas Territories Act* del 2002, dal *Nationality, Immigration and Asylum Act* del 2002, dall'*Immigration, Asylum and Nationality Act* del 2006).

Più recenti modifiche sono state introdotte dal *Borders, Citizenship and Immigration Act* del 2009.

L'istituto della cittadinanza si articola in modi distinti a seconda degli ambiti territoriali di provenienza della persona. Oltre alla cittadinanza britannica propriamente detta – relativa al Regno Unito, alle Isole del Canale e all'Isola di Man – la legge contempla infatti altre forme di nazionalità disciplinate da disposizioni particolari, quali la *British Dependent Territories Citizenship* e la *British Overseas Citizenship*. Norme specifiche si applicano, inoltre, alle peculiari condizioni di *British subject* e di *British protected person*, riconosciute ai cittadini di determinati Stati esteri per ragioni legate ai tradizionali rapporti dei loro Paesi di origine con il Regno Unito.

1. L'acquisizione della cittadinanza per nascita. La persona nata (o adottata) nel Regno Unito acquista la cittadinanza (attraverso l'apposita *registration*) se uno dei genitori sia già cittadino britannico al momento della nascita; oppure se uno dei genitori, non cittadino britannico, si sia stabilito nel Regno Unito (*settled*), vi risieda cioè a tempo indeterminato e senza soggiacere ai limiti temporali previsti dalla legislazione in materia di immigrazione (nel precedente sistema connessi, di norma, al conseguimento di un permesso di lavoro).

Qualora al momento della nascita i genitori non siano cittadini britannici né siano stabiliti nel Regno Unito, la persona nata nel territorio nazionale ha titolo a richiedere il riconoscimento della cittadinanza nei casi seguenti: (a) se uno dei genitori successivamente divenga cittadino britannico o si stabilisca nel Regno Unito, dovendo però il figlio farne espressa richiesta entro il limite dei 18 anni di età; (b) se il

richiedente abbia vissuto nel Regno Unito per i dieci anni successivi alla nascita non assentandosi per più di 90 giorni; in tal caso non vi sono previsti limiti di tempo per richiedere la cittadinanza; (c) qualora la persona abbia la cittadinanza britannica dei Territori d'oltremare, e per almeno cinque anni abbia legalmente risieduto nel Regno Unito senza assentarsi per più di 450 giorni durante il quinquennio o per più di 90 negli ultimi dodici mesi. In mancanza dei previsti requisiti, la concessione della cittadinanza britannica alla persona nata sul suolo nazionale è di competenza discrezionale del Ministro dell'Interno (*Home Secretary*).

Nel Regno Unito, pertanto, lo *ius soli* opera quale criterio abilitativo per il conferimento della cittadinanza allo straniero se nato da genitore residente nel Regno Unito (e in regola con le norme sull'immigrazione) o se residente nel Paese nei dieci anni successivi alla nascita, mentre i tempi della residenza finalizzata alla naturalizzazione ammontano a cinque anni.

2. La naturalizzazione dei cittadini stranieri. La legislazione disciplina i casi di acquisto della cittadinanza britannica da parte della persona non nata sul suolo nazionale. Oltre alle norme specifiche previste per casi particolari (concernenti le persone nate nei Territori individuati dalle disposizioni del 2002 – a tale scopo denominati *qualifying territories* – e da genitori di cui almeno uno sia cittadino britannico oppure stabilito nel Regno Unito), la disciplina prevede particolari procedure di naturalizzazione degli stranieri (*naturalization*) provenienti da Stati appartenenti al Commonwealth oppure in possesso della cittadinanza irlandese.

Fuori di questi casi, la legislazione ha finora stabilito che il coniuge straniero di un cittadino britannico (così come il partner straniero di un'unione civile nel vigore del *Civil Partnership Act* del 2004) possa conseguire la cittadinanza dopo aver vissuto legalmente e in modo continuativo per almeno un triennio nel Regno Unito, purché in possesso dei requisiti prescritti per la naturalizzazione, personali e “residenziali”. Oltre alla maggiore età e alle necessarie condizioni di salute mentale (*sound mind and good character*) e di onorabilità, l'aspirante cittadino deve comprovare la propria residenza nel Regno Unito e di avervi soggiornato, in modo legittimo e continuativo, nei tre anni precedenti (con assenze non superiori a 270 giorni nel triennio e per non più di 90 giorni nell'ultimo anno).

Più stringenti requisiti temporali sono previsti per l'acquisizione della cittadinanza al di fuori del matrimonio. Il richiedente, in tale ipotesi, oltre al possesso dei noti requisiti personali deve dimostrare di essere stabilito nel Regno Unito da almeno un

anno e di avervi vissuto regolarmente per i cinque anni precedenti senza rilevanti interruzioni (per non più di 450 giorni nel quinquennio e 90 giorni nell'anno precedente la domanda).

Dal 1 novembre 2005, inoltre, è stato gradualmente introdotto per gli aspiranti cittadini l'obbligo di sottoporsi a due prove, predisposte l'una per verificare la loro sufficiente conoscenza della lingua inglese, gallese o gaelica scozzese (livello Entry 3 dell'*English for Speakers of Other Languages* - ESOL), l'altra il possesso di nozioni sulla vita nel Regno Unito (*Life in the UK Test*), svolta nella forma di domande sulle istituzioni sociali e civili del Paese (i due esami possono essere sostenuti dopo aver seguito appositi corsi a pagamento tenuti da organismi abilitati). I neo-cittadini sono infine chiamati a partecipare, a livello locale, a "cerimonie della cittadinanza" nella cui circostanza essi prestano un giuramento solenne (*Oath and Pledge to the United Kingdom*).

Nel sistema vigente la domanda di cittadinanza, in linea di principio, può essere respinta dal Ministero degli Interni (*Home Office*) senza l'obbligo di atto motivato, sebbene la giurisprudenza, pur senza affermare l'esistenza di un *right of appeal* in capo al richiedente, abbia in alcuni casi obbligato l'autorità ministeriale a rendere noti i motivi del rigetto e ad esaminare le deduzioni del richiedente prima della decisione definitiva. La legislazione antiterrorismo ha altresì previsto che con decisione del Ministro competente possa essere revocata la cittadinanza britannica alla persona che, dopo averla conseguita, sia stata riconosciuta responsabile di atti seriamente pregiudizievoli per gli interessi vitali del Regno Unito. Per tale decisione di revoca, che si aggiunge a quella già prevista in caso di frode, false dichiarazioni o occultamento di fatti, la legge ammette il diritto di ricorso.

La cittadinanza e le modalità della sua acquisizione sono state oggetto di riflessioni svolte di recente dal Governo del Regno Unito, in prospettiva di una riforma dei relativi istituti.

Un'inchiesta sul tema della cittadinanza, affidata al coordinamento di Lord Goldsmith (in precedenza titolare dell'ufficio dell'*Attorney General*), è stata avviata, il 5 ottobre 2007, dal Ministero della Giustizia, nel quadro degli interventi annunciati nel più ampio programma di riforma istituzionale noto complessivamente come *The Governance of Britain*.

I principali termini di riferimento dell'indagine sono stati individuati nel sistema di diritti e doveri che, in una società democratica e aperta, debbono qualificare la cittadinanza britannica assieme ai diritti riconosciuti all'individuo dallo *Human Rights Act 1998*; nelle differenze tra le diverse categorie di nazionalità; nella relazione esistente tra residenza, nazionalità e cittadinanza, anche in prospettiva della previsione di incentivi per l'acquisizione del relativo status; nella

partecipazione civica dei cittadini e dei residenti sul territorio nazionale, anche con riguardo all'esercizio del diritto di voto e alla partecipazione alle giurie popolari.

La relazione finale, presentata al Primo Ministro l'11 marzo 2008 ed intitolata *Citizenship, Our Common Bond* si apre con una ricostruzione storica del concetto politico e giuridico di cittadinanza come evolutosi nel Regno Unito, e, dopo aver delineato la sfera dei diritti e dei doveri implicati dallo status di cittadino (tradizionalmente delimitata dalle coordinate del diritto di protezione e del dovere di fedeltà e di obbedienza alla legge), prosegue prendendo in esame la possibilità di estendere e garantire il godimento di alcuni dei diritti del cittadino a determinate categorie di residenti (diritto di elettorato attivo, accesso ai servizi sociali e all'istruzione).

Di tali innovazioni legislative il rapporto Goldsmith ha riconosciuto, tuttavia, il rilievo solo parziale, nella convinzione che il consolidamento del legame sociale sotteso al rapporto di cittadinanza passi anche attraverso il piano sociale e culturale. Per consentire il radicarsi di un senso di appartenenza nazionale (anche se non necessariamente esclusivo in rapporto a diverse provenienze culturali) è stata prospettata, tra l'altro, l'opportunità di non trascurare le forme esteriori e celebrative dell'identità nazionale: a tale scopo è raccomandata l'adozione di iniziative dirette ad istituire un "giorno nazionale", ad introdurre un cerimoniale per l'acquisizione della cittadinanza e a favorire, in ogni caso, una divulgazione discorsivo-narrativa, oltre che un'esposizione di tipo giuridico-formale, dei diritti e doveri del cittadino. A questo riguardo, nella relazione finale dell'inchiesta è ampiamente sottolineato il ruolo dell'istruzione primaria.

Il tema della revisione delle regole sulla cittadinanza è stato affrontato in un successivo documento di consultazione, *The path to citizenship: next steps in reforming the immigration system* pubblicato nel febbraio 2008 dalla *UK Borders Agency*, autorità indipendente investita di compiti regolamentari, ispettivi e consultivi in materia di disciplina dell'immigrazione. In tale documento, l'attribuzione della cittadinanza britannica è configurata quale risultato della graduale integrazione dello straniero, compiuta secondo determinate modalità procedurali e sottoposta a puntuali verifiche (si parla, al riguardo, di *earned citizenship*). In questo quadro rileva, in particolare, la modulazione del percorso per acquisire la cittadinanza a partire da una considerazione delle qualità personali degli stranieri sotto l'aspetto dell'esperienza e della capacità professionale, sottoposte ad una valutazione espressa mediante un punteggio basato su criteri prestabiliti.

Lo schema del *Points-Based System* (sistema a punti), introdotto nel 2008 con la riforma delle *Immigration Rules* e mutuato dall'esperienza australiana, consiste nella previa valutazione - espressa in punti - di determinati requisiti dell'aspirante cittadino e rispecchia un criterio selettivo già operante per l'ingresso del lavoratore straniero immigrato nel Regno Unito. Con tale sistema

prende avvio un percorso che, come delineano i programmi di riforma finora diffusi, può concludersi con l'acquisto della cittadinanza.

Le norme sull'immigrazione, alla cui esperienza applicativa fanno riferimento tali programmi, prevedono che agli *economic migrants* venga attribuito un punteggio sulla base principale delle loro competenze ed esperienze professionali; il sistema è preordinato a regolare i flussi migratori verso il Regno Unito in funzione delle necessità del sistema produttivo nazionale e ad attrarre le persone dotate di maggiore qualificazione.

Adottato in sostituzione del precedente criterio fondato sulle chiamate nominative dei lavoratori stranieri, il *Points-Based System* attualmente applicato si articola nella predisposizione di cinque differenti “canali”, ciascuno corrispondente ad una particolare categoria di immigrati (provenienti da Paesi estranei all'Area Economica Europea). Il primo è dedicato agli stranieri la cui elevata specializzazione professionale o culturale è considerata utile per la crescita economica e per la produttività nazionale (Tier 1); al secondo accedono i lavoratori stranieri specializzati (*skilled workers*) di cui i datori di lavoro hanno bisogno e che non è possibile reperire sul mercato del lavoro interno (Tier 2); il terzo – al momento sospeso nella sua operatività – è limitato a contingenti di lavoratori a bassa specializzazione dei quali vi sia bisogno per colmare temporanee carenze (Tier 3); il quarto è riservato agli studenti autorizzati a soggiornare nel Regno Unito per il periodo dei loro studi (Tier 4); il quinto riguarda la mobilità giovanile e i lavoratori temporanei, in relazione al rilascio di permessi di soggiorno temporanei per le attività di organizzazioni con finalità culturali, religiose o di aiuto allo sviluppo (Tier 5).

In corrispondenza di ciascun canale il punteggio è attribuito in base a parametri che si correlano al titolo di studio, all'età, al reddito precedente, alla conoscenza della lingua inglese e delle istituzioni del Regno Unito, alla buona condotta, alla partecipazione civica (*active citizenship*).

L'ingresso attraverso i primi due canali consente il soggiorno nel Regno Unito per un periodo iniziale di tre anni, rinnovabile per altri due (in presenza di determinati requisiti); dopo il quinquennio lo straniero può fare richiesta di stabilirsi (*settlement*) nel Paese.

Su questa esperienza si sono innestati gli indirizzi di riforma del Governo britannico, il quale ha recentemente prospettato la possibilità di acquisire la cittadinanza per naturalizzazione da parte degli stranieri che, come lavoratori e contribuenti, siano immigrati nel Regno Unito grazie al sistema a punti.

Facendo riferimento ai differenti “canali” sopra richiamati, la cittadinanza britannica, secondo le intenzioni del Governo, potrà essere conseguita dagli *economic migrants* entrati nel Regno Unito attraverso i Tier 1 e 2 e che siano abilitati al soggiorno temporaneo (*temporary residence*). Ottenuto, successivamente, il riconoscimento dello status transitorio (e limitato nel

tempo) costituito dalla *probationary citizenship*, essi potranno procedere – dimostrando di aver “meritato” il relativo diritto – verso l’acquisto della cittadinanza pleno jure dopo non meno di un anno (oppure della *permanent residence* – che può in seguito convertirsi nella piena cittadinanza – dopo non meno di un triennio).

Un’ulteriore semplificazione dei cinque attuali titoli di ingresso, sostituiti da un unitario “permesso di immigrazione” (*immigration permission*), articolato in due forme – temporaneo o permanente – e concesso sulla base del già collaudato “sistema a punti”, è prevista in un disegno di legge predisposto dal Governo durante la precedente sessione parlamentare. Il testo normativo, peraltro, prevede e disciplina le garanzie procedimentali e la ricorribilità delle decisioni dell’autorità pubblica in materia di attribuzione della cittadinanza. Negli intenti del Governo restano ferme, nel loro impianto fondamentale, le altre norme generali sulla cittadinanza, nonché le regole vigenti sul suo acquisto da parte dei familiari di cittadini (a seguito di ricongiungimento) e dei rifugiati accolti nel Regno Unito per ragioni umanitarie; per queste due categorie si prevede l’abilitazione alla *probationary citizenship*, rispettivamente, dopo due e cinque anni.

Un primo tassello della riforma annunciata dal legislatore (che nel corso degli anni recenti è più volte intervenuto ad aggiornare la disciplina dettata dal *British Nationality Act* 1981 e dalle successive leggi di modifica) si è avuto nel luglio 2009.

Il *Borders, Citizenship and Immigration Act* 2009 ha introdotto modifiche puntuali (decorrenti dal 13 gennaio 2010) concernenti alcuni dei requisiti prescritti per l’acquisizione della cittadinanza per naturalizzazione (oltre ad innovare taluni profili relativi alle altre forme di acquisto della medesima). Tra le modifiche di maggior rilievo si segnalano le previsioni relative alla buona condotta (*good character*) e alla sufficiente conoscenza della lingua inglese (oppure scozzese o gaelica) e delle istituzioni e tradizioni del Regno Unito, di cui deve dimostrare il possesso colui che aspiri ad acquisire la cittadinanza per naturalizzazione (art. 39).

Il requisito del matrimonio o dell’essere membro di una *civil partnership*, d’altra parte, è sostituito dalla nuova legge con il più ampio riferimento alla necessaria esistenza di una “relazione familiare” (*relevant family association*) che abbia legato, per l’arco temporale previsto dalla disciplina dei termini (*qualifyng period*), l’aspirante cittadino alla persona che già detiene tale status (art. 40).

In conclusione, può dirsi che un più ampio ricorso ai criteri valutativi finora sperimentati in materia di immigrazione e, in particolare, la loro applicazione nel quadro delle procedure di conferimento della cittadinanza agli stranieri, costituiscano le coordinate della annunciata revisione delle norme in materia di cittadinanza, nel segno di una rigorosa valorizzazione del profilo qualitativo della presenza dello straniero sul territorio nazionale.

A questo riguardo è utile segnalare, per completezza, che in una dichiarazione rilasciata il 12 novembre 2009 il Primo Ministro ha ribadito la validità delle recenti innovazioni legislative, confermando l'intenzione del Governo di perfezionare il sistema a punti e di non limitarne l'applicazione all'ingresso degli stranieri nel territorio nazionale, bensì di estenderlo all'acquisto della cittadinanza britannica da parte di questi ultimi.

Il contesto spagnolo

La Costituzione spagnola del 1978, all'articolo 11, rinvia ad una legge attuativa per quanto concerne le modalità di acquisizione, conservazione e perdita della cittadinanza (*nacionalidad*), limitandosi a porre il principio generale del divieto della privazione della cittadinanza nei confronti degli spagnoli d'origine. Un'ulteriore disposizione riguarda la possibilità di sottoscrivere trattati internazionali sulla "doppia cittadinanza" (*dobles nacionalidad*) con i Paesi ispano-americani o con altri Paesi che abbiano mantenuto particolari legami con la Spagna, sulla base del principio di reciprocità.

La normativa specifica sul diritto di cittadinanza è contenuta nel codice civile, all'interno del Libro primo "Delle persone", nel Titolo I "Degli spagnoli e degli stranieri" (artt. 17-28)[29].

In particolare, sono spagnoli d'origine:

- i nati da padre o madre spagnoli;
- i nati in Spagna da genitori stranieri, se almeno uno di essi è nato in Spagna, ad eccezione dei figli di funzionari diplomatici o consolari accreditati in Spagna;
- i nati in Spagna da genitori stranieri, se entrambi non possiedono alcuna cittadinanza o la legislazione dei loro Paesi d'origine non assegna al figlio la cittadinanza;
- i nati in Spagna la cui filiazione non risulti accertata. In tal caso si considerano nati nel territorio nazionale i minori di età il cui primo luogo conosciuto di soggiorno sia la Spagna.

Nel caso in cui la filiazione o la nascita in Spagna siano accertati dopo il compimento del diciottesimo anno di età, l'interessato non acquista automaticamente la cittadinanza spagnola d'origine, ma ha due anni di tempo per optare in tal senso.

Nella circostanza opposta, cioè laddove si scopra successivamente la mancanza di uno dei requisiti fondamentali per il possesso della cittadinanza spagnola d'origine, se l'interessato, fatta salva la sua buona fede, è stato considerato cittadino spagnolo per almeno dieci anni ininterrotti, con iscrizione regolare presso i registri dello stato civile, mantiene la cittadinanza.

È infine cittadino d'origine lo straniero, minore di diciotto anni, che viene adottato da uno spagnolo.

In aggiunta ai casi di possesso della cittadinanza d'origine, è possibile, come già accennato (accertamento della nascita o filiazione in Spagna dopo il compimento del diciottesimo anno di età), optare per la cittadinanza spagnola; tale possibilità è prevista, infatti, anche per gli adottati nella maggiore età, purché esercitino tale opzione entro i due anni dall'adozione.

Il codice civile individua inoltre altre due categorie che possono esercitare il diritto d'opzione:

- le persone che siano, o siano state, soggette alla patria potestà di uno spagnolo;
- coloro il cui padre o madre, nato in Spagna, abbia avuto in passato la cittadinanza spagnola.

La dichiarazione di opzione va fatta dall'interessato, se maggiorenne e con piena capacità giuridica; per i minorenni, purché maggiori di quattordici anni, è richiesta l'assistenza di un rappresentante legale. Per i minori di quattordici anni, infine, è possibile soltanto la richiesta inoltrata da un rappresentante legale dell'optante, autorizzata dall'ufficiale di stato civile del domicilio del richiedente, ascoltato il parere del pubblico ministero e nell'interesse del soggetto.

In caso di dichiarazione effettuata direttamente dall'interessato in possesso della maggiore età, è previsto, anche per chi è stato soggetto alla patria potestà di un cittadino, il termine di due anni per far valere l'opzione, mentre tale termine non si applica nel caso di chi ha avuto un genitore nato in Spagna e che era stato, in passato, cittadino spagnolo.

Trascorso il termine di due anni è comunque ancora possibile ottenere la cittadinanza, ma attraverso la "acquisizione" della stessa e previo il requisito della "residenza legale".

La cittadinanza spagnola può anche essere acquisita con due modalità: in primo luogo attraverso il rilascio di un "certificato di cittadinanza" (carta de naturaleza) mediante "Real Decreto", emanato a discrezione dell'autorità competente, ma soltanto nei casi in cui il richiedente si trovi in "circostanze eccezionali"; in secondo luogo, nella maniera più frequente, l'ottenimento della cittadinanza avviene con il requisito della "residenza in Spagna", su concessione del Ministro della giustizia.

In entrambi i casi la domanda va inoltrata con gli stessi criteri già elencati per l'opzione a favore della cittadinanza spagnola, a seconda dell'età del richiedente.

Il requisito fondamentale, per la richiesta in base alla residenza, è appunto quello della "residenza legale e continuata" in Spagna per un periodo di 10 anni, come regola generale.

Per tale criterio di base sono tuttavia previste alcune eccezioni favorevoli:

- per coloro che sono stati riconosciuti come rifugiati politici: 5 anni di residenza;
- per i cittadini d'origine dei Paesi ispano-americani, per quelli di Andorra, Filippine, Guinea Equatoriale, Portogallo e per i sefarditi: 2 anni di residenza;

- per coloro che sono nati in Spagna: 1 anno di residenza;
- per coloro che sono sposati con un cittadino spagnolo da almeno un anno e non sono separati legalmente o di fatto: 1 anno di residenza;
- per coloro che sono, o sono stati, soggetti legalmente alla tutela, alla custodia o all'affidamento di un cittadino o di un ente spagnolo per due anni consecutivi: 1 anno di residenza;
- per i vedovi o le vedove di uno spagnolo o di una spagnola, se alla morte del coniuge non vi era separazione legale o di fatto: 1 anno di residenza;
- per i nati fuori dalla Spagna, ma con un genitore o un nonno che ha avuto, in passato, la cittadinanza spagnola: 1 anno di residenza;
- per coloro che non hanno fatto valere, in passato, il diritto di opzione per la cittadinanza spagnola: 1 anno di residenza.

La domanda, rivolta al Ministro della giustizia, va presentata presso l'ufficio di stato civile dove si trova il domicilio del richiedente, corredata dai diversi certificati richiesti per le differenti fattispecie sopra elencate e, in ogni caso, da un certificato della Direzione generale di Polizia che attesti la durata della residenza legale e continuata in Spagna.

L'interessato deve inoltre attestare “buona condotta civica e sufficiente grado di integrazione nella società spagnola”.

A tale proposito sono richiesti, oltre ai certificati concernenti i precedenti penali, in Spagna e nel Paese di provenienza, anche un certificato che attesti l'iscrizione a tutti i ruoli anagrafici e tributari (*certificado de empadronamiento*); lo straniero dovrà inoltre dimostrare quali sono i suoi mezzi di sostentamento in Spagna.

Il Ministro della giustizia può respingere la richiesta di cittadinanza con decisione motivata, per ragioni di ordine pubblico o d'interesse nazionale. Tale atto è impugnabile in via amministrativa.

La concessione della cittadinanza, sia mediante opzione sia a seguito di rilascio del “certificato di cittadinanza” o per acquisizione con residenza in Spagna, decade automaticamente dopo 180 giorni se la persona interessata, nel caso sia maggiore di quattordici anni ed in pieno possesso della capacità giuridica ad agire, non compie i seguenti atti:

- dichiara o promette fedeltà al Re ed obbedienza alla Costituzione e alle leggi;
- dichiara di rinunciare alla sua cittadinanza di origine, ad eccezione di coloro che provengono dai Paesi ispano-americani e da Andorra, Filippine, Guinea Equatoriale e Portogallo, in base alla possibilità della “doppia cittadinanza”, prevista all'articolo 11 della Costituzione;

- registra l'acquisizione della cittadinanza spagnola presso l'ufficio dello stato civile.

Infine, disposizioni speciali sull'acquisizione della cittadinanza spagnola, non inserite nel codice civile, sono state introdotte con la settima disposizione aggiuntiva della *Ley 52/2007*, de 26 de diciembre, *por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura* (tale disposizione è entrata in vigore nel dicembre del 2008).

Le disposizioni, di natura temporanea, consentono infatti la richiesta di acquisizione della cittadinanza spagnola, entro un periodo di due anni a partire dall'entrata in vigore della settima disposizione aggiuntiva, prorogabile per un ulteriore periodo massimo di un anno, con decisione del Consiglio dei Ministri, per le seguenti due categorie:

- persone con padre o madre che siano stati spagnoli di origine;
- nipoti di coloro che persero o dovettero rinunciare alla cittadinanza spagnola come conseguenza dell'esilio.

In base al codice civile perdono la cittadinanza spagnola coloro che, divenuti indipendenti dalla loro famiglia di origine (*emancipados*), decidano di risiedere abitualmente all'estero, di acquisire volontariamente un'altra cittadinanza o di utilizzare esclusivamente una cittadinanza straniera, che avevano prima della loro emancipazione.

La perdita della cittadinanza spagnola avviene dopo tre anni, calcolati a partire dall'acquisizione della nuova cittadinanza o dall'emancipazione. Gli interessati potranno tuttavia evitare di perdere la cittadinanza spagnola se, entro il tempo indicato, dichiarano di volerla conservare innanzi all'ufficiale di stato civile.

L'acquisizione della cittadinanza di uno dei Paesi ispano-americani o di Andorra, Filippine, Guinea Equatoriale e Portogallo non comporta automaticamente la perdita della cittadinanza spagnola, vista la possibilità della doppia cittadinanza.

In ogni caso perdono la cittadinanza spagnola coloro che rinunciano espressamente ad essa, ne mantengono un'altra e risiedono abitualmente all'estero.

Coloro che sono nati e risiedono all'estero, ma sono cittadini spagnoli in quanto figli di padre o madre spagnola, seppure nati all'estero a loro volta, laddove le leggi del Paese gli attribuiscano la cittadinanza dello stesso, perderanno in ogni caso la cittadinanza spagnola, a meno che non dichiarino espressamente di volerla conservare innanzi all'ufficiale dello stato civile, entro tre anni a partire dalla maggiore età o dall'emancipazione.

Per gli spagnoli che non sono cittadini d'origine, ma per acquisizione, la perdita della cittadinanza avviene nei seguenti casi:

- quando, per un periodo di tre anni, utilizzano esclusivamente la cittadinanza alla quale avevano dichiarato di rinunciare per acquisire quella spagnola;
- quando entrano volontariamente al servizio di Forze armate straniere o rivestono cariche politiche in uno Stato straniero, contro il divieto espresso dal Governo spagnolo.

La sentenza definitiva che afferma che l'interessato è incorso nei reati di falsità, occultazione o frode, con riferimento all'acquisizione della cittadinanza spagnola, produce la nullità dell'atto stesso di acquisizione, anche se non deriveranno da ciò effetti pregiudiziali per le terze persone eventualmente coinvolte, purché sia accertata la loro buona fede. L'azione penale di annullamento può essere avviata sia d'ufficio, dal pubblico ministero, sia a seguito di denuncia personale, entro un periodo massimo di quindici anni.

Coloro che abbiano perso la cittadinanza spagnola potranno comunque recuperarla, se in possesso dei seguenti requisiti e con la procedura indicata:

- avere la residenza legale in Spagna. Tale requisito non è richiesto agli emigranti o ai loro figli. Negli altri casi è possibile, in circostanze eccezionali, ottenere la deroga rilasciata dal Ministro della giustizia;
- dichiarare, innanzi all'ufficiale dello stato civile, di voler recuperare la cittadinanza spagnola;
- iscrivere il recupero della cittadinanza nel registro dello stato civile.

Per i casi sopra menzionati di annullamento dell'atto di acquisizione della cittadinanza spagnola, per falsità, occultazione o frode, al fine di ottenere il recupero o l'acquisizione della cittadinanza è richiesta anche un'apposita abilitazione, rilasciata discrezionalmente dal Governo spagnolo.

La normativa comunitaria

Ai sensi dell'articolo 8 (ex articolo 9) del Trattato sull'Unione europea, la cittadinanza dell'Unione europea si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce; l'articolo 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex articolo 20 del Trattato della Comunità europea) precisa che "È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro". La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea fa riferimento alla cittadinanza dell'Unione senza recarne però una definizione.

Per i cittadini dell'Unione vengono poi indicati, nell'articolo 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, alcuni specifici diritti quali il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del

parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato; il diritto di godere, nel territorio di un Paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato; il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua.

I medesimi diritti sono disciplinati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (articoli 39, 40, 41, comma 4, e da 43 a 46). La Carta prevede altresì il diritto ad una buona amministrazione (articolo 41) e il diritto di accesso ai documenti (articolo 42).

Nei documenti sopra richiamati si indica come unico requisito per l'accesso alla cittadinanza dell'Unione europea quello della cittadinanza di uno degli Stati membri, senza peraltro intervenire e prevedere alcunché per quel che concerne l'accesso a quest'ultima. In tal senso il provvedimento in esame non appare presentare profili di diretto interesse per quel che concerne la compatibilità comunitaria.

Tra l'altro, nella risoluzione adottata il 2 aprile 2009 sui problemi e le prospettive concernenti la cittadinanza europea, il Parlamento europeo ha invitato gli Stati membri a riesaminare le loro leggi sulla cittadinanza e ad esplorare le possibilità di rendere più agevole per i cittadini non nazionali l'acquisizione della cittadinanza e il godimento dei pieni diritti. Il Parlamento europeo ha altresì auspicato che sia favorito lo scambio di esperienze sui sistemi di naturalizzazione in essere nei diversi Stati membri, al fine di pervenire, pur nel rispetto della competenza dei singoli Stati membri nel determinare i modi di acquisto e perdita della cittadinanza, ad un maggiore coordinamento quanto ai criteri ed alle procedure di accesso alla cittadinanza dell'Unione, in maniera tale da limitare le discriminazioni che i diversi regimi giuridici comportano.



EUDO CITIZENSHIP OBSERVATORY

COUNTRY REPORT ON CITIZENSHIP LAW: GERMANY

Kay Hailbronner
Anuscheh Farahat

Revised and Updated January 2015



<http://eudo-citizenship.eu>

European University Institute, Florence
Robert Schuman Centre for Advanced Studies
EUDO Citizenship Observatory

***Country Report on Citizenship Law:
Germany***

**Kay Hailbronner
Anuscheh Farahat**

Revised and Updated January 2015

EUDO Citizenship Observatory
Robert Schuman Centre for Advanced Studies
in collaboration with
Edinburgh University Law School
Country Report, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2015/2
Badia Fiesolana, San Domenico di Fiesole (FI), Italy

© 2015 Kay Hailbronner, Anuscheh Farahat

This text may be downloaded only for personal research purposes.
Additional reproduction for other purposes, whether in hard copies or electronically,
requires the consent of the authors.

Requests should be addressed to eucitac@eui.eu

The views expressed in this publication cannot in any circumstances be regarded as
the official position of the European Union

Published in Italy
European University Institute
Badia Fiesolana
I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)
Italy
www.eui.eu/RSCAS/Publications/
www.eui.eu
cadmus.eui.eu

Research for the EUDO Citizenship Observatory Country Reports has been jointly supported by the
European Commission grant agreement JLS/2007/IP/CA/009 EUCITAC and by the British Academy Research Project
CITMODES (both projects co-directed by the EUI and the University of Edinburgh).

The financial support from these projects is gratefully acknowledged.

For information about the Project please visit the project website at <http://eudo-citizenship.eu>

Germany

Kay Hailbronner and Anuscheh Farahat¹

1 Introduction

The new millennium marked a major change in German nationality law. The nationality law of 1913 (*Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz*), valid from the German Empire to the Third Reich and the Federal Republic and subject to many changes and amendments, was replaced by the Nationality Act,² which came into force on 1 January 2000.

The new nationality law was the result of a highly controversial debate between the major political parties in 1998, preceding the federal parliamentary elections. Although in many respects still based upon the provisions of the law of 1913, the new nationality law (*Staatsangehörigkeitsgesetz*) has conformed to the trend of recent European nationality laws by substantially facilitating naturalisation; including a stronger toleration of dual nationality; replacing discretionary regulations with individual rights; introducing new modes of acquisition and, in particular, by introducing a *ius soli* element into German nationality law.

As indicated by the Act's name, German nationality law refers to the term *Staatsangehörigkeit* (nationality) rather than *Staatsbürgerschaft* which may be translated as 'citizenship'. *Staatsbürgerschaft* has a somewhat stronger political connotation and may refer particularly to the substantial democratic rights and obligations related to legal status. Following German legal terminology, the term 'nationality' will be used in the following report.

¹ The report on Citizenship Laws in Germany was originally authored by Kay Hailbronner and published in November 2009. The report was subsequently revised and updated by Anuscheh Farahat in October 2012 and December 2014. The present version of the report was published in January 2015.

² *Staatsangehörigkeitsgesetz* (StAG) of 15 July, 1999, *Federal Law Gazette*, vol. I, p. 1618.

2 Historical background and recent developments

2.1 German nationality law until 2000

The German Nationality Law (*Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz*) of 22 July 1913 introduced for the first time a common German nationality for all the nationals of the various states constituting the 'German Reich' of 1870. German nationality did not fully replace the nationality of each of the states of the federation, but supplemented it. Under the Constitution of 1919, German nationality provided that every national simultaneously acquired German nationality. Each German was granted the same rights and duties, every German inside and outside the territory of the German Empire was entitled to protection, and it was forbidden for nationals to be extradited to any foreign government for the purpose of punishment or persecution.

Under the Nazi regime, German nationality law was repeatedly changed, primarily for ideological and racial reasons. One of the first measures was the abolition of the nationality of the *Länder* as a result of the establishment of Germany as a unitary state. The law of 14 July 1933 provided for the withdrawal of naturalisation granted during the period between 1918 and 1933, and the withdrawal of German citizenship from persons having violated a duty of loyalty to the German Empire or the 'German nation'. According to further regulations, all Jews having their ordinary residence abroad were collectively deprived of citizenship.

As a result of the 'reunification' with Austria and the territorial acquisitions from 1933 to 1941 in Eastern Europe, German nationality was generally granted collectively to persons considered to be ethnic Germans living in the territories incorporated into the German Reich or attached as protectorates to the Empire (Hailbronner & Renner 2005: 16). Another reason for collective acquisition of German nationality was to facilitate admission to the Wehrmacht, SS, police, or Nazi organisations, provided that the persons were of German ethnic origin.

The Federal Republic of Germany of 1949 decided to base its nationality law upon the nationality law of 1913, rather than enacting a completely new law. In addition to regulations and changes made by the Allied Powers from 1945–1949, the nationality law of 1913 was substantially changed by three amendments, in 1955, 1956, and 1957. The first Act, amending the Nationality Act of 1913, abolished collective naturalisation between 1938 and 1945. The validity of such collective naturalisation had been a matter of dispute in the jurisprudence and literature of the Federal Republic (Hailbronner & Renner 2005: 63; Genzel 1969a: 113; Genzel 1969b: 98). By the second law of 1956, the collective acquisition of German nationality by Austrians was abolished (Makarov 1956: 744). Austrians, however, could re-acquire German nationality by declaration if they had established permanent residence in Germany by that time.

The third law of 1957, and the subsequent legislation of 1969 established equal treatment of men and women in relation to the acquisition of German nationality by spouses and descendants of German nationals.

Between 1969 and 1990, the debate on German nationality focused upon issues concerning the separation of Germany. While originally the law in the German Democratic Republic (GDR) provided for a common German nationality, in 1967 with the adoption of the *Staatsbürgerschaftsgesetz* of the GDR the idea of a common German nationality was relinquished and replaced by separate citizenship of the GDR. The Federal Republic of Germany reacted by insisting upon a common German nationality, based upon the *Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz* of 1913. Thereby, every German, acquiring German nationality by descent, was still to be considered a German national, regardless of whether the person permanently resided in the Federal Republic or the GDR. The legal basis for this position was

the insistence upon an inseparable common German nationality attached to the legal continuation of the German Empire.³ This concept enabled the Federal Republic to issue passports and to claim as German citizens every citizen of the GDR who managed to legally, or illegally, leave the territory of the GDR and arrive at a consulate or embassy of the Federal Republic of Germany (Hailbronner 1981: 712-713; Vedder 2003: 11 ff.; Klein 1983: 2289).

The Treaty on the Basic Relations between the Federal Republic of Germany and the GDR of 12 December 1972 (*Grundlagenvertrag*), as well as the treaties with the Soviet Union and Poland of 1970 and Czechoslovakia of 1973, omitted the controversial issue of German nationality. It was explicitly stated in a protocol attached to the *Grundlagenvertrag* that the treaty would facilitate a solution to issues of nationality. The Federal Constitutional Court held that these treaties could not be interpreted as causing a loss of such for Germans who acquired German nationality under the nationality law of 1913 or under the Basic Law.⁴

After the reunification of Germany on 3 October 1990, the East German laws and regulations on nationality were abolished. With the accession of the GDR to the Federal Republic, the nationality legislation valid in the Federal Republic became fully applicable in the territory of the former GDR and in Berlin. A number of questions, however, remained to be resolved concerning the effects of naturalisation and other issues related to the effects of East German nationality legislation (Renner 1999: 230). These issues have yet to be completely resolved.

Subsequent changes to the nationality legislation were primarily devoted to a solution to the problem of integration of the immigrant population by facilitating access to German nationality. In the early 1990s a discussion started about the political rights of the immigrant population. By the end of 1998 there were 7.32 million foreign nationals living in Germany, accounting for 9 per cent of the German population. Most foreigners living in Germany had been living there for many years. By the end of 1997, approximately 30 per cent of all foreigners had been in Germany for twenty years or more, 40 per cent for at least fifteen years and almost 50 per cent for more than ten years. Almost two thirds of all Turks and Greeks, 31 per cent of Italians and 80 per cent of Spaniards had lived in Germany for more than ten years and 1.59 million (21.7 per cent of all foreigners) had been born in Germany.

The figures showed a basic dilemma of German immigration policy: an increasing number of children of migrant workers were born and had grown up in Germany, received their schooling and professional education in Germany, would eventually work in Germany and yet were children of 'foreign' nationals (this despite the fact that their nationality has frequently become only an emotional attachment to the home country of their parents, and is sometimes considered a mere reassurance, a sort of 'alternative' nationality). There is in principle no dispute about the need to integrate large parts of the foreign population into Germany by inducing them to become German citizens. All German governments have declared that there is a public interest in the naturalisation of foreigners living permanently in Germany.⁵ There is no consensus, however, on the ways and conditions under which German citizenship should be acquired.

The particular issue was the acquisition of German citizenship by birth on German territory, which introduced an element of *ius soli* into the German concept of citizenship and which has given rise to a heated controversy between the major political parties in recent years.

³ Decisions of the Federal Constitutional Court, vol. 36, p. 1.

⁴ Decisions of the Federal Constitutional Court, vol. 40, p. 141; vol. 41, p. 203.

⁵ See for example the statement of the Federal Government in: *Bundestagsdrucksache* (Official Records of the Bundestag), No. 10/2071.

An attempt was made in some of the *Länder* to solve the fundamental dilemma arising from the exclusion of a substantial part of the population from political rights by granting limited voting rights at a local level to foreigners. This failed due to the decision by the Federal Constitutional Court declaring such an attempt to be unconstitutional.⁶ The Court stated that the concept of democracy as laid down in the Basic Law does not permit a disassociation of political rights from the concept of nationality. Nationality therefore is the legal prerequisite for the acquisition of political rights, legitimising the exercise of all power in the Federal Republic of Germany. The Court, however, also stated that the only possible approach to solving the gap between the permanent population and democratic participation lies in changing the nationality law, for example, by facilitating the acquisition of German nationality by foreigners living permanently in Germany and thereby having become subject to German sovereignty in a manner comparable to German nationals.

In the context of the general debate about Germany's immigration policy and its factual change into an immigration country, pressure increased for a reform of German citizenship legislation. There were numerous proposals ranging from simplifying the naturalisation process and increasing the acceptance of multiple nationality to introducing a *ius soli* principle for third-generation foreigners born in Germany (Apel 1992: 99; Blumenwitz 1993: 151; Hobe 1994: 191; d'Oliveira 1990: 114; John 1991: 85; Löwer 1993: 156; Lübke-Wolff 1996: 57; Mangoldt 1994: 33; Marx 1997: 67; Meireis 1994: 241; Münch 1994: 1199; Predeick 1991: 623; Renner 1994: 865; Schrötter & Möhlig 1995: 437).

The Bundestag decided in 1990 to substantially facilitate the acquisition of German citizenship for young foreigners aged sixteen to 23, provided that they renounced their previous citizenship, had lived permanently and lawfully in Germany for eight years, had attended a school in Germany for at least six years and had not been prosecuted for a criminal offence. In addition, the acquisition of German citizenship for the first generation of recruited migrant workers was also facilitated substantially, provided that certain requirements were met:

- legal habitual residence in Germany for fifteen years;
- renunciation of previous nationality;
- absence of criminal conviction;
- ability to earn a living.

Originally, facilitated naturalisation of young foreigners and of long-term residents was granted 'as a rule', i.e., administrative discretion was very limited. Another amendment in June 1993 changed these rules by establishing an individual right entitling every foreigner fulfilling the aforementioned requirements to demand naturalisation (Hailbronner 1999b: 1).⁷ Although these provisions of the Aliens Act granting an entitlement to German citizenship required renunciation of previous nationality, a number of exceptions were made which led in fact to a steadily increasing number of naturalisations with dual nationality. Exceptions were granted, for instance, if a foreigner could not renounce his or her previous nationality or only under particularly difficult conditions, e.g., if the original home country required military service before giving up nationality.

The general number of naturalisations in 1995 increased to 313,606 compared to 34,913 in 1985 (in 1997, however, the number decreased to 278,662). However, it must be taken into account that this figure includes a substantial number—up to three-quarters—of naturalisations

⁶ Decisions of the Federal Constitutional Court, vol. 83, p. 37, 59.

⁷ This was part of the so-called *Asylkompromiss*, *Bundesgesetzblatt* (Federal Law Gazette), vol. I, p. 1062.

of German repatriates (*Aussiedler*) who acquire German citizenship very easily on the basis of Article 116 of the Basic Law in connection with the Expellees Act, giving them a constitutional right to obtain German citizenship as a refugee or expellee of German ethnic origin or as their spouse or descendant, provided that they had been admitted to the territory of the 'German Reich' within the frontiers of 31 December 1937. Nevertheless, in 1990, naturalisations based upon the provisions of the Aliens Act for the immigrant population increased at a rate of about 35 per cent, in 1994 at a rate of 54 per cent and in 1996 by 20 per cent compared to the preceding year (*Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen* 1999: 11); in 1997, however, the number of naturalisations decreased by about 4 per cent. With Germany having 1.18 per cent of the total foreign population of Europe, the rate of naturalisations in 1996 was still relatively small compared to other western European states, although it had quadrupled since 1986.⁸ The share of women was substantially higher with 1.37 per cent than that of men with 1.03 per cent.

According to an agreement between the Christian Democratic Party and the Liberal Party of 1994, the introduction of a special nationality for children (*Kinderstaatszugehörigkeit*) of the third generation who were born in Germany was envisaged.⁹ In order to be eligible for this special nationality, which was intended to ensure equal treatment between German nationals in the issuing of German identity cards, at least one of the child's parents would have to be born in Germany and both would have to reside lawfully in Germany during the ten years preceding the child's birth. Additionally, both parents would have to be entitled to an unlimited residence permit. The 'quasi-nationality' for children would require an application by parents before the child's twelfth birthday. With the child's eighteenth birthday, the young adult would acquire full German nationality upon renouncing his or her prior nationality. It is very doubtful whether the proposal was practicable and whether a 'quasi-nationality' would have been acceptable in international relations and what effect such a special nationality might have had, for instance, with regard to the application of international treaties relating to visa and travel documents (*Europäisches Forum für Migrationsstudien* 1995: 11, 19; Lübke-Wolff 1996: 57; Ziemske 1995: 380, 381). The proposal was never realised nor any of the other proposals, due to political developments in the Bundestag and Bundesrat.

Following a shift of power in the *Länder* in 1999, the Bundesrat, the upper house of Parliament, representing the German *Länder*, which were then dominated by the Christian Democratic Party, suggested that German nationality would be acquired automatically by a child whose foreign parents were born in Germany and who, at the time of the child's birth, had a valid residence permit.¹⁰ Children whose parents were in possession of an unlimited residence permit and have been living in Germany for five years were to be given a right to naturalisation. In both cases, the acquisition of German citizenship would not require the renunciation of previous nationality.

The proposals of the Social Democratic Party and the Green Party were going in the same direction. The Social Democratic Party suggested supplementing the principle whereby German nationality is acquired by descent (*ius sanguinis*) with the principle of territoriality (*ius soli*). Children of foreign parents therefore ought to automatically acquire German citizenship as a result of birth on German territory, provided that at least one parent has been born in Germany and has secured his or her permanent residence in Germany. Dual nationality is not to be prevented in such cases. Additionally, for permanent residents, individual rights to the

⁸ Ethnic Germans are not included in this rate of naturalisation.

⁹ As to the coalition agreement see Eylmann (1995: 161, 163); Leutheuser-Schnarrenberger (1995: 81, 85); Ziemske (1995: 80) and the *Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages* (Parliament's Plenary Protocol), No. 13/18, p. 1217.

¹⁰ *Bundestagsdrucksache* (Official Records of the Bundestag), No. 13/9815.

acquisition of German nationality were to be created independently of renunciation of their previous nationality. The draft suggested a facilitation of naturalisation for the following groups of citizens:

- foreigners with a permanent residence permit after eight years of residence;
- foreigners belonging to the so-called second generation aliens who have grown up in German;
- spouses of Germans after three years of lawful residence, provided that they have been married for at least two years.

Additionally, the proposal provided for a facilitation of discretionary naturalisation, which would be enabled after a residence of five years and only be dependent upon the capacity to earn a living, absence of a criminal conviction for a serious offence and absence of a reason for expulsion for endangering public safety or violent behaviour.¹¹

Following another shift in the distribution of political power in the Federation and the *Länder*, the proposal could not be realised: the Christian Democratic Parties had won some state elections and it became uncertain whether the draft bill would receive a majority in the Bundesrat. A 'compromise' was worked out by the Liberal Party, which provided for the acquisition of full nationality by birth on German territory if both parents apply and at least one of the parents has a right of residence in Germany. The proposal of the Liberal Party suggested a loss of dual nationality by obliging the naturalised person to opt for one nationality once that person has reached the age of 21. If the previous (dual) nationality were not given up, German nationality would be lost.¹²

A renewal of the discussion was provoked when the coalition agreement between the Social Democrats and Bündnis '90/Die Grünen of 20 October 1998 was presented to the public. According to the intentions of the coalition, German citizenship should be conferred at birth to children born on German territory if one foreign parent was born on German territory or if he or she had entered Germany before the age of fourteen, furthermore requiring that, in both cases, he or she at the time of birth is in possession of a residence permit (*Aufenthaltsurlaubnis*). Other amendments intended by the coalition were a facilitation of the naturalisation process when applying on the grounds of an entitlement to German citizenship. It was proposed that naturalisation be allowed if a foreigner was able to sustain himself or herself and his or her dependants, if there were no convictions for criminal offences and, finally, if no grounds for expulsion or deportation had arisen; the residence requirement was to be reduced from fifteen to eight years. Other proposed amendments related to a right to naturalisation for minors and a reduction of the residence requirement to three years for spouses of German nationals. Dual or multiple nationality was to be accepted in all these cases (Hailbronner 1999a: 51).

¹¹ *Bundestagsdrucksache* (Official Records of the Bundestag), No. 13/259.

¹² On the optional model see the report by the Reference and Research Services of the Bundestag (eds.), No. WF III-49/99 of 10 October 1996.

2.2 The nationality law reform of 2000

These proposals met heavy resistance by some of the *Länder*, particularly since the first draft presented by the Ministry of the Interior provided for a broad acceptance of dual and multiple nationality and the introduction of the *ius soli* principle.¹³ Due to changing majorities in Parliament a new proposal was submitted by the Social Democrats, Bündnis '90/Die Grünen and the Liberal Party (FDP) comprising not only the introduction of the *ius soli* principle, but also the insertion of the 'optional model'. Both chambers went on to adopt this draft with minor changes¹⁴ in May 1999.¹⁵ The new law on the reform of the German citizenship law of 15 July 1999 entered in force on 1 January 2000.¹⁶ In addition, administrative guidelines for its application were to be adopted.

One of the major changes was the introduction of the *ius soli* principle in Article 4 of the German Nationality Law implying that a child of foreign parents acquires German citizenship under the 'optional model' on the condition that one parent has legally had her habitual residence in Germany for eight years and that he or she has been in the possession of a residence permit, an *Aufenthaltserlaubnis* or an unlimited *Aufenthaltsberechtigung* for three years; the model of the 'double *ius soli*' in force in some other European states has therefore not been introduced. Foreign children legally residing in Germany were entitled to naturalisation upon their tenth birthday if the above-mentioned conditions were fulfilled at the time of birth (para. 40b StAG; transitional regulation which expired on 31 December 2000). Due to the fact that children usually acquire the nationality of their parents by descent, the introduction of the *ius soli* principle will entail at least double if not multiple nationalities for foreign children born in Germany. Thus, para. 29 StAG introduced the highly disputed optional model and the obligation to decide upon reaching the age of eighteen which nationality to keep and which to renounce. If the young adult declares that he or she intends to keep his foreign nationality or if he or she does not declare anything on reaching the age of eighteen, he or she will lose his or her German nationality. If, on the other hand, he or she declares an intention to keep German citizenship, the young adult is obliged to prove the loss or renouncement of the foreign nationality (para. 29 (2) StAG) unless German authorities have formally approved that he or she may keep his foreign nationality. According to para. 29 (4) StAG, this permission to retain the former nationality (*Beibehaltungsgenehmigung*) is to be issued if renunciation of the foreign nationality is either impossible or unreasonable or if—in the case of naturalisation—multiple nationality would be accepted according to the general rules.

Aside from the introduction of the *ius soli* principle the naturalisation process has also been facilitated. The foreigner is entitled to naturalisation after a residence period of eight instead of fifteen years on the condition that he or she declares himself bound to the free and democratic order of the Constitution (*freiheitliche und demokratische Grundordnung*), that he or she is in possession of a residence permit, that he or she is capable of earning a living without any recourse to public assistance or unemployment benefits (except in those cases in which the dependence on those benefits is not attributable to the applicant's fault or negligence), that there is no criminal conviction and, finally, that loss or renunciation of the

¹³ *Zeitschrift für Ausländerrecht* 1999, 50: *ZAR-Nachrichten*: 'Zuwanderung, Integration und Reform des Staatsangehörigkeitsrechts'; Barwig, Brinkmann, Hailbronner, Huber, Kreuzer, Lörcher & Schumacher 1999.

¹⁴ *Bundestagsdrucksache* (Official Records of the Bundestag), No. 14/867.

¹⁵ *Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages* No. 14/40, p. 3415 ff.; *Bundesratsdrucksache* (Records of the Bundesrat) No. 296/99; on the consultation of the Committee on the Interior see *Bundestagsinnenausschuss-Protokoll* (Protocol of the Committee on the Interior) No. 12, dated 13 March 1999.

¹⁶ *Bundesgesetzblatt* (Federal Law Gazette), vol. I, p. 1618; on the amendments see Hailbronner 1999c; Huber & Butzke 1999, 2769.

previous nationality occurs. Dual nationality is accepted in more cases, e.g., if the applicants are elderly persons and dual nationality is the only obstacle to naturalisation, if the dismissal of the previous nationality is related to disproportionate difficulties, and if a denial of the application for naturalisation would constitute a particular hardship; moreover, double nationality is accepted in cases in which the renunciation of the previous nationality entails—in addition to the loss of civil rights—economic or financial disadvantages, or (generally in the case of EU citizens) provided that reciprocity exists.

Due to the fact that the acquisition of German citizenship has been facilitated, some amendments relate to the loss of German citizenship and the limitation of acquisition by descent. Acquisition of German citizenship abroad is excluded if the German parent who has his or her habitual residence abroad was born abroad after 31 December 1999, except in those cases that would result in statelessness. Despite this provision, the acquisition of German citizenship remains possible if both parents are in possession of German citizenship, unless they were both born abroad after 31 December 1999. Acquisition of German citizenship remains also possible if the one parent who has German citizenship notifies the competent diplomatic representation within one year after birth.

2.3 The Immigration Act of 2004

The law reform of 1999/2000 was considered as part of a major reform of nationality law. The intention was to make further revisions in a two-phase procedure for adjusting the nationality law to a new comprehensive migration policy and changes in the residence rights of EU citizens. It was also intended to devise a special administrative law for nationality issues and to reform the legislation on repatriated Germans.

The Immigration Act of 2004 made some adjustments to the changes in immigration law but did not yet provide for further changes. One of the major features of the Immigration Act has been the emphasis upon integration requirements. Therefore, integration requirements have been introduced making the right to naturalisation dependent upon a proof of sufficient knowledge of the German language. In addition, successful attendance at an integration course—consisting of a language course and a course on basic facts of German history and the political system—reduces the required time of lawful residence for naturalisation from eight to seven years.

Major points of controversy were again the question of acceptance of dual nationality, the legal status of German repatriates and the conditions for the admission of repatriates, particularly regarding the proof of knowledge of the German language and diverse procedures for consulting with the secret services in the naturalisation proceedings.

Some changes were required by the new system of residence titles introduced by the new Immigration Act. Since the Immigration Act provides for a residence permit and a settlement permit as the only residence titles replacing a number of different titles under the Aliens Act of 1990, the nationality law requirements had to be adjusted to the new system with the requirement of a settlement permit in those cases in which an unlimited residence permit was previously necessary. The Immigration Act has also abolished the EU residence permit. Therefore, the new provision now requires only the right of freedom of movement, which is certified by a formal declaration to EU citizens upon taking up residence in Germany. EU citizens remain privileged with regard to naturalisation. Already under the law of 1999, EU citizens were entitled to naturalisation without renouncing their previous nationality provided that reciprocity was granted. The issue as to under what conditions reciprocity is granted had

been a matter of controversy between the *Länder*. Some of the *Länder* have required that reciprocity only be guaranteed if another EU Member State provides the right to naturalisation. Other *Länder* considered it sufficient if a German national was in fact naturalised without the requirement of giving up German nationality. The matter was finally settled by a decision of the Federal Administrative Court deciding in favour of a more liberal interpretation which states that reciprocity does not require a formal similarity in terms of granting an individual right to naturalisation if in fact German nationals will be naturalised without having to renounce their German nationality.¹⁷

In principle, the provisions on *ius soli* acquisition have remained largely unchanged. A request by the opposition parties, to replace the provisions on *ius soli* acquisition by a more restrictive rule whereby only children whose parents were born in Germany should be entitled to *ius soli* acquisition of German nationality, did not receive a majority in the Bundestag.¹⁸

Naturalisation under Section 8 of the nationality law is in principle dependent upon the non-existence of a reason which would justify expulsion and on the capability to earn a living. The Immigration Act has considerably expanded previously existing possibilities for making exceptions to these requirements. Previously, it was only possible to make an exception to the requirement of the capability of earning a living in the case of aliens up to the age of 23 or aliens who were unable to earn a living through no fault of their own. The new provision provides discretionary exceptions for reasons of public interest or to avoid a particular hardship. This enables a considerably larger amount of discretion (Renner 2004:176, 179). The particular hardship clause requires unusual disadvantages or difficulties in the case of non-naturalisation.

Since the new provisions enable a weighing of interests (public interest or particular individual hardships) it will be possible to take into account the reasons for dependence on social benefits and the degree of dependence on social welfare. Similar considerations apply when making an exception to the requirement of the absence of criminal conviction. The discretionary clause, however, applies only if there is no individual right to naturalisation under Section 10 of the law. Section 12a gives an implicit indication of the kinds of criminal convictions which are to be tolerated.

A declaration of loyalty had already been introduced by the reform of 1999. The new Section 37 requires that the naturalisation authorities have to submit the personal data of any applicants who have reached the age of sixteen to the secret services.

The law reform of 1999/2000 was accompanied by a political decision to renounce the 1963 Convention on Dual Nationality, which provides only for a very restricted acceptance of dual nationality. By signing the European Convention on Nationality on February 2002, Germany subscribed to the basic principles of the European Convention on Nationality allowing states party in Article 14 to provide for dual nationality for children automatically acquiring the nationality of a host state at birth and for married partners possessing another nationality. In addition, Article 15 in other cases leaves it up to the contracting states to allow, under its internal laws, multiple nationality if its nationals acquire or possess the nationality of another state.

With regard to the loss of nationality, the optional model, in the view of the German government, required a reservation to the European Convention on Nationality whereby Germany declared that loss of German nationality *ex lege* may, on the basis of the option provision in Section 29 of the Nationality Law (opting for either German or a foreign nationality upon coming of age), be effected in the case of persons who, in addition to a foreign

¹⁷ Judgement of 20 April 2004, *Deutsche Verwaltungsblätter* 2004, vol. 22, p. 1430.

¹⁸ *Bundestagsdrucksache* (Official Records of the Bundestag), No. 15/955, p. 38 ff.

nationality, acquired German nationality by virtue of having been born in Germany. With regard to Article 7 para. 1 (f) and (g), Germany has also declared that loss of nationality may occur if, upon a person coming of age, or in the case of an adult being adopted, it be established that the requirements governing the acquisition of German nationality were not met.

2.4 The 2007 reform of nationality law

The 2007 Act on implementing EU directives in the area of immigration and asylum law¹⁹ included a legislative reform of nationality law by a number of substantial changes although not all these changes were related to the implementation of EU legislation. Despite some critique in the literature (Sturm 2008: 129) the Act contained 24 amendments to the nationality law. Critics argued that the combination of implementation of EU legislation with a somewhat controversial amendment to the nationality law was a tactical instrument to facilitate the adoption of a 'package-deal' which most deputies were neither willing nor able to raise openly (Sturm 2008: 129, 130). Some of the legislative changes were—although not required by changes to the immigration law—indirectly related to immigration law, such as increased integration requirements, which had been introduced by the immigration law reform of 2004. The focus of the legislative amendments was clearly on new provisions on the acquisition of German nationality by treatment as a German national for 12 years. According to the new Section 3 para. 2, German nationality is acquired by someone who has been treated by the German authorities for 12 years as a German national regardless of permanent domicile in Germany.²⁰ The acquisition is valid *ex tunc*, dating back to the time at which German authorities for the first time treated a person as a German national, for instance at the occasion of a marriage, birth, adoption or naturalisation. Section 3 para. 2 mentions as relevant official acts the issuance of a nationality certificate or passport or identity card. The acquisition is also valid for descendants who derive their nationality from the person having acquired German nationality by way of being treated as a German national.

A further requirement is that the person in question is not responsible for the error of the authorities.²¹ In order to acquire German nationality by factual treatment as a German national, it is necessary that the person in question did not intentionally or by negligence cause the error. The explanatory comments to the draft legislation²² mention as examples the deceit or the concealment of relevant facts such as the reacquisition of a former nationality without having permission to maintain the German nationality according to section 25 para. 2 of the nationality law. Descendants having acquired German nationality by factual treatment cannot be made responsible for deceit or concealment by their parents (Sturm 2008: 131).

A second major topic was the change in the naturalisation requirements relating to standards of knowledge of the German language and the adoption of integration tests. The Federal Administrative Court in a judgment of 20 October 2005²³ decided that in order to fulfil naturalisation requirements an applicant did not need to be able to write German provided that he or she was able to understand a simple text of daily life and to dictate letters in German (for a critical review see Hailbronner 2007: 201; Münch, 2007: 236). The amendment now requires

¹⁹ *EU-Richtlinienumsetzungsgesetz* of 28 August 2007, BGBl. I, p. 1970.

²⁰ For a historical model in the Prussian nationality legislation of 2 July 1812 which, however, has based the acquisition of a status as a Prussian subject on persons who had been settled for at least ten years in one of the Prussian states see Sturm, *Das Standesamt* 2008, p. 130 at fn. 11.

²¹ In German: '*und dies nicht zu vertreten hat.*'

²² BT-Drs. 16/5065, p. 227.

²³ BVerwGE 124, 268, 273.

sufficient knowledge of the German language by providing a certificate in German at level B of the Common European Reference Framework for Languages. Thereby it has been clarified that certain standards of oral as well as writing capacities are necessary in order to prove sufficient knowledge of the German language.²⁴ There are exceptions for older people and juveniles, for sick persons and disabled persons. Persons beyond 16 years of age need to prove only language knowledge corresponding to his or her age. Older people, sick and disabled persons may be dispensed of the requirement to prove sufficient knowledge of the German language if they are not able to participate at language courses or acquire the language certificate.

New requirements are laid down in section 10 on the right to naturalisation. Whether corresponding requirements are also applicable with respect to a discretionary naturalisation under section 8 of the nationality law is somewhat unclear since there is no explicit provision to that extent in the law. For that reason it is sometimes assumed that in spite of the legislative amendment in Section 10 a discretionary legislation for persons who do not fulfil the language requirements was still possible. There are, however, good reasons for the contrary argument that it would be against the purpose of the legislative amendment to naturalise persons who do not fulfil the minimum language requirements under section 10 (Sturm 2008: 134). In addition, the legislative amendment was clearly intended to put an end to the diverse practices of the *Länder* with regard to the necessary level of knowledge of the German language. Therefore, the interior ministers in their decision of 4/5 May 2006 and 16/17 November 2006 agreed upon uniform standards with regard to language requirements, the introduction of integration tests and higher standards of law obedience. The legislative changes were intended to implement these decisions.

Integration tests and integration courses have been introduced in Section 10, para. 1 as requirements to naturalisation under Section 10. As a rule, an applicant for naturalisation may prove knowledge of basic facts of the political and social system and the living conditions in Germany²⁵ by passing successfully a test, normally following an integration course. There are other possibilities to prove the necessary knowledge, for instance by acquiring a German primary school certificate (*Hauptschulabschluss*). The courses are not obligatory. By law, the Federal Ministry of the Interior has been authorised to adopt a uniform integration test within the framework of the legislative provision on integration courses. Since the implementation of this provision required some time, the provision only entered into force on 1 September 2008. The integration test was adopted on 5 August 2008.²⁶ An intensive and controversial debate about integration tests proposed by some *Länder* preceded this amendment (for a critical discussion see Hanschmann 2008). The new integration test provides for questionnaires with 33 questions, a passing grade being 17 or more questions correct. First experiences indicate that approximately 99 per cent of all applicants have passed the test. It is, however possible that a considerable number of potential applicants is deterred by the integration test (Göbel-Zimmermann/Eichhorn 2010a: 300). The Federal Government has indicated that it will evaluate the practical effects of the new rules on sufficient knowledge of the German language and of the integration courses and tests five years after entry into force of the law dated of 28 August 2007.²⁷

²⁴ See Sect. 10 para. 4, 2. sentence of the nationality law.

²⁵ In German: '*Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland*.'

²⁶ *Verordnung zu Einbürgerungstest und Einbürgerungskurs (Einbürgerungstestverordnung)* of 5 August 2008, BGBl. I, p. 1649.

²⁷ See BR-Drs. 224/07 at p. 435.

In order to provide incentives for particular integration efforts the law also provides that the regular time in order to naturalise may be abbreviated from 8 to 6 years, particularly if the applicant proves a high level of knowledge of the German language.

The interior ministers in their meetings in 2006 criticised the existing barriers for naturalisation as too low with respect to criminal offences. The previous threshold of 180 daily fines²⁸ has been reduced to 90 daily fines (*Tagessätze*) and with respect to imprisonment from six to three months on probation. In addition, a multitude of small criminal sentences which are not beyond the threshold may now be added by the naturalisation authorities. The law provides for a discretionary possibility to grant naturalisation in case of a court sentence only slightly beyond the threshold put down in the law. Other criminal court sanctions such as withdrawal of a driver's licence or a professional licence may—according to the discretion of the naturalisation authorities—be taken into account to refuse naturalisation.

The amendment removes a privilege for applicants below the age limit of 23 years relating to the proof of having sufficient means for existence. In principle, the right to naturalisation under Section 10 of the nationality law does not cease to exist if an applicant becomes dependent upon social assistance or job seeker's allowances provided that he or she cannot be made responsible for this situation. Until now, however, it has been a privilege for applicants below 23 years of age since they kept a right of naturalisation even if they could be made responsible. According to the legislator the provision is counterproductive for integration efforts. A number of organisations representing the interests of migrant workers, however, have heavily criticised the new provision as making the integration of juvenile foreigners more difficult. It should be kept in mind, however, that even for applicants below the age limit of 23 who are entitled to financial assistance for professional education or study²⁹ these restrictions are not applicable.

Substantial changes with regard to the acceptance of dual nationality were made with regard to EU nationals and Swiss citizens. Until 2007, dual nationality was accepted only under the condition of reciprocity with the EU country of origin of an applicant. The application of this provision created a substantial amount of legal difficulties. There were various controversial decisions on what basis reciprocity could be examined if an EU Member State did in practice allow discretionary naturalisation on the basis of dual nationality, although the law provided in principle for a requirement of abandoning previous nationality. The application of these provisions not only caused diverse jurisprudence but also created administrative difficulty in finding out the practice and law of other EU Member States with regard to the grant of reciprocal treatment. The new legislation, therefore, has abolished the requirement of reciprocity. All nationals of EU Member States are entitled to acquire German nationality without having to renounce their previous nationality. As a consequence, German nationals who are applying for a nationality of an EU Member State or of Switzerland, are not required any more to apply for special permission to maintain their German nationality.

It has been frequently criticised that acquisition of German nationality has been reduced to a very informal bureaucratic procedure, which is not suitable to show new German nationals the importance of nationality. The interior ministers in their meeting in May 2006 in principle agreed on a more formal procedure although no agreement could be reached on the introduction of a loyalty oath as prescribed, for instance, by the US legislation. The compromise reached

²⁸ Regular punishments are either the imposition of a fine, determined by daily payments determined by regular income of an offender or imprisonment.

²⁹ See 7th report of the *Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration*, December 2007, p. 145.

provides for a formal declaration at the occasion of receiving the naturalisation certificate.³⁰ It is in dispute whether the formal declaration is a requirement of validity of naturalisation, as the explanatory report of the draft suggests,³¹ while the wording of the provision is not altogether clear since it says that naturalisation becomes valid by the handing out of the naturalisation certificate. Since it is very unlikely that the certificate will ever be passed on without the formal declaration, the issue seems to be more of a theoretical nature (for a discussion see Sturm 2008: 135; for a different view Berlitz 2007: 467).

A minor change concerns the right to naturalisation of former Germans living abroad. Previously, the privileged access to naturalisation of former Germans was applicable to their descendants as well as adopted children regardless of their age provided that they fulfilled the minimum requirements of discretionary naturalisation according to section 8 of the nationality law. According to the amended Section 13 of the nationality law only minor children are entitled to the privileged naturalisation procedure since the federal legislator came to the conclusion that there is no public interest in facilitating the naturalisation of adult descendants of former Germans living abroad.³²

Minor changes concern the establishment of a register storing all decisions relating to nationality. By a new provision a legal basis has been created for the storing and processing of decisions relating to the acquisition, existence and loss of nationality, embracing as well the storing of decisions after 31 December 1960. The *Bundesverwaltungsamt* is responsible for maintaining the register. All nationality authorities are obliged to transmit the relevant personal data on decisions relating to nationality to the register. The nationality authorities are, in addition, obliged to inform the foreign representations of the Federal Republic as well as the local authorities about a naturalisation or loss of nationality. The legislative purpose is to avoid mistakes in the establishment of voter registers or the issuance of passports as a result of a loss of German nationality (as was indicated at a public hearing in the Interior Committee of the Bundestag at 23 May 2007).³³

The acquisition of German nationality of foreigners by birth on German territory on the basis of section 4 para. 3 is also registered on the basis of a new provision in the birth register, in which the birth of a child is documented.³⁴ Contrary to a proposal by the Bundesrat³⁵ this ratification, however, does not contain proof for the existence or non-existence of German nationality.³⁶

The 2007 reform legislation introduces a new administrative procedure on the determination of the nationality status of a person by application or in the case of a particular public interest. The *ex officio* procedure may be started with the purpose of determining formally the nationality status of a person by the nationality authorities. The certificate on existence or non-existence of German nationality has binding force and is subject to appeal.

³⁰ In German: 'Ich erkläre feierlich, dass ich das Grundgesetz und die Gesetze der Bundesrepublik Deutschland achten und alles unterlassen werde, was ihr schaden könnte.' (I hereby declare that I will respect the Basic Law and the law of the Federal Republic of Germany and omit everything which could cause damage to the Federal Republic of Germany), see Sec. 16 of the nationality law.

³¹ BT-Drs. 16/565, p. 230.

³² See BT-Drs. 16/5065, p. 230.

³³ In the 42nd session, protocol No. 16/42, p. 60 it has been criticised that the creation of a central register was not necessary and that it would be sufficient to update the registers on the civil status of persons (Personenstandsregister), see also 7th report of the *Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration*, op. cit. December 2007, at p. 47.

³⁴ *Personenstandsrechtsreformgesetz* of 19 February 2007, BGBl. I, p. 122.

³⁵ BT-Drs. 16/5527, p. 11.

³⁶ For a critical comment see Sturm, *Das Standesamt*, op. cit. at p. 138, who refers to the legislation of other legal systems defining the legal status of persons also with regard to nationality.

The burden of proof is on the applicant who claims to possess the German nationality. Only in case of a loss of German nationality is it with the nationality authorities to prove the loss of German nationality.³⁷

2.5 The 2009 amendment of nationality law on the loss and withdrawal of nationality

The law on amending the nationality law of 5 February 2009³⁸ is primarily a reaction to decisions of the Federal Constitutional Court and the Federal Administrative Court on the legal requirements for withdrawing German nationality due to fraud or deceit and to the legal effects of an *ex lege* loss of nationality or withdrawal of nationality for descendants. Until February 2009 no provisions were laid down in the German nationality law relating to the withdrawal of German nationality or the legal effects of a loss or a renunciation of nationality for descendants. While the new legislation clarifies the situation, it produces negative consequences in residence law: According to the higher courts the retroactive loss of nationality does not lead to a revival of the former residence permit and thus leaves the persons concerned in a situation of legal uncertainty (for a critical discussion see: Göbel-Zimmermann/Eichhorn 2010b: 349; Marx, 2009).

The legislative changes were induced by several decisions by the Federal Constitutional Court and the Federal Administrative Court. The Federal Constitutional Court in its ruling of 24 May 2006³⁹ had to decide whether nationality authorities could rely on the general provisions of the Administrative Procedure Act on withdrawal of administrative acts in order to withdraw a naturalisation which had been effected on the basis of intentionally wrong information. The Court in principle decided in favour of the constitutionality of the application of these provisions to withdrawal of nationality. Since withdrawal of nationality may have effects on other persons, in particular descendants, the Court requested legislative rules for the solution of problems relating to the withdrawal of a naturalisation.

A second ruling of the Constitutional Court⁴⁰ dealt with the retroactive loss of German nationality of a child as a result of a successful judicial appeal determining that the applicant was not the father of the child. The Constitutional Court declared the retroactive loss of German nationality of the child as constitutional since the minor child was at an age at which it could normally not develop a legitimate trust on the existence and continuity of its status as a German national. However, the Constitutional Court warned the legislator that this decision could not be generalised and that it would depend upon the circumstances of each case whether a retroactive loss of German nationality in such cases would be facing constitutional limits.

A parallel question arose with regard to the withdrawal of a residence permit as a result of fraud with legal consequences for the *ius soli*-acquisition of a child of the person deceiving the authorities.⁴¹ The problem of the legal effects of withdrawal of nationality, that is, to say the loss of German nationality for descendants, has been solved by introducing a minimum age requirement. Children may not lose German nationality until they have completed their fifth year of age. The legislator in imposing the five-year age-limit has relied upon the constitutional argument that in general children below the age of five have not yet developed their own consciousness of their German nationality and therefore the constitutional prohibition of

³⁷ See also Sturm, *Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht* 2001, p. 115.

³⁸ BGBl. 2009 I, p. 158.

³⁹ 2 BvR 669/04.

⁴⁰ Decision of 24 October 2006, 2 BvR 696/04.

⁴¹ Federal Administrative Court, decision of 5 December 2006, 1 C 20.05.

renouncing German nationality (Article 16 para. 1 of the Basic Law) did not apply. According to Section 17 para. 3 the five-year rule is also applicable with respect to administrative decisions on the basis of other laws with retroactive effect on German nationality of third persons. The law explicitly mentions the withdrawal of a settlement permit, the withdrawal of a certificate according to Section 15 of the law on expellees of German decent and with respect to the non-existence of fatherhood according to Section 1599 of the Civil Code.

A second amendment concerned a new provision on withdrawal of illegal naturalisations or illegal permits to maintain German nationality in the case of acquisition of a foreign nationality. Such administrative decisions can only be withdrawn if the administrative act has been achieved by wilful deceit, threat or corruption or by intentionally incorrect or incomplete submission of information essential for the adoption of the administrative act. The law now explicitly provides that withdrawal is not excluded by the fact that the affected person may become stateless as a result of losing German nationality. There is, however, a time limit according to Section 35 para. 3 of five years. If the withdrawal of the naturalisation or the permit to maintain German nationality has legal effects upon the legality of administrative acts based upon the nationality law relating to third persons, the nationality authorities have to pass a discretionary decision on the withdrawal or non-withdrawal of such administrative decisions. Relevant aspects are a possible participation of a third person in the wilful deceit, threat or corruption or in the intentionally incorrect or incomplete information. These aspects have to be balanced with legitimate concerns of the third person, in particular the legitimate interests of children.

An additional provision introduced a new criminal sanction for persons providing incorrect or incomplete information of essential importance for a naturalisation proceeding or persons using such information to achieve for themselves or for other persons a naturalisation.

2.6. The 2014 reform of the 'option duty'

In 2013 the new coalition of the Social Democratic Party (SPD) and the two Christian Democratic Parties (CDU/CSU) agreed to significantly ease the 'option duty'. According to the coalition agreement, the duty to opt between German and a foreign nationality should be abolished for children, who were 'brought up' in Germany by foreign parents; multiple nationalities would thereby be accepted for *ius soli* children. However, soon after the new government had taken office, disputes arose between the coalition parties over the meaning of 'born and raised in Germany'. While Social Democrats favoured abolition of the 'optional model' and acceptance of multiple nationalities for the *ius soli* children, Christian Democrats and Christian Socialists argued that only those children who demonstrate a particular link to German society may retain German and another nationality.

In summer 2014 the coalition finally reached a compromise. According to the new law, the 'option duty' will be waived for children of immigrants born in Germany who have either eight years of residence before turning 21, or have attended a German school for at least six years. The eight-year residence requirement for the parents remains intact. The new law came into force on 20 December 2014. According to the amended Section 29 para. 1 of the Nationality Act, only those *ius soli* 'children' who have not been raised in Germany are subject to the 'option duty'. Section 29 para. 1a clarifies that a person has been raised in Germany if they fulfilled eight years of residence in Germany before turning 21, attended a German school for at least six years, graduated from a German school, or completed a professional education in Germany. If none of these criteria is satisfied, a *ius soli* 'child' may be able to prove a

comparable close link to Germany on the condition that the duty to opt would impose a particular hardship in the individual case. Accordingly, the citizenship authority will need to decide on a case- by- case basis whether children are exempt from the 'option duty' and can retain both citizenships. The amended Section 34 therefore requires registry offices to provide the citizenship authorities with the necessary information to decide whether or not the duty to opt applies in a particular case.

The new bill will improve the situation of the vast majority of *ius soli* 'children' in Germany. An estimated number of 40,000 young Germans per year will benefit from the new regulation as from 2018. However, the bill falls short of the historical move towards full acknowledgment of dual citizenship and retains the 'option duty' as a general principle. Apart from this amendment, only minor changes have taken place in recent years, mostly concerning technical issues and editorial corrections.

3 Current citizenship regime

3.1 Modes of acquisition and loss

A major purpose of the 2000 law, supported by the ruling Social Democratic party and the coalition partner Bündnis '90/Die Grünen as well as the liberal party, was the promotion of acquisition of German nationality for migrant workers and their second and third generation descendants as an essential prerequisite of their integration into the German society. Until 1 January 2000 one of the predominant features of German nationality law and practice, although not explicitly laid down in the law of 1913, had been that acquisition of German nationality through naturalisation was an exception, rather than the rule.

One of the main novelties of the 1999/2000 reform was the introduction of the *ius soli* principle in para. 4 of the law. Children of a foreign parent acquire German citizenship on condition that one parent has had a lawful habitual residence in Germany for eight years and that he or she is in possession of a secure residence permit. Since January 2004, the threshold has been raised for the acquisition under *ius soli* by requiring a settlement permit or, in the case of EU citizens, a right to free movement. Since the settlement permit requires a higher level of knowledge of the German language than the possession of an unlimited residence permit, which until 2004 had been sufficient for naturalisation, *ius soli* acquisition will only take place in the case of a high degree of integration of a foreign parent. Another major feature has been the facilitation of naturalisation. A foreigner is entitled to naturalisation after a habitual lawful residence of eight years rather than fifteen years as previously. In addition, naturalisation depends upon a number of requirements, including a declaration of loyalty to the free and democratic constitutional order, possession of a regular residence permit or freedom of movement as an EU citizen, or an equally privileged right under the EEA Agreement. In addition, the foreigner has to prove the ability of earning a living without any recourse to social welfare or similar social benefits (unemployment assistance), absence of a criminal record and the renunciation or loss of a previous nationality.

The Immigration Act of 2004 has slightly changed the requirements of naturalisation by declining a right to naturalisation in the absence of sufficient knowledge of the German language and the existence of facts indicating that a foreigner supports or engages in unconstitutional political activities or is subject to expulsion due to a terrorist affiliation.

One of the central issues of the new German nationality law of 1999/2000 was that of dual nationality, the avoidance of which had hitherto been an essential element of the German nationality law.

Following a highly emotional debate on dual nationality, the reform of 1999/2000 maintained the principle of avoiding dual nationality. To a certain extent it took into account the interests of the immigrant population in maintaining their previous nationality by providing for a large number of exceptions to the requirement of relinquishing a prior nationality. Today, the general rule is that a foreigner is not obliged to renounce his or her previous nationality if renunciation entails serious disadvantages or is dependent upon particularly difficult conditions. Therefore the nationality law closely follows the pattern of other European states by admitting dual nationality more generously. Moreover, since Germany has meanwhile renounced the 1963 Convention on Dual Nationality, which provided only for a very restricted acceptance of dual nationality and signed the European Convention on Nationality on February 2002, avoiding dual nationality can now longer be seen as a principle of German citizenship law. This is even more so since in addition to the many dual nationals by birth, today dual nationality is accepted in roughly 50 per cent of all naturalisations.

Due to the fact that children usually acquire the nationality of their parents by descent, the introduction of the *ius soli* principle will entail at least dual, if not multiple nationalities for foreign children born in Germany. Since the issue of dual nationality has, despite this development, remained a politically controversial concept, the new nationality law of 2000 used the 'optional model', which obliges foreign children to decide by the end of their eighteenth year which nationality to keep and which to renounce. If they declare the wish to keep the foreign nationality or if they do not declare anything by the end of their 23rd year, German nationality will be lost within a specified period of time. If they declare an intention to keep German nationality, however, they are obliged to prove the loss or renunciation of their foreign nationality until their 23th birthday, unless the German authorities have formally approved the retention thereof. They can apply for permission to retain their former nationality until their 21st birthday. This permission will be granted if renunciation of the foreign nationality is either impossible or unreasonably burdensome, or if multiple nationality would have to be accepted according to the general rules on naturalisation. Whether the 'optional model' in its initial version has been compatible with Article 3 para. 1 and 16 para. 2 of the Basic Law, was controversial in the literature (see for a critical view Wallrabenstein 1999: 223 ff.; 2007: 5 ff.; Farahat 2012: chap. 6 A.I.; Niesler 2007; Göbel-Zimmermann/Eichhorn 2010a: 296; for a different view see Hailbronner, NVwZ 1999, 1273; Berlitz, GK-StAR, §29 StAG, Rn.13-28; Masing, in Dreier(Hrsg), Grundgesetz Bd.1, Art. 16, Rn.71).

The constant debate over dual nationality and the legality of the 'optional model' finally led the grand coalition in 2014 to significantly ease the 'option duty' and to exempt a vast majority of *ius soli* children. Whilst the 'option duty' has not been abolished in general, in its amended version it applies only to *ius soli* 'children' who were not been raised in Germany. Children who were born and raised in Germany do not have to opt between German and their foreign nationality. [Section 29 para. 1a of the Nationality Act stipulates that a person must have fulfilled eight years of residence in Germany before turning 21, have attended a German school for at least six years, have graduated from a German school or completed a professional education in Germany to count as having been 'raised in Germany.' The new law acknowledges sociological membership in various ways. Even if none of the enumerated criteria are satisfied, a *ius soli* 'child' may still be able to prove a comparable close link to Germany. However, this requires that the duty to opt would impose a particular hardship in the individual case. Under the new 'optional model', the citizenship administration will have to decide on a case-by-case basis whether a child is exempt from the 'option duty' and can keep both citizenships.

Accordingly, the new Section 34 requires the registry offices to provide citizenship authorities with the necessary information to decide whether or not the duty to opt applies in a particular case. This includes *inter alia* information concerning previous addresses in Germany and the dates when the person moved to Germany or left Germany for the last time respectively.

The latest amendment of the 'optional model' has again enhanced the acceptance of dual nationality in Germany. However, there remain elements in German nationality law which seek to limit the effects of dual nationality in the long run. Already in its 2000 reform, the German legislator abolished the so-called national clause (*Inlandsklausel*). Since 1 January 2000, the acquisition of a foreign nationality based on an application leads to the automatic loss of German nationality even if the national retains domicile on German territory. In contrast, according to the former legal situation, German nationality was lost only when the national did not keep his or her habitual residence in Germany (see Section 25 para. 1 of the Imperial Nationality Act).⁴² Second, automatic loss of German nationality also results from voluntary entry in a foreign army without permission of the German Ministry of Defence, if the national possesses the nationality of this foreign state in addition to his or her German nationality.

Apart from these amendments, the modes of losing German nationality were not affected by the reform of 1999/2000. German nationality is lost by release from citizenship upon request if a person has applied for the acquisition of a foreign nationality and when the conferment of this nationality is assured; by voluntary renunciation of German nationality by a dual or a multiple national; or by adoption by a foreign national if the foreign nationality is thereby acquired.

By its 2009 reform, the legislator introduced two qualifications regarding withdrawal and loss of nationality. These qualifications revolved around the consequences of loss or withdrawal of nationality for third persons, namely children. According to Section 17 para. 2 of the Nationality Act, children may only be liable to lose their German nationality up to the age of five. Before that, children are considered too young to actually develop legitimate expectations regarding the continuity of their nationality.

A second amendment in the course of the 2009 reform clarified that naturalisation may only be withdrawn on the basis of illegal acquisition if the naturalisation has been achieved by wilful deceit, threat or corruption, or by intentionally incorrect or incomplete submission of information essential for the adoption of the naturalisation. Withdrawal is not excluded by the fact that the affected person may become stateless as a result of losing German nationality. However, a withdrawal may only take place five years after completing the naturalisation procedure (Section 35 para. 3). Where the withdrawal of naturalisation affects third parties, the nationality authorities have to take into account several aspects in their discretionary decision, namely: the third party's possible participation in the wilful deceit, threat or corruption, or in the provision of intentionally incorrect or incomplete information. These aspects have to be balanced with the legitimate concerns of the third party, in particular the legitimate interests of children.

Despite the 2009 reform, the general modes of losing German nationality have largely remained untouched.

The same holds true for the traditional modes of acquisition of German nationality which also remain largely unchanged. German nationality is basically acquired by descent from a German mother or a German father, by legitimisation, by adoption or by naturalisation. In the absence of a marriage, descent from a German father requires a formal procedure to determine fatherhood or a formal recognition of fatherhood. The abuse of this instrument by providing

⁴² *Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz* (RuStAG) of 22 July, 1913, Imperial Law Gazette, p. 583.

false declarations of parenthood prompted the legislator to introduce a procedure to challenge the recognition of parenthood.⁴³ By this law the legislator established a possibility to challenge a recognition of parenthood by the competent authorities in order to prevent an intentionally false recognition of parenthood for the purpose of achieving a residence permit.⁴⁴ Recently, the Federal Constitutional Court declared this law unconstitutional.⁴⁵ In December 2013 the Constitutional Court held that such a challenge by public authorities is unconstitutional insofar as it amounts to a withdrawal of the child's nationality. Since the child had no influence on the declaration of fatherhood or the motivations of its parents, the loss of its nationality would be contrary to Article 16 para. 1 of the Basic Law. While it would not be unconstitutional in general to sanction fraudulent motivations on the part of the parents, even if this generated negative effects for the innocent child's nationality, the concrete regulation was held to be too broad and unspecific. The law did not provide any clear-cut criteria to identify cases of fraudulent motivation. Moreover, it disadvantaged virtually all unmarried couples where the mother was not a German national and where the two partners did not share a domicile. Thereby, it failed to take into account the parental right under Article 6 para. 1 of the Basic Law and changes in contemporary family life.

Spouses of German nationals are entitled to naturalisation on the condition that they renounce their previous nationality unless there is a reason for acceptance of dual nationality and if certain integration requirements are met. According to the administrative practice a residence of three years is required and a marriage of two years. The applicant must be able to express him- or herself in the German language.⁴⁶

One of the most important changes can be found in the changed perception of the acquisition of German nationality which dates back to the reform of 2000. Since 1 January 2000, naturalisation and acquisition of German nationality is considered as being in the public interest of Germany rather than as an unavoidable fact. This change in nationality law also reflects a substantial change in the perception of migration. The original assumption that the migrant workers recruited in the early 1970s would eventually return to their home countries has been abandoned. Only about 12,000 to 17,000 persons were naturalised each year from 1974 until 1989, in spite of an increasing number of persons having their permanent residence in Germany. This situation changed substantially with the new Nationality Act giving a legal right to naturalisation if certain conditions were fulfilled. As a result, the number of naturalisations went up substantially since the new law entered into force. With the Immigration Act of 2004 (*Zuwanderungsgesetz*) some amendments have been introduced in order to take account of the new integration requirements introduced by it as well as the security considerations resulting from the anti-terrorism legislation following 11 September 2001. Under Section 11 of the Nationality Act, the right to naturalisation is precluded if a foreigner does not have sufficient knowledge of the German language and if there are sufficient facts indicating that the foreigner is engaged in or supporting activities directed against the free democratic order or the security of the Federal Republic or a *Land*, or if an applicant is intending unlawful disruption of the functioning of the constitutional organs of the federation or a *Land* or their members, or is endangering by use of force or preparatory actions the external affairs of the Federal Republic of Germany. A similar exclusion clause applies in the case of participation in terrorist organisations or support of terrorist activities.

According to Article 116 of the Basic Law, ethnic Germans expelled as a result of post-war measures as well as their families, relatives and descendants are entitled to privileged

⁴³ *Gesetz zur Ergänzung des Rechts zur Anfechtung der Vaterschaft* of 13.3.2008, BGBl. I p. 313.

⁴⁴ BT-Drs. 16/3291, p. 9.

⁴⁵ 1 BvL 6/10, www.bverfg.de.

⁴⁶ See Decisions of the Federal Administrative Court, vol. 79 p. 94.

acquisition of German nationality. The details are regulated by the Federal Expellees Act (*Bundesvertriebenengesetz*) since 19 May 1953. Between 1950 and 1987, a total of approximately 1.4 million ethnic Germans and their family members entered Germany, mostly without major integration problems. The law is inseparably connected to an assumption of persecution of ethnic Germans who were expelled after the Second World War and their family relatives. Contrary to a frequently made assumption, there is no acquisition of German nationality for persons of 'German ethnic origin' as such. The law is therefore becoming obsolete with the disappearance of the consequences of expulsion for the second and third generation of expelled persons.

With the large increase of the number of immigrants of German ethnic origin as a result of the liberalisation and democratisation in the Eastern Bloc, substantial changes were made in the law in order to gain more control over the immigration patterns of ethnic Germans. In 1993, an annual quota of 225,000 was introduced and on 1 January 2000 the quota was reduced to around 100,000 persons, a figure corresponding to the number of ethnic Germans entering Germany in 1998. In addition, prior to entry, a German language test was introduced. Until 2000, ethnic Germans possessing the legal status of a German without German nationality under Article 116 para. 1 of the Basic Law were entitled to naturalisation on the basis of their admission to German territory. Since 1 January 2000, repatriated Germans and their spouses and children acquire German nationality automatically by entering German territory on the basis of a previous admission title.

After 2000, the composition of the category of repatriate Germans (*Aussiedler*) changed as only a few of the family relatives and their descendants tended to be of German ethnic origin as well. Since family members did not have to prove sufficient knowledge of the German language in the admission procedure, unless they applied for repatriate status themselves, an increasing percentage of repatriate Germans did not have sufficient command of the German language and were therefore subject to social marginalisation. In the new Immigration Act of 2004 the provisions of the Federal Expellees Act were changed by introducing a condition of proof of basic knowledge of the German language for non-German spouses as well as non-German descendants⁴⁷ intending to acquire German nationality based upon the special provisions of the Expellees Act and the Basic Law.

As a result, the number of repatriate Germans entitled to German nationality went down substantially. In 2006 only 7,626 persons from the former Soviet Union moved to Germany as compared to 35,369 in 2005. Only one application out of eight has been successful as compared to two out of three in the years before the entry into force of the Immigration Act 2004.⁴⁸

In 2006/2007 the political debate on the increased recognition of dual nationality in Germany nationality law, and the facilitation of naturalisation of foreigners recruited by post-war agreements on *Gastarbeiter* and their descendants to the second and third generation, was revived in the context of a general debate on the success or failure of integration efforts. Particularly troublesome was the question of to what extent sufficient knowledge of the German language and basics of the German constitutional order and political system should be required in order to become a German national. A highly controversial debate arose about various proposals by the *Länder* to introduce naturalisation tests requiring proof of a sufficient knowledge of the German politics, history and culture as well as administrative guidelines for naturalisation authorities in Baden-Württemberg to examine doubts as to the constitutional loyalty of applicants for naturalisation (for a critical discussion see Hanschmann 2008).

⁴⁷ The status 'ethnic German' according to Art. 116 of the Basic Law is not transferred to descendants.

⁴⁸ Immigration Report for 2006, 1st ed. December 2007 at p. 50 ff.

The different practices in the *Länder* concerning the necessary standard of knowledge of the German language in reading and writing became a matter of intensive public debate regarding the relevance of insufficient knowledge of the German language as a reason for the economic failure of substantial parts of the juvenile foreign population in the labour market. The decision of the Federal Administrative Court of 20 October 2005⁴⁹ dispensing to some extent with a requirement of knowledge of the written German language was one of the reasons for a legislative amendment in 2007. Another was an ongoing controversy within the jurisprudence on the question of withdrawal of naturalisations. The Federal Constitutional Court's ruling of 24 May 2006⁵⁰ upheld the existing administrative practice of withdrawing naturalisations on the basis of general rules of the Administrative Procedure Act; with regard to the legal effect of such withdrawals for spouses and descendants the Court requested the legislator to provide for rules taking into account the different public and private interests at stake.

Political analysis

Although there was a basic consensus among the major political parties that the integration of the foreign population, recruited in the 1960s as migrant workers, and their descendants, had been largely neglected in the following decades, no agreement could be reached on the role of naturalisation and the acquisition of German nationality in the process of integration. While the ruling Social Democratic Party in 1999 considered the acquisition of German nationality to be an essential instrument in achieving integration, the opposition Christian Democratic Parties (CDU/CSU) argued that naturalisation should complete the process of integration rather than pave the way towards it. The disagreement focussed upon the issue of dual nationality. While the Social Democratic Party and its coalition partner, Bündnis '90/Die Grünen, with the assistance of the Liberal Party, advocated a concept of toleration of dual nationality based upon a dual attachment to different nations and dual cultural and political ties, the opposition parties maintained that dual nationality was a typical indication of a lack of integration and an unwillingness to accept requirements of loyalty and identity attached to a more traditional ethno-cultural concept of nationality. The German public appeared deeply divided over the issue. While a clear majority of the mass media as well as the churches and humanitarian organisations were in favour of multiculturalism and dual nationality, parts of the German population became increasingly critical about a substantial increase of dual nationals resident in Germany. Surveys showed that a majority supported easier access to German nationality, but opinions were deeply divided on whether or not this should be achieved by introducing elements of *ius soli* and/or accepting dual nationality. The issue acquired prominence in several regional electoral campaigns.

Against this political backdrop legal disputes arose about the impact of constitutional law and international treaties, such as the Council of Europe Convention on the Reduction of Dual Nationality of 1963. The doctrine of avoiding dual nationality had been frequently put forward as an argument based on constitutional and international law. Although the Constitutional Court stated in its decision on the voting rights of aliens that dual or multiple nationality is regarded as an evil that, if possible, should be avoided or eliminated, in the interest of states as well as in the interest of the affected citizen, the Court clearly had argued on the basis of the then-existing law, shared by the obligation of the European Convention of 1963

⁴⁹ BVerwGE 124, 268, 273.

⁵⁰ 2 BvR 669/04, www.bverfG.de.

as well as by the traditional German concept of nationality. Supporters of a reform legislation have argued that the traditional arguments voiced against dual nationality do not outweigh the need to integrate second- and third-generation foreigners into the political system of the Federal Republic of Germany. As a more practical argument in favour of dual nationality, one may point to the increasing number of dual nationals, particularly as a result of a large number of mixed marriages and naturalisations, who during the validity of the Nationality Act of 1913 were in fact living in Germany and have not created any substantial problems in the application of international treaties or in the exercise of diplomatic protection. There is in fact no precise account of the exact number of dual nationals who acquired German nationality simply on the basis of descent from a German parent or by naturalisation. One argument put forward in the political debate was that almost all Germans repatriated on the basis of Article 116 of the Basic Law as expelled Germans of ethnic German origin had acquired German nationality, maintaining as a rule their previous nationality of the USSR or the 1990 successor states of the USSR. One could also point to the fact that an original provision on the registration of dual nationality had been given up, obviously for the reason that the number of dual nationals did not create substantial problems in administrative practice.

Against the objection concerning the conflict of loyalties it has been argued that the concept of the German state has, similar to the developments in other European states, undergone substantial changes through the immigration of a large foreign population and the process of European integration. As a *de facto* immigration country, Germany could not ignore the fact that a substantial part of its population consisted of migrant workers and their children. Therefore, the argument was that the basis for German nationality can no longer be seen exclusively from the viewpoint of a nation with a cultural and historical identity primarily transferred by descent. One must note, however, that the common objection to German nationality law—particularly by foreign observers—that German nationality law is ethnocentric and based primarily upon ethnicity was an incorrect interpretation of the existing legislation even before 1990. The privileged treatment of ethnic Germans and their descendants, expelled as a result of post-war measures, does not indicate such a concept. The very basis of Article 116 of the Basic Law is the protection of ethnic Germans and their relatives, who were conceived as victims of post-war measures, although the protection aspect has, over the course of time and due to the substantial political changes in Eastern Europe, lost most of its validity—particularly if one considers that some of the successor states of the USSR are now EU Member States.

Although the adoption of the new Nationality Act in 1999 did not bring to an end the public debate on the concept of German nationality, emotions were somewhat calmed when it became apparent that a considerably smaller number of foreign nationals were acquiring German nationality under the new *ius soli* regime or by naturalisation as had been originally envisaged. The Immigration Act 2004, therefore, did not attract much attention in terms of changing the nationality legislation since its focus was on immigration, although an unsuccessful attempt was made to substantially restrict the scope of application of the *ius soli* rule.

Within the reform of 2007 and 2009 the *ius soli* principle has been confirmed by the legislation. The acceptance of multiple citizenship in exceptional cases and its other legal consequences have been put in a clear wording as demanded by the constitutional jurisprudence of 2006. In fact, as the result of the current legislation, dual nationality has become the rule rather than the exception, since dual nationality is accepted in around 50 per cent of all naturalisations (see Göbel-Zimmermann/Eichhorn 2010a: 296). In a decision on the acceptance of dual nationality by German nationals residing abroad and applying for naturalisation in their host state the Federal Administrative Court has concluded from the

legislative amendments of Section 25 of the German Nationality Act that the legislator has attributed less weight to the principle of avoidance of dual nationality and a higher weight to the private interest of German nationals residing abroad to keep the German nationality.⁵¹

Statistical development

The statistical evaluation of the nationality reform of 1999/2000 reveals mixed results: While there is a considerable increase in accepting dual citizenship mainly due to the introduction of *ius soli* elements, naturalisation numbers still remain at an unsatisfactory low level. As far as the *ius soli* rules are concerned there are a variety of new administrative tasks. It was only in 2008 did the nationality authorities deal with the issue of the 'optional model' for the first time for a yearly average of 40,000 persons. Concerning the administration of this complicated model, difficulties arose regarding the practical operation and legal uncertainties (for administrative issues see Krömer 2000: 363). An important factor for the operation of the nationality law reform of 1999/2000 is the statistical development of naturalisations. However, one has to be careful when interpreting statistics (see Renner 2004: 176; Göbel-Zimmermann 2003: 65).

The number of naturalisations since the mid-1970s remained fairly constant until the end of the 1980s, between 25,000 and 45,000. From 1981 until 1985, 69,000 foreigners were naturalised by regular procedure (discretion) and 117,770 by the legal right to naturalisation (primarily repatriating ethnic Germans). A significant development can be seen if one looks at the statistics from 1991–1995. In the same period there were 489,004 discretionary and 926,283 obligatory naturalisations (*Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen* 1997: 60). The latter category were mainly ethnic Germans in the sense of Article 116 of the Basis Law, who acquired the status of a German upon admission to German territory, and after August 1999 by a certificate of admission whereby they automatically acquired German nationality for themselves and their descendants.

As a result, they were no longer counted in the statistics on naturalisation after August 1999. This explains why the number of naturalisations, which in 1998 had been at a peak of 291,331, dropped to 248,206 in 1999 and to 140,731 in 2003. Until August 1999, repatriated ethnic Germans accounted for up to two-thirds of the naturalisations. In general, repatriate Germans kept their previous nationality. Dual nationality of repatriate Germans has always been accepted under the respective laws although hardly any Germans knew about this situation. Therefore, the largely theoretical dual nationality of repatriate Germans has never been a subject of public controversy.

The 186,688 foreigners who achieved German nationality by naturalisation in 2000 indicated an increasing willingness of foreigners to become German nationals. However, the numbers have fallen in the following years to 140,000 in 2003, and 101,570 in 2010. This amounts to a decrease of more than 40 per cent between 2000 and 2010, which needs to be taken as a serious sign that the nationality legislation has not reached its goals in the long run. Even today, the average time of residence prior to naturalisation is 15.3 years. This number suggests that despite the legislative residence requirement of eight years for ordinary naturalisation, the other requirements pose serious obstacles. Another possible explanation may be a lack of promotional activities in most of the *Länder*. The first results of a recent promotion campaign in the city of Hamburg indicate that an open and inclusive atmosphere as well as an

⁵¹ BVerwGE (Federal Administrative Court) 131, 121 (125).

articulated political interest in foreigners as new members of the German citizenry can influence the numbers of naturalisation significantly.

As a result of new provisions in the German Aliens Act of 1990 (*Ausländergesetz*) which provided for the individual right to naturalisation, the number of naturalisations had already increased in the mid 1990s from 45,000 (1993) to 106,790 (1998). The overall rate of naturalisations rose from 0.46 per cent in 1991 to 2.43 per cent in 2001 and then again fell to 2.2. in 2010. The increase in the number of naturalisations of foreigners in 1999 was primarily due to an increase in naturalisations of Turkish citizens. In 1999, former Turkish citizens made up two-thirds of all naturalisations of foreigners.⁵² The increase in 2000 of 30 per cent is largely attributed to the ability to deal with problematic applications more quickly as a result of the entry into force of the new provisions of 1 January 2000. For example, numerous applications by Iranian applicants could be decided positively since the new provisions reduced the required time of habitual residence to eight years and since the new provisions made it possible to accept dual nationality on a much larger scale if an application for renunciation had been communicated to the Iranian authorities. This also explains to some extent the relatively high number of naturalisations without renunciation of a previous nationality of 44.9 per cent in 2000.

The statistics demonstrate a significant impact of the nationality legislation on the acceptance of dual nationality. While in 1998 only 15,006 (19.1 per cent) of 78,474 persons were naturalised under the general provisions of Section 85 of the Aliens Act and by acceptance of dual nationality, in 2000 as much as 80,856 (44.9 per cent) of 186,688 naturalisations were by acceptance of dual nationality, compared to 57,285 out of 142,406 in 2003. In 2010 dual nationality has been accepted in the figure of 53,930 (53.1 per cent) out of 101,570 naturalisations and in the figure of 49.7 per cent of all naturalisations in 2013.⁵³ In some of these cases acceptance of dual nationality is only temporary. By law the loss of nationality takes place only if a former national has acquired the nationality of a different state, in order to prevent statelessness. In the German administrative practice temporary dual nationality arises as a result of naturalisation on the promise to submit an application for renunciation, which may sometimes take years. Temporary dual nationality is subsequently ended by renunciation of a previous nationality. This cannot properly be taken into account in the statistics. Despite such inaccuracies dual nationality has in fact become quite customary in German naturalisation law primarily for nationals refusing to release their nationals from their nationality or making release dependent upon unreasonably difficult conditions. There may however also occur inaccuracies on the other side of the dual nationality coin: For a short period, the statistics on acquisition of German nationality by renouncing a previous nationality may have led to a wrong impression of the actual number of dual nationals. This has been particularly so in the case of Turkish citizens where the German nationality was regularly acquired under a criticised procedure of renouncing the former Turkish nationality and with an almost simultaneous reacquisition of Turkish nationality once the applicants had been naturalised as German citizens. This somewhat strange legal situation was made possible by the provision according to the nationality law valid until the end of 1999 whereby the German nationality was not lost as a result of the voluntary acquisition of a foreign nationality if the German national's permanent residence remained in Germany. Turkish nationals with the silent agreement of the Turkish

⁵² See Press Release *Statistisches Bundesamt* (Federal Statistical Office Germany) of 28 December 2000: 'Einbürgerungen von Ausländern 1999 gegenüber 1998 um ein Drittel gestiegen'. www.destatis.de.

⁵³ For current statistical data on naturalisation see: *Statistisches Bundesamt* (Federal Statistical Office Germany): <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/EingebuergerterPersonen/Tabellen/StaatsangehoerigkeitEinbuergierungen.html>.

authorities did in practice almost immediately after formal renunciation of their Turkish nationality reacquire the Turkish nationality once they had received the German nationality.

Abuse of this loophole in the law was stopped by the nationality law reform of 1999/2000 providing for a loss of German nationality upon voluntary acquisition of a foreign nationality even in the case of applicants maintaining their permanent residence in Germany. Unfortunately, the legal change was not noticed by many Turkish citizens and obviously not even by the Turkish authorities. Therefore, it is estimated that 40,000 Turks, almost unnoticed, lost their German nationality after the entry into force of the new nationality law and upon the reacquisition of their Turkish nationality. Section 38 of the Residence Act, however, has provided for a settlement permit for persons who have lost their German nationality in this way by taking into account that German nationals might also lose German nationality under the 'optional model'. This provision has been used to also grant a secure residence permit to Turkish citizens who have involuntarily lost their German nationality, since they were assuming that they could reacquire their Turkish nationality.

This anecdote of the never-ending struggle about dual nationality in Germany should, however, not be over-estimated and certainly remained of minor statistical importance. Moreover, the effects of these withdrawals no longer influence the current statistical data.

The statistics show a substantial difference in acceptance of dual nationality. Nationals of the Iranian Republic, Yugoslavia, Afghanistan, Morocco, Ukraine, Israel, the Russian Federation, Lebanon, Tunisia, and Syria are generally naturalized (between 80 and 100 per cent) without having to renounce their previous nationality.

The naturalisation of Union citizens, however, has initially been rather insignificant in spite of the privileged possibility to maintain their previous nationality on the basis of reciprocity. In 2003, of 1,849,986 EU citizens living in Germany, only 4,025 were naturalised as German citizens, of which 3,203 kept their previous citizenship. This corresponded with only 1.83 per cent of the total number of naturalisations in Germany in 2003 (*Statistische Bundesamt*, 20 September 2004). The quota of dual nationals was, at almost 80 per cent, considerably above the average quota of 40.2 per cent of all naturalisations at the time. In 2010, 14,687 Union citizens have naturalised in Germany. Meanwhile, the naturalisation of EU citizens significantly increased to roughly 21 per cent of all naturalisations in 2013, that is, a total of 23,635.

New developments with regard to the number of naturalisations in Germany in general show a continuous decline until 2010. 124,566 applicants were naturalised in 2008, which means a decline of 43 per cent compared to 2005 (217,241 naturalisations).⁵⁴ In 2010, only 101,570 applicants were naturalized, whereas in 2013 the number of naturalisations increased slightly to 112,353. Since the enactment of the 1999/2000 Nationality Act 1,029,024 persons were naturalised up to 1 Jan 2007. With regard to the naturalisations in 2006, 33,388 applicants came from Turkey (26.8 per cent), 12,601 came from Serbia and Montenegro (10.1 per cent) and 6,907 came from Poland (5.5 per cent). In 2013, 27,970 Turkish nationals were naturalized, 10,872 came from African countries and 26,155 from Asia. Among the latter group, 3,150 persons came from Iraq and 3,054 from Afghanistan. The number of naturalisations of Turkish nationals has fallen remarkably from 44.4 per cent in 2000 to 26.8 per cent in 2006 to 25.8 per cent in 2010 and finally 24.9 per cent in 2013. All in all, the naturalisation quota of Turkish nationals has fallen from 4.9 per cent in 1999 to 1.9 per cent in 2006 (Thranhardt 2008: 12) and 1.8 per cent in 2010. In 2013, the naturalisation quota of Turkish nationals was 2 per cent.

⁵⁴ *Migrationsbericht des Bundesamtes* (Report on migration by the Federal Office) 2006, December 2007, p. 173.

Given the general interest of Turkish nationals in Germany in dual nationality and the fact that dual nationality was accepted in only 17.5 per cent of all naturalisations of Turkish nationals in 2013, it is plausible that this number would be significantly higher if dual nationality were generally accepted by German citizenship law.

As to the practical effects of the reform legislation on *ius soli* acquisition of German nationality, the statistics show a somewhat diverse picture. The initial assumption of the number of *ius soli* acquisitions (about 100,000 per year; 300,000 to 350,000 non-recurring additional naturalisations based on Section 40b of the Nationality Act) was largely wrong. In 2000, 41,257 children acquired *ius soli* German nationality by birth on German territory.⁵⁵ This number remained more or less constant in the following years with 36,819 persons in 2003. In addition, in 2001 and 2002 approximately 43,700 children were naturalised according to the special provision of Section 40b of the Nationality Act which, for a limited period, made it possible for children born before the entry into force of the new law to acquire German nationality on the basis of *ius soli* if they would have fulfilled the requirements of *ius soli* acquisition had the law been in force at that time. An attempt to prolong this provision beyond 2001 was rejected in the Bundestag.

The relatively small number of *ius soli* acquisitions was sometimes attributed to the requirement that one parent must be in possession of an unlimited residence title. This requirement was fulfilled by slightly less than half of the foreign population living in Germany on 1 January 2004.

According to recent reports of the Statistical Office, the number of naturalisations in 2013 has increased slightly to 112,353. The naturalisation rate in 2013 was 2.3 per cent compared to only 2.2 in 2010 and 2.28 in 2011. This means that of 45 persons with a foreign passport who had fulfilled the naturalisation requirements only one person has in fact successfully applied for a German passport. The largest group of naturalised persons still comes from Turkey (27,970, equal to 24.9 per cent of all naturalisations), followed by naturalisations from persons from the EU Member States (23,635). Naturalisations of citizens from Ukraine still amount to roughly 4,500, while the number of naturalisations from Iraq has slightly decreased (3,150 compared to 4,790 in 2011) followed by 3,054 naturalisations of nationals from Afghanistan.

⁵⁵ See *Bundestagsdrucksache* (Official Records of the Bundestag) No. 14/9815, p. 5.

3.2 Special categories and quasi-citizenship

The status of ethnic Germans living in Eastern and Central Europe and presumed to be victims or descendants of victims of expulsion or persecution by post-war measures has been regulated by the Federal Expellees Act (*Bundesvertriebenengesetz*) since 19 May 1953. It was repeatedly amended, most recently by the Immigration Act of 30 July 2004.⁵⁶ Repatriates have a special constitutional position as Germans without German nationality. This means that they are entitled to take up residence in Germany and acquire German nationality. Until 1999, German repatriates who had passed a reception procedure in their country of origin and had received a certificate of admission (*Aufnahmebescheid*) were entitled to naturalisation according to Section 6 of the *Staatsangehörigkeitsregelungsgesetz* (Peters 2003: 193; Hailbronner & Renner 2005: 451). The nationality reform legislation of 1999/2000 changed the legal situation. Repatriates and family relatives and descendants are automatically granted German nationality by the issuance of a certificate as a German repatriate (*Spätaussiedlerbescheinigung*) according to Section 15 of the Federal Expellees Act (see also Section 7 of the *Staatsangehörigkeitgesetz*). This still requires them to pass the aforementioned admission procedure according to the Federal Expellees Act. To receive the status of a German repatriate it is in principle necessary for persons born after 1923 to prove descent from an ethnic German and adherence to the German nation, which is generally indicated by the acquisition of knowledge of the German language within the family. The Federal Administrative Court decided that the required knowledge of the German language must be achieved by adulthood.⁵⁷ The law of 7 September 2001 on German repatriates⁵⁸ reacted by clarifying that membership to the German nation must be demonstrated by acquisition of the German language within the family, which means that the applicant is able to have a conversation in German at the time of emigration (Renner 2003: 913, 923).

Since the entry into force of the Immigration Act of 2004 the family relatives and non-German descendants of a German repatriate are only included in a certificate of admission (*Aufnahmebescheid*) upon proof of basic knowledge of the German language. The requirement of basic knowledge of the German language, which until then had been absent, was included in order to promote the integration of immigrants and incite potential applicants to learn German in their country of origin. The legislation thereby reacted to the fact that in 2002 only 22 per cent of persons admitted under the provisions were in fact ethnic Germans while 64 per cent were non-German spouses and descendants and other relatives. In most cases the non-German family relatives did not have any knowledge of the German language. It is not altogether clear whether basic knowledge of the German language is equal to the language requirements under the general naturalisation provisions of the Nationality Act.⁵⁹

Since the entry into force of the 2004 Immigration Act German repatriates as well as their family relatives are also entitled to participate in an integration course and to receive further assistance for integration, particularly in order to facilitate professional education and the education of juveniles.

The procedure for acquiring legal status as a German repatriate is divided into two steps. The first step in the readmission procedure is to find out whether a person meets the basic

⁵⁶ *Bundesgesetzblatt* (Federal Law Gazette), vol. I, p. 1950.

⁵⁷ Federal Administrative Court, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Rechtsprechungsreport* 2001, vol. 5, p. 342.

⁵⁸ *Spätaussiedlerstatusgesetz* of 30 August 2001, *Bundesgesetzblatt* (Federal Law Gazette), vol. I, p. 2266.

⁵⁹ See *Bundestagsdrucksache* (Official Records of the Bundestag), No. 15/3479, p. 16, 47.

requirements for admission under the Federal Expellees Act and whether admission is within the quota for admission. A person having passed the admission procedure receives a certificate of admission (*Aufnahmebescheid*), which entitles the person to take up permanent residence in Germany. After entering into Germany a further procedure results in the issuing of a certificate of recognition as a German repatriate (*Spätaussiedlerbescheinigung*) according to Section 15 of the Federal Expellees Act which states with binding force for all authorities that the person is entitled to all privileges and rights as a German repatriate. The issuance of this certificate leads to the automatic acquisition of German nationality according to Section 7 of the *Staatsangehörigkeitsgesetz*.

The fact that this occurs in two separate procedures has been subject to criticism. A certain coordination has been achieved by concentrating the authority for both certificates in the *Bundesverwaltungsamt* in Berlin. The certificate of recognition as a German repatriate is issued automatically on the entry into force of the Immigration Act and does not require an application. However, there are a number of unsolved issues relating to the acquisition of German nationality by German repatriates. Restrictions concerning the necessary knowledge of the German language have been generally acknowledged as an essential element of the general integration policy. About 50 per cent of all applicants do not pass the German language test. From an administrative point of view it is envisaged to replace the existing two-step procedure by a single procedure, which terminates in the recognition of the legal status as a repatriate.

3.3 Institutional arrangements

Institutional arrangements concerning nationality law first of all reflect the fact that Germany is a federal state. The legislative competences and competences to implement are divided between the State and the German *Länder* as laid down in the German Basic Law.

The legislative process

Under Article 73 of the Basic Law, the Federation has the exclusive power to legislate with respect to citizenship in the Federation. Special authority is granted the Federation by Article 116 of the Basic Law which defines a German as a person who either possesses German citizenship or has been admitted to the territory of the German Reich within the boundaries of 31 December 1937 as a refugee or expellee of German ethnic origin or as a spouse or descendant of such persons. Article 116 para. 1 provides explicitly for further legislation ('unless otherwise provided by a law').

The exclusively federal legislation on nationality means that nationality issues are usually dealt with by the Federal Ministry of the Interior, which is in charge of matters of nationality. However, the law reforms during the last fifteen years have been heavily controversial and frequently accompanied by an emotional public debate. As a result of the development of Germany into a de facto immigration country with a high percentage of immigrants, nationality issues have become very closely connected with general migration issues and questions of homogeneity and identity. This explains why naturalisation and toleration of dual nationality have been very closely connected to a general debate on the right concept for the integration of foreigners into German society. While the more conservative parties have maintained that integration cannot be equivalent to a toleration of split loyalties and multiculturalism, the Social Democratic Party and the Greens have very much promoted the

idea of a ‘republican concept’ of nationality, requiring the ‘members of the club’ to comply with the laws and to respect the basic principles of the Constitution as the only prerequisites for acquisition of nationality. The debate on the term *Leitkultur* (guiding culture) has indicated that German society is divided on what the right concept for the integration of foreigners is. This explains also why German nationality issues have frequently played a dominant role in federal and state elections. The repeated attempts of the Social Democratic Party to reach an informal agreement between the major political parties about leaving controversial issues of nationality law out of the electoral campaigns were therefore never much more than rhetorical.

Due to the exclusive power of the Federation, the *Länder* as single entities do not have a substantial role to play in the legislative process. The Basic Law distinguishes between laws requiring the consent of the Bundesrat as the representatives of the *Länder*, and those laws against which the Bundesrat may enter an objection within a certain period, which, however, may be overridden by the Bundestag. Nationality law as a rule falls into the category of those laws requiring the consent of the Bundesrat. While nationality law as such falls under the exclusive competence of the Federation, the *Länder* have the power to execute federal laws in their own right and may regulate the establishment of the authorities and the administrative procedures if federal laws enacted with the consent of the Bundesrat do not otherwise provide. Since nationality law generally requires administrative regulations, any substantial reform of nationality law will usually be dependent upon the consent of the Bundesrat.

The history of the Federal Republic has shown that the distribution of political power in federal and state elections does not follow the same pattern. Frequently, in state elections voters decide for a different political composition of the state government in order to achieve a certain distribution of power between the Federation and the *Länder*. This means that in order to pass laws the federal government needs to achieve a consensus amongst the opposition parties representing the majority of the state governments in the Bundesrat. To achieve the necessary consent of the Bundesrat for nationality laws it has generally been necessary to seek a compromise between the major political parties or to persuade some governments of the *Länder* so that a majority in the Bundesrat can be achieved.

In passing nationality laws the legislative procedure follows the general pattern of a politically controversial law. Generally, the federal government or a state will introduce a bill in the Bundestag which shall first be submitted to the Bundesrat. If no agreement can be reached, the Bundesrat will demand that a committee for joint consideration of bills, composed of members of the Bundestag and the Bundesrat, be convened. This was the case with the nationality law in 1998/1999 when at first no compromise could be reached. Generally, the legislative process is also accompanied by a hearing of experts in the internal affairs committee. If the committee reaches an agreement and proposes an amendment to the adopted bill, the Bundestag will vote on it a second time followed by the consent of the Bundesrat.

It is highly controversial to what extent constitutional provisions on the principle of democracy, of Article 3 (equal treatment), Article 16 and Article 116 (both on nationality) provide constitutional limits to the legislative competences in nationality matters. Article 16 para. 1 of the Basic Law provides that no German may be deprived of his or her citizenship. Citizenship may be lost only pursuant to a law and against the will of the person affected only if he or she does not become stateless as a result. These provisions have been used in order to argue the unconstitutionality of the legislative reform 1999/2000 and particularly the ‘optional model’. However, finally, no attempt has been made to challenge the nationality legislation in the Constitutional Court. This may be due to the fact that Article 116 of the Basic Law does provide a relatively wide legislative power to define German citizenship by statutory legislation (for an opinion on the constitutional reform see Hailbronner 1999c: 1273).

The implementation process

It is within the competence of the *Länder* to execute federal laws in their own right. Under Article 84 of the Basic Law they are authorised to regulate the establishment of authorities and administrative procedures insofar as federal laws enacted with the consent of the Bundesrat do not otherwise provide such. With the consent of the Bundesrat the federal government may issue general administrative rules (Article 84 para. 2 of the Basic Law).

It follows that the *Länder* may issue administrative guidelines on their own to the extent that there are no federal administrative rules enacted with the consent of the Bundesrat. Since nationality law frequently leaves a wide margin of interpretation, administrative guidelines of the *Länder* may differ substantially according to the different political aims of the *Länder* governments.

Based upon Article 84 para. 2 of the Basic Law and previously Section 39 of the *Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz* 1913 authorising the federal government to issue administrative guidelines with respect to the administrative procedures and the cooperation between the various competent authorities, as well as to formal matters, a number of administrative rules have been enacted since 1950 covering such matters as

- the exceptional permit to retain German nationality in case of voluntary acquisition of a foreign nationality;
- the acquisition of German nationality by appointment as a German civil servant.

A federal administrative regulation of 2000 exists but is meanwhile partly outdated. Due to political controversies between the federal government and the *Länder*, it has been impossible to adopt a new version ever since. The Guidelines of the Federal Ministry of Interior of 2009 are not binding for the *Länder*, since formal Administrative Rules can only be enacted by the consent of the Bundesrat. Nevertheless, the administrative courts frequently refer to the non binding guidelines as administrative practice.

4 Current debates

Debates in recent years have mainly concerned the acceptance of dual or multiple nationality. The discussion gained momentum because figures indicated that although dual nationality is meant as an exception to the German nationality law, in practice there has been an enormous increase of naturalisations in acceptance of dual nationality. In 2013, 49.7 per cent (2010: 53 per cent) of applicants who naturalized did not have to renounce to their previous nationality. The requirement of renouncing the former nationality has been exceptionally dispensed with in regard to applicants from Iran, Morocco, Afghanistan, Lebanon and Syria. Furthermore, the former nationality of applicants from the member states of the European Union (for example Poland, Italy, Greece) was generally accepted. Thus, the legal exception has actually become common practice. Despite these facts the German government announced in June 2009 that it has currently no plans to change the existing legislation in this regard.⁶⁰ The Government considers that by introducing the principle of *ius soli* in the German nationality Act and by reducing the requirement of prior legal residence from 15 to 8 years, nationality law has been

⁶⁰ *Bundestagsdrucksache* (Official Records of the Bundestag), No. 16/13558, p. 8, 9.

made flexible.⁶¹ The controversial assessment of the 'optional model' has always been linked to this debate. While some in the literature praised the 'optional model' – despite existing problems – as a success story (Lämmermann 2011), others argued that this legislation violates constitutional provisions and bears legal uncertainty for many young German nationals (Göbel-Zimmermann/Eichhorn 2010a: 295). This debate has also formed the background of the recent amendment of the 'optional model'. While the Social Democratic Party initially favoured a general acceptance of dual nationality, the Christian Democratic Party argued only for a modest relaxation of the 'option duty'. The recent legislative amendment is a compromise between these two positions and can be expected to settle the question for the time being. However, the government has been criticised by NGOs and lawyers for creating new administrative hurdles and upholding the 'option duty' for purely symbolic reasons.

A second, ongoing controversy concerns the question of withdrawal of nationality. While the legal situation has been clarified by the legislative changes in 2009, the new regulation produced new problems with regard to the consequences of withdrawal in residence law (see Göbel-Zimmermann/Eichhorn 2010b: 349). According to the higher courts, the retroactive withdrawal of nationality, which is properly called nullification, does not lead to a revival of the former residence permit. This means that a former German national in theory may be obliged to leave the country since he is now a foreign national without residence permit. In practice former German nationals will either receive a residence permit or may apply for naturalisation since naturalisation authorities are obliged to consider alternative grounds for naturalisation. Problems related to the right to residence may, however, occur in some exceptional cases.

Third, as a result of the enlargement of the European Union, it might become necessary to redefine the concept of a German repatriate. Until now, the Baltic states are still included in the scope of application of the Expellees Act. It is, however, very doubtful whether one can still assume that ethnic Germans or their second- or third-generation descendants in these countries are still in need of special protection by privileged access to German nationality. De facto, the number of ethnic Germans arriving in Germany and consequently the number of applications for a German passport has significantly decreased due to the fact that the language requirement now also applies to family reunification of ethnic Germans. There are also good arguments for terminating the special legal status of ethnic Germans and their descendants expelled after the Second World War. After the collapse of the Soviet Union, the situation justifying protection has substantially changed and one may well ask whether the need for protection still exists.

⁶¹ *Bundestagsdrucksache* (Official Records of the Bundestag), No. 16/13558, p. 11.

5 Conclusions

German nationality law has undergone significant changes in the last decade. The most important reform to the German nationality act of 1913 was in 2000. Prior to the reform, Germany strongly followed the principle of *ius sanguinis* for the acquisition of German nationality. In other words: children usually acquired German nationality if a parent was a German national, irrespective of the place of birth. The new law introduced *ius soli* elements and made it easier for foreign residents in Germany and especially their German-born children to acquire German citizenship. Today, children born on or after 1 January 2000 to non-German parents acquire German citizenship at birth if at least one parent has been legally residing in Germany for at least the past eight years and has an unlimited right of residence. In case such children hold other nationalities, they must declare between the age of 18 and 23 whether they wish to retain German nationality unless they have been raised in Germany according to Section 29 para. 1a of the Nationality Act. If they have not been raised in Germany and wish to keep their German nationality, they are required to renounce any foreign nationalities or lose their German nationality. This provision is the result of an ongoing debate about the extent to which dual nationality is accepted under German law.

As a general rule, foreigners now have the right to become naturalised after eight years of habitual residence in Germany, provided that they meet the relevant conditions, instead of the fifteen years previously required. The minimum period of residence for spouses of German nationals is usually shorter. For naturalisation, it is necessary to prove adequate knowledge of German. A clean record and commitment to the tenets of the Basic Law (Constitution) are further criteria. The person to be naturalised must also be able to financially support him- or herself. Since 1 September 2008, applicants have to prove knowledge of civic matters, among other things. Proof is generally possible by passing a naturalisation test which consists of 33 questions, out of which 17 need to be answered correctly. There several exceptions: people who have a German school-leaving certificate do not have to take the test. Also exempt are applicants for naturalisation who cannot fulfil the required levels of knowledge on account of illness or disability or on account of their age. The test aims at fostering integration. In fact, 99 per cent of the applicants pass the test

Nonetheless, most recent reports indicate that the number of naturalisations decreased significantly since 2000 and still remains at a low level. According to the information by the Statistical Office in 2013 the naturalisation rate was only 2.3 per cent. This means that of 45 persons with a foreign passport who had fulfilled the naturalisation requirements only one person has in fact successfully applied for a German passport. This leads to ongoing discussions on the role of acquisition of nationality in the integration process and the acceptance of dual nationality. Despite these debates, the Government considers that by introducing the principle of *ius soli* to the German nationality law and by reducing the requirement of prior legal residence from fifteen to eight years, nationality law has been made flexible.⁶² The latest amendment easing the 'option duty' marks a further step towards acknowledging sociological membership and dual nationality.

⁶² Bundestagsdrucksache (Official Records of the Bundestag), No. 16/13558, p. 11.

Bibliography

- Apel, G. (1992), 'Gedanken zu einem zuwanderungspolitischen Konzept' [Thoughts for a concept of immigration policy], *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 3: 99-107.
- Barwig, K., G. Brinkmann, K. Hailbronner, B. Huber, Ch. Kreuzer, K. Lörcher & Ch. Schumacher (eds.) (1999), *Neue Regierung – neue Ausländerpolitik?* [New government, new foreigners' policy?], Baden-Baden: Nomos.
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (eds.) (1997), *Bericht über die Lage der Ausländer in Deutschland* Report on the situation of foreigners in Germany], Berlin and Bonn. www.integrationsbeauftragte.de.
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (eds.) (1999), *Daten und Fakten zur Ausländersituation* [Data and facts on the situation of foreigners], Berlin and Bonn. www.integrationsbeauftragte.de.
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (eds.) (2002), *Bericht über die Lage der Ausländer in Deutschland* [Report on the situation of foreigners in Germany], Berlin and Bonn. www.integrationsbeauftragte.de.
- Blumenwitz, D. (1983), 'Territorialitätsprinzip und Mehrstaatigkeit' [Territorial principle and multiple nationality], *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 4:151-156.
- Europäisches Forum für Migrationsstudien (eds.) (1995), *Staatsangehörigkeit und Einbürgerung* [Nationality and Naturalisation], Bamberg: Europäisches Forum für Migrationsstudien.
- Eylmann, H. (1995), 'Rechtspolitische Zielsetzungen der CDU/ CSU in der 13. Legislaturperiode', [Objectives of the CDU/CSU legal policy in the 13th legislative period], *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 5: 161-165.
- Farahat, A. (2012), 'Die Zugehörigkeit von Migranten' [migrant citizenship], Berlin/Heidelberg/New York: Springer (in press).
- Genzel, H. (1969a), 'Die Staatsangehörigkeit ausgebürgerter deutscher Emigranten' [The nationality of German expatriated emigrants], *Das Standesamt*, 5: 113-120.
- Genzel, H. (1969b), 'Die Staatsangehörigkeit ausgebürgerter Juden' [The nationality of expatriated Jews], *Juristenzeitung*, 3: 98- 101.
- Göbel-Zimmermann, R. (2003), 'Das neue Staatsangehörigkeitsrecht – Erfahrungen und Reformvorschläge' [The new nationality law – Experiences and proposals for reform], *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 2: 65-75.
- Göbel-Zimmermann, R./Eichhorn, A. (2010a), 'Entwicklungen des Staatsangehörigkeitsrechts seit 2000 – eine kritische Bilanz (Teil 1) [developments in nationality law since 2000 – a critical review (part 1)], *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 293-302.
- Göbel-Zimmermann, R./Eichhorn, A. (2010b), 'Entwicklungen des Staatsangehörigkeitsrechts seit 2000 – eine kritische Bilanz (Teil 1) [developments in nationality law since 2000 – a critical review (part 2)], *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 348-350.
- Hailbronner, K. & G. Renner (2005), *Kommentar zum Staatsangehörigkeitsrecht* [A commentary to nationality law], München: C.H. Beck.
- Hailbronner, K. (1981), 'Deutsche Staatsangehörigkeit und DDR-Staatsbürgerschaft' [German nationality and GDR citizenship], *Juristische Schulung*, 10: 712-718.

- Hailbronner, K. (1999a), 'Doppelte Staatsangehörigkeit' [Double nationality], *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 2: 51-58.
- Hailbronner, K. (1999b), *Ausländerrecht, Kommentar* [Aliens law: a commentary]. Heidelberg: C.F. Müller.
- Hailbronner, K. (1999c), 'Die Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts' [The reform of German nationality law], *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 12: 1273-1280.
- Hailbronner, K. (2005), 'Union Citizenship and Access to Social Benefits', *Common Market Law Review*, 42: 1245-1267.
- Hailbronner, K. (2007), 'Zur Frage der „ausreichenden Sprachkenntnisse“ im Sinne von § 11 Satz 1 Nr. 1 StAG' [On the issue of sufficient language skills according to Art. 11 sentence 1 No. 1 German Nationality Act], *Juristenzeitung* 4: 198-203.
- Hanschmann, F. (2008), 'Einbürgerungstestverordnung – Ende einer Debatte?' [the regulation on citizenship tests], *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 388-394.
- Hobe, S. (1994) 'Das Staatsvolk nach dem Grundgesetz' [The people of the State according to the Basic Law], *Juristenzeitung*, 4: 191-195.
- Huber, P. M. & K. Butzke (1999), 'Das neue Staatsangehörigkeitsrecht und sein verfassungsrechtliches Fundament' [The new nationality law and its legal-constitutional foundations], *Neue Juristische Wochenschrift*, 38: 2769-2775.
- Jessurun d'Oliveira, H. U. (1990), 'Tendenzen im Staatsangehörigkeitsrecht' [Tendencies in nationality law], *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 3: 114-119.
- John, B. (1991), 'Vom Stammesangehörigen zum Clubmitglied – Plädoyer für weitere Einbürgerungserleichterungen' [From members of the tribe to club members – Plädoyer for further facilitations in naturalisation], *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 2: 85-86.
- Klein, E. (1983), 'DDR-Staatsbürgerschaftserwerb und deutsche Staatsangehörigkeit' [GDR citizenship acquisition and German nationality], *Neue Juristische Wochenschrift*, 41: 2289-2292.
- Krömer, K. (2000), 'Der Ius-Soli-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit und die Aufgaben des Standesbeamten' [The ius soli acquisition of German nationality and the function of the registry officers], *Das Standesamt*, 12: 363-369.
- Lämmermann, Falk (2011), 'Ein Jahrzehnt ius soli – Bilanz und Ausblick' [A decade ius soli – evaluation and outlook], *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 1-8.
- Leutheuser-Schnarrenberger, S. (1995), 'Liberale Rechtspolitik in der 13. Legislaturperiode' [Liberal legal policy in the 13th legislative term], *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 3: 81-85.
- Löwer, W. (1993), 'Abstammungsprinzip und Mehrstaatigkeit' [Descent principle and multiple nationality], *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 4: 156-160.
- Lübbe-Wolff, G. (1996), 'Entziehung und Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit – Art. 16 I GG' [Withdrawal and loss of German nationality– Art. 16 I of the Basic Law], *Juristische Ausbildung*, 2: 57-64.
- Makarov, A. (1995), 'Das Bundesgesetz zur Regelung von Staatsangehörigkeitsfragen vom 22. Januar 1955' [The federal law regulating issues of nationality of 22nd January 1955], *Juristenzeitung*, 21: 659-663.