

Peter Hilpold

Das Sprachenregime der Europäischen Union¹

Abstract

The language regime of the European Union is unique. The EU has 23 official languages which are both authentic languages for the interpretation of the treaties and working languages any EU citizen has the right to use when entering into contact with the main EU bodies.

Internally, however, the situation differs with a clear dominance of English, a diminishing role of French (even if its role is still important, in particular as a working language for the ECJ) and a rather negligible position of German (even if this language is the most-spoken by EU citizens).

Plurilingualism is a defining trait of the EU. In the past, repeatedly the demise of this system has been forecasted, in particular in view of the ever-growing number of official languages. However, this threat has not yet materialized as the EU has always been able to adapt to these new challenges, even though the respective language service drains a considerable amount of resources.

In the last years, further challenges in this field have come up. In particular, there are regions within the EU which are politically very strong and which try to assert themselves also on the linguistic level. Further challenges result from the fact that the plurality of languages spoken within the EU constitutes a barrier for the completion of the internal market. It is up both to the political institutions within the EU as to the ECJ to find a balanced solution to this problem which should both guarantee the functioning of the internal market as well as defending the identity of the Member States (and their regions and minorities).

1. Mehrsprachigkeit als Strukturprinzip der EU

Das Sprachenregime der Europäischen Union (EU) ist einzigartig für eine Internationale Organisation (IO). Schon der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) war der Grundsatz der “offenen”, “dynamischen” und “vollständigen” Mehrsprachigkeit grundgelegt, d.h.:

- die von den Mitgliedstaaten zu bezeichnenden mitgliedstaatlichen Amtssprachen sind auch Amtssprachen der EU und authentische Sprachen, in welchen die Verträge auszulegen sind;²
- mit der kontinuierlichen Erweiterung wächst auch die Zahl der Amtssprachen (und authentischen Sprachen).

Die Regelung der Sprachenfrage für die Organe der EU erfolgt einstimmig durch den Rat (Art. 290 EGV). Dies geschah mit VO 1/1958 (der ersten EWG-Verordnung überhaupt). Danach

- verfügt die EU gegenwärtig über 23 Amtssprachen;
- können Schriftstücke in einer der Amtssprachen an Organe der Union gerichtet werden; die Antwort hat in derselben Sprache zu erfolgen;

¹ Der vorliegende Beitrag ist ein Ausschnitt eines Lehrbuchs zum Europarecht, das demnächst erscheinen soll.

² Authentische Sprache des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) war dagegen allein das Französische.

- sind Schriftstücke von allgemeiner Geltung in allen Amtssprachen abzufassen;
- sind Schriftstücke der EU an einen Mitgliedsstaat (MS) in der Sprache dieses Staates abzufassen.

Sonderregeln gelten

a) sprachenbezogen für:

- das Irische (Gälische):

Das Irische ist erste Amtssprache Irlands und war auch seit dem Beitritt Irlands authentische Sprache. Das Irische konnte auch als Verfahrenssprache vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) gewählt werden (was aber tatsächlich nie geschehen ist). Amtssprache der EU ist das Irische aber erst seit 2007. Jeder Unionsbürger kann sich in dieser Sprache an die EU-Organen wenden. In dieser Sprache veröffentlichungspflichtig sind aber nur die im Mitentscheidungsverfahren angenommenen Verordnungen.

- das Maltesische:

Das Maltesische ist mit dem Englischen Amtssprache Maltas (mit Präferenz des Maltesischen im Konfliktfall) und Amtssprache der EU. Allein die im Mitentscheidungsverfahren verabschiedeten EU-Verordnungen sind veröffentlichungspflichtig.

- das Letzeburgische:

Gesetzgebungssprache ist in Luxemburg das Französische. Amtssprachen sind Französisch, Deutsch und Letzeburgisch. Luxemburg hat für das Letzeburgische nie Amtssprachenstatus innerhalb der EU begehrt.

b) organbezogen für

- den Europäischen Gerichtshof (EuGH) und das Gericht der Europäischen Union (EuG):

Danach sind alle Amtssprachen auch Verfahrenssprachen. Ist die EU die Beklagte, so kann der Kläger die Verfahrenssprache wählen. Klagt dagegen die EU die Mitgliedstaaten oder eine natürliche oder juristische Person, die einem Mitgliedstaat angehört, so ist die Amtssprache dieses Staates Verfahrenssprache. Bei Vorabentscheidungsverfahren ist die Sprache des vorlegenden Gerichts Verfahrenssprache.

Von den Amtssprachen sind die **internen Arbeitssprachen** zu unterscheiden. Dabei ist nach den einzelnen Organen zu differenzieren.

Am weitreichendsten ist die Mehrsprachigkeit im **Europäischen Parlament (EP)**, das auch als "Hüter der Mehrsprachigkeit" bezeichnet wird. Alle Amtssprachen sind gleichberechtigt. Ein aufwändiger Dolmetsch- und Übersetzerdienst sichert die Effektivität dieser Regelung.

Der **Rat** ist als Vertretungsorgan der Mitgliedstaaten zwar grundsätzlich ein Vertreter der Mehrsprachigkeit, doch gebieten Kosten- und Effizienzüberlegungen Einschränkungen bei Verdolmetschung und Übersetzung (insbesondere für Arbeitsgruppen und informelle Ratssitzungen).

Die **Kommission** nimmt in Sprachenfragen eine Doppelrolle ein: Als “Hüterin des Vertrages” hat sie für die grundsätzliche Beachtung der Mehrsprachigkeitsverpflichtung Sorge zu tragen. Andererseits hat sie – als primäres Verwaltungsorgan – auch die Funktionalität der Verwaltung zu garantieren. Der interne Sprachgebrauch in den einzelnen Generaldirektionen orientiert sich häufig an der Sprache des jeweiligen Kommissars. Insgesamt sind aber das Englische, das Französische und – weit abgeschlagen – das Deutsche dominant.

Die Beratungen im **EuGH** erfolgen grundsätzlich nur auf Französisch. In dieser Sprache wird auch das Urteil abgefasst. Authentisch ist das Urteil aber in der Verfahrenssprache. Im **EuG** wird – insbesondere im Wettbewerbsbereich – z.T. bereits in Englisch beraten.

In der **Europäischen Zentralbank** (EZB) ist das Englische Arbeitssprache, im **Europäischen Markenamt** Englisch, Deutsch, Französisch, Italienisch und Spanisch.³

Diese einzigartige Vielsprachigkeit wurde durch die Einrichtung des größten Sprachmittlungsdienstes (Übersetzungs- und Dolmetschdienste) der Welt ermöglicht. Über 10% der EU-Bediensteten sind im Bereich der Sprachmittlung tätig.

2. Regional- und Minderheitensprachen

Das von der EU (bzw. der EWG) verfolgte Konzept der Mehrsprachigkeit war 1958 revolutionär, hat aber nicht in allem Schritt gehalten mit modernen Entwicklungen zu diesem Konzept. Mehrsprachigkeit hat nämlich auch eine mitgliedstaatsinterne Dimension und dieser trägt die EU – die primär an den von den Mitgliedsstaaten deklarierten Amtssprachen angeknüpft – nur zögerlich Rechnung.

Im Zuge des Föderalisierungsprozesses in verschiedenen Mitgliedsstaaten haben einzelne auch eine Anerkennung von zusätzlichen Amtssprachen bzw. der Regionalsprachen auf EU-Ebene angestrebt. Diese erfolgte – in sehr bescheidenem Maße – im Jahr 2005.⁴ Im Wesentlichen kann – auf Kosten des betreffenden Mitgliedsstaates – die Bereitstellung und/oder Verlautbarung zusätzlicher Übersetzungen verlangt werden. Auch können der Rat (oder eventuell andere Organe und Einrichtungen) ersucht werden, den Gebrauch weiterer Sprachen zuzulassen.

Immer wieder zu Diskussionen Anlass gibt die Frage, in wie weit die EU Minderheitensprachen achtet oder gar schützt. Von einer Minderheitenpolitik der EU – wie sie im auswärtigen Bereich, insbesondere im Beitrittsprozess betrieben wird – kann

³ Zwar kann sich jeder Bürger in jeder Amtssprache an das Markenamt wenden. Gleichzeitig muss aber eine der Arbeitssprachen als Verfahrenssprache für den Fall von Widerspruchs-, Verfalls- oder Nichtigkeitsverfahren gewählt werden. Diese Regelung wurde wegen ihrer möglichen Vorbildwirkung vielfach kritisiert, vom EuGH aber im Kik-Verfahren (Rs. C-381, Slg. 2003, I-8283) bestätigt, da es keinen Grundsatz der Gleichheit der Sprachen im Gemeinschaftsrecht gebe.

⁴ Vgl. die Schlussfolgerungen des Rates über den amtlichen Gebrauch zusätzlicher Sprachen im Rat und gegebenenfalls in anderen Organen und Einrichtungen der Europäischen Union (ABl. Nr. C 148 v. 18.6.2005, 1).

EU-intern nicht gesprochen werden. Wohl aber gibt es einzelne Regelungsansätze, die Minderheitenfragen berühren und die einen Beitrag zur Lösung von Minderheitenproblemen beinhalten, zumindest aber dieses Problem zur Kenntnis nehmen.

Gemäß Art. 21 GRCh ist jegliche Diskriminierung – u.a. aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der Sprache und der Religion – untersagt. All diese Elemente sind unmittelbarer Relevanz für den Minderheitenschutz.

Entsprechend Art. 22 GRCh achtet die Union die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen. Die Wahrung der Sprachenvielfalt entspricht somit einem grundrechtlichen Schutzanliegen.

Im Bereich der “Beitragskompetenzen” gemäß Art. 149 EGV (allgemeine Bildung) und Art. 151 EGV (Kultur) hatte die EU bislang verschiedenste Möglichkeiten gefunden, Sprachen allgemein und Minderheitensprachen im Besonderen zu fördern.

In zwei Fällen – beide mit Südtirolbezug – hat der EuGH bislang auf Minderheitensprachen Bezug genommen.

In “Bickel und Franz” (C-274/96, Slg. 1998, I-7637) hat der EuGH festgestellt, dass die besonderen sprachenrechtlichen Schutzbestimmungen, die in Südtirol zum Zwecke des Minderheitenschutzes eingeführt worden sind, auf alle Unionsbürger anwendbar sind. Gleichzeitig hat er zum ersten Mal festgehalten, dass Minderheitenschutz ein “legitimes Ziel” sei, das vom Gemeinschaftsrecht zu berücksichtigen sei (ebd., Rz 44).

In “Angonese” (C-281/98, Slg. 2000, I-4139) hat der EuGH festgestellt, dass es legitim sein kann, von einem Stellenbewerber den Nachweis von Sprachkenntnissen zu verlangen, wobei aber nicht allein Zeugnisse aus der betreffenden Provinz Berücksichtigung finden dürfen.

3. Sprachenrechte und Grundfreiheiten

Sprachenrechtliche Bestimmungen können in Konflikt treten mit Grundfreiheiten. Dies hat sich bislang sowohl im Bereich der Warenverkehrsfreiheit als auch im Bereich der Freizügigkeitsrechte gezeigt. Was die Warenverkehrsfreiheit anbelangt, stellte sich die Frage, ob die Etikettierung in der Landessprache vorgeschrieben werden darf (was unter Umständen zu erheblichen Zusatzkosten im Falle der Notwendigkeit zur Umetikettierung führt).

Art. 14 der RL 79/112/EWG (Etikettierungs-Richtlinie) schrieb grundsätzlich die Verwendung einer “leicht verständlichen Sprache” vor. Laut EuGH (sog. Piagemer-Rsp.) dürfen die Mitgliedsstaaten aber nicht den Gebrauch einer bestimmten Sprache verpflichtend vorgeben. Art. 16 der neugefassten Richtlinie (RL 2000/13/EG) erlaubt nun aber den Mitgliedsstaaten, die Verwendung einer oder mehrerer Amtssprachen der Union vorzuschreiben. Für Tabakprodukte und Humanarzneimittel besteht sogar die Verpflichtung, die Angaben auf den Etiketten “in [jener] Amtssprache bzw. den Amtssprachen des Mitgliedstaats” auszuzeichnen, “in dem das Arzneimittel in den Verkehr gebracht wird.”

In Bezug auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist der Fall “Groener” (Rs. C-379/87, Slg. 1989, I-3967) zu erwähnen. Eine Holländerin wollte in Dublin “Zeichnen” unterrichten. Der EuGH segnete – unter Hinweis auf die sprachliche Sonderstellung dieses Landes - die irische Vorschrift ab, die für Lehrtätigkeiten den Nachweis von Irischkennnissen verlangt – auch wenn die Lehre selbst ausschließlich in Englisch zu erfolgen hat.

Um Sprachkenntnisse und Niederlassungsfreiheit ging es im Fall “Haim II” (Rs. C-424/97, Slg. 2000, I-5123). Dabei bestätigte der EuGH die deutsche Vorschrift, wonach für die Zulassung als Kassenzahnarzt in Deutschland eine Sprachprüfung abzulegen ist.

Im Fall “Wilson” (Rs. C-506/04, Slg. 2006, I-8613) erachtet es der EuGH dagegen für unangemessen zu verlangen, dass ein in Luxemburg tätiger britischer Anwalt den Nachweis der Beherrschung von Französisch, Deutsch und Letzeburgisch erbringen sollte.

4. Literatur

- Athanassiou, P. (2006): *The application of multilingualism in the European Union context*. Frankfurt a.M.: European Central Bank, Legal Working Paper Series 2/2006.
- Bruha, T./Seeler, H.-J. (Hg.) (1998): *Die Europäische Union und ihre Sprachen*. (= Schriftenreihe des Europa-Kollegs Hamburg zur Integrationsforschung 19). Baden-Baden: Nomos.
- de Witte, B. (2007): Language law of the European Union: protecting or eroding linguistic diversity? In: Craufurd Smith, R. (Hg.): *Culture and European Union Law*. Reprint. Oxford: Oxford University Press, 205-242.
- Fenet, A. (2001): Diversité linguistique et construction européenne. In: *Revue Trimestrielle de Droit Européen* (RTD) 37, 2/2001, 235-269.
- Hilpold, P. (2000): Unionsbürgerschaft und Sprachenrechte in der EU. In: *Juristische Blätter* 122, 2/2000, 93-101.
- Hilpold, P. (2001): Minderheiten im Unionsrecht. In: *Archiv des Völkerrechts* (AVR) 39, 4/2001, 432-471.
- Hilpold, P. (2004): Neue Minderheiten im Völkerrecht und im Unionsrecht. In: *Archiv des Völkerrechts* (AVR) 42, 1/2004, 80-110.
- Hilpold, P. (im Erscheinen 2010): Die europäische Sprachenpolitik – Babel nach Maß? In: *EuR - Europarecht*.
- Hilpold, P. (erscheint 2011): Die Sprachenregelung der Union zwischen Grundfreiheiten und Kulturpolitik. In: *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht* (ZEuP).
- Mayer, F. (2005): Europäisches Sprachenverfassungsrecht. In: *Der Staat* 44, 3/2005, 367-401.
- Oppermann, T. (2001): Reform der EU-Sprachenregelung? In: *Neue Juristische Wochenschrift* (NJW) 37/2001, 2663-2668.
- Reichelt, G. (Hg.) (2006): *Sprache und Recht unter besonderer Berücksichtigung des Europäischen Gemeinschaftsrechts*. (= Schriftenreihe des Ludwig Boltzmann Institutes für Europarecht 13). Wien: Manz.
- Urrutia, I./Lasagabaster, I. (2007): Language rights as a general principle of community law. In: *German Law Journal* 8, 5/2007, 479-500.

Vanhamme, J. (2007): L'équivalence des langues dans le marché intérieur: l'apport de la Court de Justice. In: *Cahiers de Droit Européen* 43, 3-4/2007, 359-380.

Yvon, Y. (2003): Sprachenvielfalt und europäische Einheit – Zur Reform des Sprachensystemes der Europäischen Union. In: *EuR - Europarecht* 4/2003, 681-695.