

# Staatsbürgerschaft, Identitäten und Integration in liberaler Theorie und Praxis

## 1. Einführung

Jede demokratische Ordnung setzt eine Übereinkunft darüber voraus, wem Partizipationsrechte zukommen und für wen diese nicht oder allenfalls indirekt verfügbar sind. Diese Übereinkunft hat in den meisten Fällen eine normative und eine pragmatische Dimension: Sie wird einerseits von Erwartungen darüber geprägt, wer in einem Herrschaftszusammenhang grundsätzlich Anspruch darauf haben sollte, an der Herrschaft zu partizipieren, wer also Teil des demokratischen Souveräns ist – etwa Erwachsene, Staatsbürger mit einem gewissen Vermögen, Staatsbürger eines bestimmten Geschlechts oder alle Menschen. Und sie wird andererseits von Erwägungen darüber bestimmt, wie historisch belegte oder vermutete Risiken für die Kontinuität der politischen Ordnung verhindert werden können, beispielsweise die Ablösung einer Demokratie durch eine Diktatur oder eine absolute Monarchie.<sup>1</sup> Dass zwischen diesen beiden Ebenen der Rechtfertigung von Inklusion und Exklusion Spannungen existieren, ist eher die Regel als die Ausnahme. Sie sind insbesondere dann wahrscheinlich, wenn die Erkenntnis hinzutritt, dass die Vergabe von Partizipationsrechten Folgen für die Ergebnisse demokratischer Entscheidungsverfahren hat, weil soziale Gruppen Präferenzen haben, die sich in der Wahl konkreter Parteien ausdrücken, so dass Veränderungen des Demos die Erfolgchancen von Parteien beeinflussen.<sup>2</sup>

Diese sehr abstrakten Erwägungen sind auch für den Versuch relevant, die Frage nach den Perspektiven liberaler Demokratie im Kaiserreich zu stellen. Spannungen zwischen normativen Postulaten und politischen Praktiken generieren eine Dynamik, deren Richtung Hinweise darauf gibt, ob demokratische beziehungsweise liberale Entwicklungspotentiale bestanden oder nicht.<sup>3</sup> In diesem Zusammenhang hat das Adjektiv „liberal“ unweigerlich

1 Paul Nolte: Was ist Demokratie? Geschichte und Gegenwart. München 2012.

2 Vgl. exemplarisch Alexander Keyssar, *The Right to Vote: The Contested History of Democracy in the United States*. New York 2009; James Vernon. *Politics and the People. A Study in English Political Culture, 1815–1867*. Cambridge 1993.

3 Vgl. Rainer Forst/Klaus Günther: Normative Ordnungen. Ein Frankfurter Forschungsprogramm. In: Dies. (Hrsg.): *Normative Ordnungen*. Frankfurt a. M. 2021, S. 9–22.

eine doppelte Bedeutung: Es beschreibt zum einen eine politische Ideenwelt, zum anderen ein parteipolitisches Netzwerk, das seine Aufgabe darin sah, liberale Ideen (oder eine Auswahl davon) durch die Erlangung und Stabilisierung politischer Mehrheiten in Gesetzgebung und Personalentscheidungen und damit in politische Praxis zu überführen.<sup>4</sup> Insofern kann man auch die Frage nach dem Punkt, den das Kaiserreich auf dem Weg zur liberalen Demokratie markierte, auf zwei Ebenen beantworten, nämlich erstens mit Blick auf die Bedeutung liberaler Ideen und Normen, zweitens mit Blick auf die Zielsetzungen oder Positionierungen liberaler Parteien.

Dabei ist nicht unmittelbar evident, was der Fluchtpunkt einer demokratischen Entwicklung im liberalen Sinne ist, wie also Erfolg und Misserfolg, Fort- und Rückschritte genau taxiert werden können. Wie Hedwig Richter hervorgehoben hat,<sup>5</sup> waren liberale politische Normen seit der Aufklärung, mithin auch im 19. Jahrhundert, einer Sprache von Rechten verpflichtet. Diese sollten zwar zunächst ausschließlich oder primär für bestimmte Gruppen gelten, vor allem für erwachsene, weiße, christliche, selbständige und unbescholtene Männer. Sie waren aber so formuliert, dass sie eine Erweiterung nahelegten. Somit war stärker begründungspflichtig, warum diese Rechte anderen Gruppen nicht zustehen sollten, als klar, warum ein Ausschluss dieser Gruppen zwingend war. In einem weiten Sinne ist der Weg zur liberalen Demokratie demzufolge dann geebnet, wenn sie diesen Konsequenzen offen gegenübersteht, was sich etwa an einer Erweiterung des Wahlrechts ablesen ließe. Dies war im Kaiserreich zumindest insofern zu beobachten, als das Reichstagswahlrecht für Männer besonders weitgehend zugänglich war und auch zunehmend wahrgenommen wurde. Auch auf der Ebene der Einzelstaaten und der Kommunen zeichnete sich eine Stabilisierung oder Erweiterung ab, selbst wenn es in einzelnen Staaten zu temporären Rückschritten kam.<sup>6</sup> Gegen eine Erweiterung bestanden freilich Einwände, die parteipolitische Interessen mit prinzipiellen Argumenten verbinden konnten – und zwar umso intensiver, je größer die potentiellen Folgen für Wahlausgänge oder die symbolische Relevanz des Wandels waren. Dass gerade in liberalen Parteien vielfach der, in der Sache durchaus begründete, Eindruck verbreitet war, ein breites Verständnis von Demokratie, wie es vor allem die Sozialdemokratie vertrat, gefährde die eigene politische Stellung

4 Am Beispiel des deutschen Liberalismus exemplarisch: Ewald Grothe/Ulrich Sieg (Hrsg.): *Liberalismus als Feindbild*. Göttingen 2014; Ewald Grothe/Jürgen Frölich/Wolther von Kiersitzky (Hrsg.): *Liberalismus-Forschung nach 25 Jahren. Bilanz und Perspektiven*. Baden-Baden 2016.

5 Hedwig Richter: *Demokratie. Eine deutsche Affäre. Vom 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*. 3. Aufl. München 2020.

6 James Retallack: *Red Saxony. Election Battles and the Spectre of Democracy in Germany, 1860–1918*. Oxford 2017, bes. Kap. 8 zu Sachsen zwischen 1894 und 1902; Jonathan Sperber: *The Kaiser's Voters. Electors and Elections in Imperial Germany*. Cambridge 1997.

(und trage gerade dadurch eventuell zu einer Gefährdung der liberalen Demokratie bei), führte paradoxerweise dazu, dass in einem normativen Sinn liberale Tendenzen nicht unbedingt ausschließlich, vielleicht nicht einmal vorwiegend, von liberalen Parteien vertreten wurden.<sup>7</sup> Dieses Dilemma lässt sich an den Gegenständen, die im Fokus sowohl der zeitgenössischen als auch der historiographischen Diskussion standen, sehr gut zeigen: In Bezug auf den Umgang mit den Rechten von Frauen, der Bedeutung religiöser Diskriminierung und der Behandlung der kolonisierten Bevölkerung vertraten andere Parteien jeweils weitergehende Positionen.<sup>8</sup>

Die Frage der Regeln für Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit, die für den Zugang zu demokratischen Rechten ebenfalls relevant ist, ist zwar auch intensiv diskutiert worden, aber stärker als Teil der Migrations- als der Demokratiegeschichte Deutschlands.<sup>9</sup> Dies ist nicht zuletzt angesichts der weitaus größeren quantitativen Bedeutung der demokratischen Exklusion von Frauen und Kolonisierten sowie der Überschneidung mit dem Umgang mit religiösen Minderheiten sehr gut nachvollziehbar. Trotzdem soll sie hier im Fokus stehen, weil sie sich ebenfalls als Sonde für Perspektiven einer liberalen Demokratie eignet. Dafür lassen sich zwei Gründe anführen. Zum einen waren – wie Jürgen Kocka jüngst erneut betont hat –, „die trennenden, ausgrenzenden, aggressiven Wirkungen des Nationalismus“ ein Merkmal des Kaiserreichs und insbesondere ein „Problem, das zum Absturz in den Ersten Weltkrieg entscheidend beigetragen hat“;<sup>10</sup> zum anderen gewann die Frage, wie sich nationale Demokratien und globale Migrationserfahrungen zueinander verhalten sollten, angesichts der sich beschleunigenden globalen Verflechtungen zumindest bis zum Ersten Weltkrieg perspektivisch an Bedeutung. In diesem Beitrag werden zunächst die beiden Dimensionen der Frage beschrieben, nämlich das Verhältnis der Zugehörigkeit zu den Staaten und dem Reich einerseits, der Umgang mit der Grenze zwischen Reichsangehörigen und anderen andererseits. Sodann werden zwei (individuelle) liberale Sichtweisen skizziert, bevor abschließend Perspektiven und Bewertungen diskutiert werden.

7 Vgl. zur Debatte um das Wahlrecht, allerdings mit einem Fokus auf konservativen und sozialdemokratischen Positionen, Amerigo Caruso: „Blut und Eisen auch im Innern“. Soziale Konflikte, Massenpolitik und Gewalt in Deutschland vor 1914. Frankfurt a. M. 2021, bes. S. 25–106.

8 Vgl. den Beitrag von Christoph Nonn in diesem Band.

9 Vgl. Dieter Gosewinkel: Einbürgern und Ausschließen. Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland. Göttingen 2001; Eli Nathans: The Politics of Citizenship in Germany. Ethnicity, Utility and Nationalism. Oxford 2004; Jochen Oltner (Hrsg.): Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert. Berlin 2016.

10 Jürgen Kocka: Kampf um die Moderne. Das lange 19. Jahrhundert in Deutschland. 2. Aufl. Stuttgart 2021, S. 112.

## 2. Das Dilemma der Nationalität

Das Verhältnis von „Einheit, Macht und Freiheit“<sup>11</sup> war eine der Leitfragen des deutschen Liberalismus im 19. Jahrhundert. Für liberale politische Ordnungsvorstellungen waren Nationen als politische Einheiten zentral. Insofern die Revolutionen von 1848 ein liberales Projekt waren, zielten sie ganz überwiegend auf die Bildung konstitutioneller, nach innen liberaler Herrschaftsordnungen, die nach außen als kooperative Staaten imaginiert wurden. Die Existenz solcher Nationen schien weitgehend evident; Versuche, sie gegeneinander abzugrenzen, erwiesen sich aber in der Praxis als überaus konfliktträchtig. Diese Konflikte blieben nicht auf der Ebene parlamentarischer Rhetorik stehen, sondern entluden sich in militärischen Konfrontationen. Dies trug wiederum dazu bei, den Akzent auf das Problem der Machtentfaltung zu verstärken, das sich in der Verschiebung von Grenzen durch Annexionen niederschlug, und zwar sowohl innerhalb Deutschlands wie zwischen Deutschland und einigen Nachbarn. Gleichwohl entsprachen Nationen in der politischen Praxis auch, wenn nicht sogar vorwiegend, den gegebenen Herrschaftsgrenzen. Somit war vor wie nach 1849 nicht unmittelbar evident, ob eine liberale Nationsbildung primär auf den einzelnen Staat oder auf ein – dann genauer zu bestimmendes – Deutschland zu beziehen, und wie das Verhältnis von Nationalität auf der einen und politischen Zugehörigkeiten auf der anderen Seite zu denken sei.<sup>12</sup>

Eine solche Diskussion hatte bereits vor den Revolutionen von 1848 eingesetzt, da innerhalb Deutschlands klar war, dass eine nationale Ordnung für sich genommen keine freiheitliche Ordnung garantieren musste, und zwar besonders aus der Perspektive von Individuen oder Regionen, die in einer Position waren, durch Emigration oder Sezession ihre politische Ordnung zu wählen. Georg Friedrich Kolb hatte in diesem Sinne zu Carl von Rottecks und Carl Theodor Welckers Staats-Lexikon einen Beitrag zu „natürlichen Grenzen“ beigesteuert, der versuchte, angesichts einer weitverbreiteten Friedenservartung trotz wachsender diplomatischer Spannungen am Beispiel Deutschlands und Frankreichs auszuloten, wo eine stabile Grenze verlaufen könnte. In dieser Erörterung gelangte er zu dem paradoxen Befund, eigentlich müsse, „soweit die deutsche Sprache reicht, auch Deutschlands Gebiet sich erstrecken“. Praktisch bestehe jedoch im Elsass nicht der geringste Wunsch, sich Deutschland anzuschließen, weil „Sympathieen und Antipa-

11 Christian Jansen: Einheit, Macht und Freiheit. Die Paulskirchenlinke und die deutsche Politik in der nachrevolutionären Epoche (1849–1867). 2. Aufl. Studienausgabe. Düsseldorf 2005.

12 Vgl. Andreas Fahrmeir: Die Deutschen und ihre Nation. Ditzingen 2017, S. 69–124.

thien der Völker“ an „liberale[n] Institutionen“, nicht an geographischen oder sprachlichen Grenzen ausgerichtet seien.<sup>13</sup>

Nach den Revolutionen von 1848 blieben solche Diskussionen relevant; gerade angesichts der von Regierungsseite unternommenen Initiativen zur Stärkung einer stabilitätsorientierten Identifikation mit dem jeweiligen Staat<sup>14</sup> verschob sich der liberale Fokus ergänzend auf die Schaffung von Foren politischer Bildung für (potentielle) Wähler ebenso wie auf zivilgesellschaftliche Initiativen, die auf eine nationale Einigung hinarbeiten konnten.<sup>15</sup> Die Vorgänge auf den unterschiedlichen Ebenen der zwischenstaatlichen Diplomatie, des Deutschen Bundes und der parlamentarischen Debatten in den frühen 1860er Jahren eröffneten dagegen wieder ein sehr breites Spektrum von Optionen für die Gestaltung einer politischen Ordnung Deutschlands, die wiederum recht unterschiedliche Modelle für die Beziehung zwischen Staatsbürgern und Obrigkeit(en) implizierten.<sup>16</sup>

Die Diskussion darüber, inwieweit das Reich demokratische Potentiale aufwies oder in eine politische Sackgasse geriet, ist zu Recht auf die nationale Ebene oder auf den wichtigsten Staat, nämlich Preußen, zentriert. Allerdings war das für die gesamte Dauer des Kaiserreichs eher eine Perspektive der möglichen künftigen Entwicklungen als ein Zustand, der bereits eingetreten war. Konkrete Rechte, nicht zuletzt das Aufenthaltsrecht, unterschieden sich von Staat zu Staat, was zugleich bedeutete, dass die Regelung des Zugangs zu staatsbürgerlichen Rechten eine doppelte Grenze betraf: eine nach innen, wo etwa auf der Ebene der kommunalen und einzelstaatlichen Wahlrechte eine fortdauernde oder verstärkte Pluralisierung ebenso denkbar war wie eine Standardisierung, und eine nach außen, deren Be- und Aus handlung freilich ebenfalls vielfach auf der Ebene der einzelnen Staaten stattfand.

Das lag daran, dass die Verfassungsform des ‚ewigen Bunds‘ von Fürstentümern und freien Städten implizierte, dass der primäre Ort der Zugehörigkeit nicht das Reich, sondern die einzelnen Staaten waren. In den Debatten des Reichstags des Norddeutschen Bundes war es vor allem eine liberale Priorität gewesen, das zu ändern. Zunächst schien bereits die Freigabe von

13 G[eorg] Friedr[ich] Kolb: Natürliche Grenzen. In: Carl von Rotteck/Carl Theodor Welcker (Hrsg.): Staats-Lexikon oder Enzyklopädie der Staatswissenschaften. Bd. 11. Hamburg 1841, S. 154–162, hier S. 157, 159.

14 Abigail Green: *Fatherlands: State-Building and Nationhood in Nineteenth-Century Germany*. Cambridge 2001.

15 Vgl. Janine T. Murphy: *Contesting Surveillance. The German Gymnastics Movement and the Prussian State, 1850–1864*. In: *German History* 36 (2018), S. 21–37.

16 Jürgen Müller (Hrsg.): *Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes*, Abt. III, Bd. 4: Vom Frankfurter Fürstentag bis zur Auflösung des Deutschen Bundes 1863–1866. Berlin 2017; ders.: Harter Prexit. Der Austritt Preußens aus dem Deutschen Bund 1866. In: *Historische Mitteilungen* 30 (2018), S. 99–118.

Rechten unterhalb der Ebene expliziter Gesetzgebung dafür ausreichend, etwa die Zusicherung des Wahl- oder Zuzugsrechts für Angehörige der Mitgliedsstaaten des Norddeutschen Bundes innerhalb des Bundesgebiets, die zunächst auf dem Verordnungsweg erfolgt war. In der Praxis erwies sich diese Annahme als Irrtum, was nicht zuletzt daran lag, dass die Reichsleitung eine minimalistische Lesart der Vorgaben präferierte. Die Diskriminierung jüdischer Rittergutsbesitzer in Mecklenburg – die, anders als christliche, auf eigene Kosten einen Stellvertreter zur Wahrnehmung der an ihre Immobilie geknüpften hoheitlichen Aufgaben organisieren mussten – blieb, wie der Abgeordnete Moritz Wiggers 1868 im Reichstag des Norddeutschen Bundes kritisierte, auch unter den neuen Bedingungen bestehen.<sup>17</sup>

Entsprechend mahnten liberale Interpellationen wieder die Vorlage von Gesetzen zur Staatsangehörigkeit wie zum Heimatrecht an;<sup>18</sup> nach Aussage des zuständigen Bundesrats-Bevollmächtigten hatte sich die Reichsleitung dagegen zunächst vor allem darum bemüht, das in Artikel 3 der Verfassung des Norddeutschen Bundes vorgesehene „Indigenat“ durch eine Angleichung der Regelungen der einzelnen Staaten, beginnend mit Preußen, zu konkretisieren.<sup>19</sup> Erst als dieser Versuch scheiterte, und gleichzeitig die praktischen Probleme und der parlamentarische Druck stärker wurden, legte die Reichsregierung 1870, kurz vor dem deutsch-französischen Krieg, den Entwurf eines Gesetzes vor. Angesichts der ausführlichen Analyse des Inhalts durch Dieter Gosewinkel<sup>20</sup> genügt es, nur einige wichtige Punkte hervorzuheben. Prinzipiell blieb die Entscheidung über Aberkennung und Zuerkennung der Staatsangehörigkeit – und damit auch der Rechte, die Einzelne in anderen Bundesstaaten besaßen – bei den Staaten, die dabei über einen großen Ermessensspielraum verfügten. Das betraf insbesondere die Einbürgerung, aber letztlich auch die vereinfachte Wiederaufnahme ausgewanderter Staatsangehöriger nach deren Rückkehr, da der erste Schritt des Verfahrens, die Erlaubnis zum dauerhaften Aufenthalt, dem freien Ermessen der Behörden unterlag.<sup>21</sup> Kontrovers war in dem als Auswanderungsgebiet wahrgenommenen Norddeutschen Bund vor allem der Verlust der Staatsangehörigkeit, die nach einer mehr als zehn Jahre dauernden Abwesenheit eintreten sollte, und

17 Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes, I. Legislatur-Periode, Session 1868. Bd. 1, S. 92–94 (16. April 1868).

18 Ebd., Session 1869. Bd. 2, S. 992–994 (20. Mai 1869).

19 Ebd., Session 1870. Bd. 1, S. 81 (25. Februar 1870).

20 Gosewinkel: Einbürgern (wie Anm. 9), S. 162–176.

21 Ein wegen der Wahl Donald Trumps zum Präsidenten der USA besonders prominent gewordenes Beispiel ist das „Gesuch des amerikanischen Staatsbürgers Friedrich Trump in Kallstadt um Wiedereinbürgerung in den bayerischen Staat“, das 1904–1907 behandelt und schließlich abgewiesen wurde, <http://www.archivdatenbank.lha-rlp.de/speyer/d/d.1/h32/fb/akten/03/03.01/104unr.2/> (26.3.2022).

zwar auch dann, wenn in der Zwischenzeit keine weitere Staatsangehörigkeit erworben wurde.

Dabei handelte es sich nicht um Fragen, die prinzipiell neu gewesen wären. Die Frage der Ausbürgerung durch Emigration und das Verhältnis der Zugehörigkeit zu den einzelnen deutschen Staaten auf der einen Seite und jene eines deutschen Bürgerrechts auf der anderen Seite hatten bereits die Nationalversammlung in der Paulskirche und, wenn auch weniger intensiv, die Deutsche Bundesversammlung beschäftigt.<sup>22</sup> In der Debatte von 1870 trat die – auch von liberalen Positionen aus formulierte – Sorge einer übermäßigen Zentralisierung hinzu, wie sie etwa von dem aus Schleswig-Holstein stammenden Abgeordneten Rudolf Schleiden artikuliert wurde, der heftig gegen die „Diktaturperiode“ der Besetzung und Annexion protestiert hatte, nun Altona im Reichstag vertrat und der schließlich eine Fortführung der stärker die Autonomie der einzelnen Staaten betonenden Regelungen zwischenstaatlicher Vereinbarungen vorschlug.<sup>23</sup>

Der legislative Kompromiss, der am Ende der Beratungen stand, hielt freilich am Verlust der Staatsangehörigkeit nach Auswanderung fest – Gosewinkel spricht angesichts der Tatsache, dass die „gegenseitige vertragliche Verpflichtung“ von Staatsangehörigen und Staat „territorial bemessen und begrenzt“ war, von einem „Vorrang etatistischer Erwägungen“.<sup>24</sup> Letztlich wurde die juristisch und administrativ definierte ‚Nationalität‘ zu einer Eigenschaft, die sich zwar im Inland primär vererbte, die aber zugleich von Ortswechseln berührt wurde. Dem Verlust der Staatsangehörigkeit durch Auswanderung entsprach die territoriale Logik der Ausübung demokratischer Rechte in Wahlkreisen. Ihr stand ein zumindest auf der Ebene der rechtlichen Vorgaben prinzipiell niedrigschwelliger Zugang zur Staatsangehörigkeit gegenüber. Hürden wie eine Mindestdauer des Aufenthalts vor einer Einbürgerung oder eine Prüfung von Sprachkenntnissen waren nicht vorgegeben, im Rahmen der Ermessensentscheidungen freilich auch nicht ausgeschlossen.

Das konnte man auf der einen Seite als Ausdruck einer liberalen Offenheit deuten, die – zumindest auf der Ebene des Reichstagswahlrechts – auch eine rasche Integration von Zuziehenden in die demokratischen Strukturen des Deutschen Reichs ermöglichte – in anderen Ländern, etwa in Frankreich, waren die Hürden für die Verleihung des Wahlrechts höher.<sup>25</sup> Auf der anderen Seite legten die Regelungen die Entscheidung über die Praktiken fast

22 Stenographische Berichte, Session 1870, Bd. 1 (wie Anm. 19), S. 81.

23 Ebd., S. 82 f., hier S. 83; zu Schleiden <https://www.reichstag-abgeordnetendatenbank.de/selectmaske.html?pnd=117323268&recherche=ja> (26.3.2022).

24 Gosewinkel: Einbürgern (wie Anm. 9), S. 169.

25 Patrick Weil: *How to be French. Nationality in the Making since 1789*. Durham, NC 2008, S. 54–86.

gänzlich in die Hände der Administration, und hier zeigten sich deutliche Unterschiede zwischen liberaleren und restriktiveren Staaten innerhalb des Reiches. Diese zogen Spannungen nach sich, da der Verzicht auf einen Mindestaufenthalt und die Wirksamkeit einer Einbürgerung in einem Staat im gesamten Reichsgebiet theoretisch (und zumindest in Einzelfällen auch praktisch) eine Art „forum shopping“, also die Auswahl der großzügigsten Behörde als Ort der Antragstellung, zuließ.<sup>26</sup>

Solche Bedenken führten bereits Mitte der 1890er Jahre zu vor allem von nationalliberaler Seite lancierten Initiativen, eine stärkere Standardisierung herbeizuführen, von der erwartet wurde, sie werde sich vor allem in einer restriktiveren Verleihung von Staatsbürgerrechten an zugewanderte Jüdinnen und Juden aus Osteuropa niederschlagen.<sup>27</sup> Allerdings dauerte es bis 1913, bis diese Initiative Gesetzesform annahm. Das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913, das – wiederum unmittelbar vor einem Krieg – verabschiedet wurde, brachte insofern eine stärkere Ethnisierung der Staatsangehörigkeit mit sich, als es durch den Eintrag in eine konsularische Liste die Möglichkeit schuf, auch im Ausland auf unbegrenzte Zeit die deutsche Staatsangehörigkeit zu behalten, sofern keine andere erworben wurde. Zugleich erhob das Gesetz die restriktivste Linie in der Einbürgerungspolitik zur allgemeinen Praxis, da jeder Vorgang nun die Zustimmung aller Einzelstaaten erfordern konnte.<sup>28</sup>

In der Praxis bedeutete dies, dass sich der preußische Kurs durchgesetzt hatte. Dass sich dieser von dem anderer Staaten unterschied, war ab 1885 sichtbar geworden, als die Verwaltung die kollektive Ausweisung insbesondere jüdischer Staatsangehöriger Russlands und Österreich-Ungarns betrieb. Damit signalisierte sie, dass fortan nicht individuelle Eigenschaften wie Einkommen und Unbescholtenheit, die bislang bei Entscheidungen über die Verlängerung von Aufenthaltstiteln entscheidend gewesen waren, sondern kollektive Eigenschaften wie regionale Herkunft und Religion den Ausschlag geben würden.<sup>29</sup> Andernorts blieb es bei den traditionellen Kriterien, freilich im Rahmen prinzipiell patriarchalisch geprägter Ordnungsvorstellungen, die verheirateten Frauen keine eigene Staatsangehörigkeit zuerkannte, sondern in Familienverbänden dachte, und die nicht zuletzt die Frage der potentiellen Wehrfähigkeit von Männern ins Zentrum stellte.<sup>30</sup>

26 Oliver Trevisiol: Die Einbürgerungspraxis im Deutschen Reich 1871–1945. Göttingen 2006.

27 Gosewinkel: Einbürgern (wie Anm. 9), S. 278–327.

28 Matthew P. Fitzpatrick: *Purging the Empire. Mass Expulsions in Germany, 1871–1914.* Oxford 2015.

29 Christiane Reinecke: *Grenzen der Freizügigkeit. Migrationskontrolle in Großbritannien und Deutschland, 1880–1930.* München 2010, S. 134–194.

30 Trevisiol: *Einbürgerungspraxis* (wie Anm. 26), S. 135–140.



### 3. Zwei Positionen

Die Diskussionen über die Gesetzgebung zum Staatsangehörigkeitsrecht machten die Bedeutung sichtbar, die das Nachdenken über Zuwanderung und ihre gesellschaftlichen Folgen im Kaiserreich hatte – auch wenn die zugrundeliegenden Annahmen gerade auf der politischen Rechten vielfach mehr mit Überfremdungsphantasien als mit einer nachvollziehbaren Beobachtung der Realitäten zu tun hatten. Eine für die Epoche des Kaiserreichs charakteristische Entwicklung war dabei nicht nur in Deutschland die Diskussion darüber, inwiefern sich die Regelung von Zugehörigkeit durch neue wissenschaftliche Befunde beeinflusst werden sollte.<sup>31</sup> Dabei spielten zwei Wissenschaften eine besondere Rolle: die Geschichtswissenschaften und die Lebenswissenschaften. Während die Geschichtswissenschaften eine besondere Kompetenz für die Rekonstruktion und Interpretation vergangener Migrationsbewegungen und ihre Bedeutung für Staats- und Nationsbildungsprozesse beanspruchen konnten, stellten die Lebenswissenschaften neue Methoden der Dokumentation und Analyse bereit, die für die Suche nach biologischen Unterschieden zwischen Nationen eingesetzt werden konnten. Zudem beanspruchten sie, aus ihren Erkenntnissen zur Gegenwart Projektionen der Zukunft ableiten zu können.

Es ist ein Element der Komplexität des Kaiserreichs, dass in beiden Disziplinen zwei besonders prominente Akteure politisch liberal waren; der Historiker Theodor Mommsen und der Mediziner Rudolf Virchow, deren Positionen hier exemplarisch analysiert werden sollen. Beide repräsentieren eine Generation, die ihre politischen Prägungen deutlich vor der Gründung des Kaiserreichs erfahren hatte, die aber im Kaiserreich wissenschaftlich wie politisch erheblichen Einfluss ausübte. In ihren jeweiligen Wissenschaftsgebieten waren sie Repräsentanten der besonders einflussreichen, da Forschungsgebiete konturierenden und damit auch Fragestellungen vororganisierenden ‚Großforschung‘. Wie eng die Verbindung zwischen politischen Präferenzen und wissenschaftlichen Positionen war, kann daher für beide intensiver diskutiert werden, als an dieser Stelle möglich ist, da die Forschungsprogramme mit wachsendem Umfang nicht nur parteiübergreifende Unterstützung im Fach, sondern auch Rückendeckung durch die zuständigen Regierungen benötigten. Beispielsweise kam der Nekrolog auf Theodor Mommsen in der Historischen Zeitschrift ohne eine einzige Verwendung des Begriffs „liberal“ aus; „Politik“ erschien nur als Forschungsgegenstand oder in Bezug auf

31 Vgl. Geoffrey R. Searle: *Eugenics and Politics in Britain, 1900–1914*. Leyden 1976; Paul Lawrence: *Nationalism and Historical Writing*. In: John Breuilly (Hrsg.): *The Oxford Handbook of the History of Nationalism*. Oxford 2013, S. 713–730, hier S. 715–718.

Wissenschaftspolitik – Mommsen erschien als überparteilicher „Seher“.<sup>32</sup> Selbst, wenn man diese Einschränkung sehr stark macht, bleibt der Blick auf beide aber signifikant; er würde dann die Schnittmenge zwischen liberalen Auffassungen und den dominanten wissenschaftlichen Diskursen des Kaiserreichs markieren.

Ein zentraler Text Mommsens zur Frage der Grundlagen von Staatsangehörigkeit ist seine Positionierung im Antisemitismusstreit. Diese wies einerseits vehement die Position zurück, die sein Historikerkollege Heinrich von Treitschke sowie die Antisemiten-Petition vertraten, nämlich die Forderung nach einer perspektivischen Rückkehr zu einer Staatsbürgerschaft, die auf religiöser Exklusivität basierte. Allerdings formulierte Mommsen auch Grenzen der Pluralität, die sich aus den politischen Verhältnissen nach der Reichsgründung sowie allgemein aus den Tendenzen der Zeit ergaben. Der „Charakter der heutigen internationalen Civilisation“ sei vor allem durch das Wort „Christenheit“ zusammengefasst. Die „zahlreichen specifisch jüdischen Vereine“ Berlins seien daher „entschieden von Uebel“, genau wie ein „Wohltätigkeitsverein es wäre, dessen Statuten ihn verpflichteten, nur Holsteinern Hülfe zu gewähren“. Perspektivisch war damit eine Konversion zum Christentum naheliegend, die der Aufgabe der Unabhängigkeit Hessen-Kassels, Hannovers oder Schleswig-Holsteins entsprach: ein „Preis“, der bedeute, „von unserm Eigensten ein Stück“ hinzugeben.<sup>33</sup>

Eine solche Annahme passt gut zu den mit Blick auf die Diskussionen in der Paulskirche formulierten Beobachtungen Brian Vicks, der liberal geprägte Mehrheitsdiskurs habe dort eine Fortschrittserwartung formuliert, die davon ausging, die dominante Tendenz der Zeit erkennen zu können. Diese laufe auf eine sehr weitgehende Integration kultureller und religiöser Minderheiten in die nationale Mehrheitsgesellschaft hinaus. Daher schien es plausibel, diese antizipieren und beschleunigen zu können, ohne in der eigenen Wahrnehmung mit grundlegenden liberalen Normen zu brechen.<sup>34</sup>

Die Momentaufnahme zu Virchow bezieht sich auf die von ihm koordinierte Erhebung zur Haut-, Haar- und Augenfarbe deutscher Schulkinder, die 1886 publiziert wurde.<sup>35</sup> Es handelte sich um eine große, seit den frühen

32 Karl Johannes Neumann. Theodor Mommsen. In: Historische Zeitschrift 92 (1904), S. 193–238, hier S. 194.

33 Th[eodor] Mommsen: Auch ein Wort über unser Judentum. Berlin 1880, S. 15 f. Vgl. Marcel Stötzler: The State, the Nation & the Jews: Liberalism and the Antisemitism Dispute in Bismarck's Germany. Lincoln, NB 2008; Uffa Jensen: Doppelgänger. Bürgerliche Juden und Protestanten im 19. Jahrhundert. Göttingen 2005, S. 305–311.

34 Brian E. Vick: Defining Germany. The 1848 Frankfurt Parliamentarians and National Identity. Cambridge, Mass. 2002.

35 Rudolf Virchow: Gesamtbericht über die von der deutschen Anthropologischen Gesellschaft veranlassten Erhebungen über die Farbe der Haut, der Haare und der Augen der Schulkinder in Deutschland. In: Archiv für Anthropologie. Zeitschrift für Naturgeschichte und Urgeschichte des Menschen 16 (1886), S. 275–475.

1870er Jahren vorbereitete, quantifizierende Studie, welche ein doppeltes Ziel hatte: Einerseits Spuren der ursprünglichen Bevölkerungsgeschichte Deutschlands zu ermitteln, indem sie nach vermeintlich ‚reinen‘ Ausprägungen von sogenannten „Rassen“ suchte, andererseits die Hypothese zu prüfen, die Bevölkerung größerer Städte unterscheide sich in messbarer Weise biologisch von der Landbevölkerung.

Im Fall Virchows kann man lange darüber nachdenken, ob es sich bei ihm um einen liberalen Lebenswissenschaftler oder um einen Lebenswissenschaftler mit liberalen politischen Präferenzen handelte. Der vielfach zitierte Satz, der Körper sei „ein freier Staat gleichberechtigter, wenn auch nicht gleichbegabter Einzelwesen, der zusammenhält, weil die Einzelnen aufeinander angewiesen sind“ statt durch einen „*Spiritus rector*“ organisiert zu sein,<sup>36</sup> kann ebenso als Projektion einer liberalen Gesellschaftsordnung auf eine medizinische Fragestellung gedeutet werden wie als ein medizinisches Prinzip, das auf den Staat projiziert wird. Klar ist, dass zwischen beiden Perspektiven Virchows auf die Welt erhebliche Wechselwirkungen bestanden, und dass er prinzipiell von einer im anthropologischen Sinn pluralen Gesellschaft ausging.<sup>37</sup> Das war auch der Grund, weshalb Virchow das erste entdeckte Fossil eines Neandertalers als kranken modernen, nicht aber als prähistorischen Menschen ansah.<sup>38</sup>

Die Studie zu Schulkindern ist insofern signifikant, als sie zumindest die Frage aufwarf, inwieweit eine biologische Ebene der Beschreibung von Gesellschaft existierte, die möglicherweise für deren politische, soziale und ökonomische Zukunft von Bedeutung war. Die Ergebnisse stellten einerseits biologistische Thesen in Frage: Sollte es wahr sein, dass Städte zur „Degeneration“, wie vor allem von konservativer Seite befürchtet wurde, beitrugen, dann lag das zumindest nicht an einer Verteilung von Augen-, Haut- und Haarfarben, die von jener in ländlichen Gebieten abwich; in dieser Hinsicht unterschieden sich Städte und ihre Umgebung nicht. Andererseits bestätigte die Studie allein durch ihre Durchführung die Annahme, dass es prinzipiell sinnvoll war, mit extrem großem Aufwand solchen Hypothesen nachzugehen. Das Ergebnis – „die eigentlich germanische Schädelform“ finde sich heute kaum mehr<sup>39</sup> – belegte übrigens Mommsens Bemerkung, von der deutschen Bevölkerung bleibe nicht viel übrig, „wenn ihr heutiger Bestand nach

36 Rudolf Virchow: Cellular-Pathologie. In: Archiv für pathologische Anatomie und Physiologie und für klinische Medizin 8 (1855), S. 3–39, hier S. 25. Konkreter Bezug der Formulierung ist das Verhältnis von Nervenzellen und anderen Zellen.

37 Dazu umfassend Constantin Goshler: Rudolf Virchow. Mediziner – Anthropologe – Politiker. 2. Aufl. Köln 2009, bes. S. 363.

38 Elinor Schweighöfer: Vom Neandertal nach Afrika: Der Streit um den Ursprung der Menschheit im 19. und 20. Jahrhundert. Göttingen 2018, S. 27–98.

39 Virchow: Gesamtbericht (wie Anm. 35), S. 280.

Tacitus Germania durchcorrigirt wird“<sup>40</sup>, naturwissenschaftlich. Es stellte die Ansätze einer auf „Rassen“ zentrierten Anthropologie aber nicht prinzipiell in Frage.

#### 4. Perspektiven

Die zwei Beispiele können mögliche Antworten auf die Frage nach dem liberalen Verhältnis zu Staatsbürgerschaft, Identität und Gemeinschaft im deutschen Kaiserreich natürlich nur andeuten. Dementsprechend können sie auch nur allererste Hinweise darauf bieten, wie sich die Debatten über das Verhältnis von Staatsangehörigkeit, selbst gewählter oder zugeschriebener Identität und Formen der Integration zu Perspektiven einer liberalen Demokratie im Kaiserreich in Beziehung setzen lassen. Ein umfassender Versuch einer Antwort müsste individuelle und generationelle Verschiebungen, prinzipielle wie (wahl-)taktische Differenzen erfassen, unterscheiden und deuten. Dennoch lassen sich vielleicht selbst auf dieser schmalen Basis einige Perspektiven skizzieren:

Im internationalen Vergleich waren die Entwicklungen, die sich im Kaiserreich darboten, keineswegs ungewöhnlich. Eine Tendenz zur steigenden Zentralisierung von Zugehörigkeitsvorstellungen, die in Teilen auch mit einem wachsenden Integrationsdruck einher gingen, lässt sich um 1900 in vielen Staaten aufzeigen;<sup>41</sup> die Veränderung von Einbürgerungsverfahren sind dafür ein guter Indikator. Auch in den USA wurden beispielsweise Einbürgerungsverfahren stärker vereinheitlicht, was dort sogar noch expliziter als im deutschen Kaiserreich auf eine wachsende Bedeutung der Bundesinstitutionen gegenüber den Einzelstaaten hinauslief.<sup>42</sup> Vorstellungen einer Verwissenschaftlichung der Bevölkerungs- und damit auch der Zuwanderungspolitik lagen gleichfalls international im Trend – einem Trend, der sich dramatisch beschleunigen sollte.<sup>43</sup> Damit verband sich ein Dilemma. Auf der einen Seite nahm die globale Mobilität zu, und die Förderung bestimmter Formen von Zuwanderung wurde als eine Maßnahme zur Dynamisierung wirtschaftlicher Entwicklung gesehen. Auf der anderen Seite wuchs das Bedürfnis danach, die Wählerschaft (und später die Wählerinnenschaft) zumindest in gewisser Hinsicht zu homogenisieren, also ihre religiöse, kultu-

40 Mommsen: Auch ein Wort (wie Anm. 33), S. 5.

41 Dieter Gosewinkel: Schutz und Freiheit. Staatsbürgerschaft in Europa im 20. und 21. Jahrhundert. Berlin 2016, S. 31–97.

42 Patrick Weil: The Sovereign Citizen. Denaturalization and the Origins of the American Republic. Philadelphia 2012, S. 13–52.

43 Amir Weiner (Hrsg.): Landscaping the Human Garden. Twentieth-Century Population Management in a Comparative Framework. Stanford 2003.

relle und ethnische Pluralität zu begrenzen. Das setzte traditionelle liberale Positionen, die sowohl die wirtschaftliche als auch die kulturelle und religiöse Autonomie von Individuen ins Zentrum stellte und mit grundsätzlichen Rechten argumentierten, unter Druck, markierte aber auch eine grundlegende Herausforderung für Demokratien, die sich darüber verständigen mussten, welche Dimensionen von Pluralität als dauerhaft legitim, als vorübergehend legitim oder als illegitim betrachten wollten.

Diese Herausforderung hat im deutschen Kaiserreich einen besonderen Charakter. Die Herausforderung der inneren Integration fiel mit einer – wie vielfach betont wurde: unbegründeten<sup>44</sup> – Furcht vor Zuwanderung zusammen. Das Kaiserreich besaß eine Verfassungsordnung, die auf der Reichsebene nach den Normen der Zeit demokratische Elemente aufnahm und Entwicklungsmöglichkeiten in Richtung einer parlamentarischen Demokratie erkennen ließ. Dem standen aber auf der Ebene der Einzelstaaten andere Ordnungsmuster gegenüber, die bereits nach den Maßstäben der Zeit diskussionswürdig waren. Die Spannweite zwischen dem Reichstags- und dem preußischen Drei-Klassen-Wahlrecht war auch im internationalen Vergleich ungewöhnlich breit. Solche Unterschiede zwischen staatsbürgerschaftlichen Rechten auf Staats- und Reichsebene ließen bei jeder Veränderung erhebliche politische Verschiebungen vermuten, was wiederum die zunehmende Schärfe der politischen Auseinandersetzungen zum Thema erklären kann, die jüngst Amerigo Caruso plausibel rekonstruiert hat.<sup>45</sup>

Zudem gab es – trotz der Erwartung einer zunehmenden grenzüberschreitenden Wanderung – kaum kohärente Vorstellungen, wie mit dieser demokratisch umgegangen werden sollte. Vielmehr zeichnete sich eine doppelte demokratische Exklusion ab: Zugewanderte sollten immer restriktiveren Bedingungen unterliegen, während es Ausgewanderten leichter gemacht werden sollte, die deutsche Staatsangehörigkeit zu behalten, wenn sie auf demokratische Rechte im Herkunfts- wie im Zielstaat verzichteten. Das eröffnete die Möglichkeit der langfristigen Bindung an die Nation im Ausland, ließ aber in beiden Fällen eine gewisse Geringschätzung demokratischer Partizipationsrechte erkennen. Diese war praktisch nicht besonders bedeutsam, vor allem weil die mögliche Veränderung durch die Gesetzeslage im Jahr 1913 ein Jahr später von der neuen Lage des Krieges abgelöst wurde. Trotzdem ist der Verzicht auf mögliche andere Lösungen – etwa ein Wahlrecht für Anwesende, das zahlreiche US-Staaten und -Kommunen praktizierten – si-

44 Exemplarisch dafür Mommsen: Auch ein Wort (wie Anm. 33), der durchgängig auf die Überzeichnung der Zuwanderung hinwies, sowie S. Neumann: Die Fabel von der jüdischen Masseneinwanderung. Ein Kapitel aus der preußischen Statistik. Mit einer Nachschrift. 3. Aufl. Berlin 1881.

45 Caruso: „Blut und Eisen“ (wie Anm. 7), S. 235–245.

gnifikant, weil er bei fortschreitender Globalisierung eine weitere potentielle Bruchlinie eröffnet hätte.

Um es noch einmal zu betonen: Unter den Problemen des deutschen Kaiserreichs auf dem Weg zu einer liberalen Demokratie war dieser Themenkomplex sicher nicht der entscheidende. Dennoch markiert auch er ein Problem.

Die Erwartungen, die Liberale mit einer nationalen demokratischen Ordnung verbanden, sahen einerseits einen Zugewinn an Freiheit und Partizipationsrechten in einem deutschen Staatswesen vor. Sie basierten andererseits auf einem – freiwilligen, aber dennoch historisch notwendigen – „kulturellen Integrationalismus“.<sup>46</sup> Dieser hatte eine innere und eine äußere Dimension. Die innere bezog sich auf die Einebnung von Unterschieden zwischen den bisherigen Einzelstaaten ebenso wie auf die Begrenzung (etwa) religiöser Pluralität, die äußere betraf den Grad der Abgrenzung gegenüber Migrantinnen und Migranten.

Auf der Ebene der rechtlichen Regelungen setzten sich Liberale nach innen für eine extensive Interpretation von Rechten wie der Binnenfreizügigkeit ein; ihr Druck trug erheblich dazu bei, dass das Versprechen der Gleichbehandlung im Innern rechtlich abgesichert wurde. Nach außen ist das Ergebnis ambivalenter: Zwar waren die Regelungen für eine Einbürgerung relativ großzügig, ihre Anwendung variierte aber von Ort zu Ort sehr stark. Zudem unterstützten Teile des politischen Liberalismus eine Verschärfung, die 1913 Gesetzeskraft erlangte. Darin spiegelte sich auch die Annahme, dass die Erfolge des „Integrationalismus“ möglicherweise begrenzt sein könnten. Diese Hypothese deckt sich mit den – knappen – Befunden zu Positionen Theodor Mommsens und Rudolf Virchows. Zum einen sank angesichts der als historische Notwendigkeit wahrgenommenen Tendenz des modernen Nationalstaats zur inneren Homogenisierung die Bereitschaft, Pluralität als Wert an sich zu verteidigen; zum anderen wurde auch aus liberalen Positionen die Frage danach, ob signifikante biologische Unterschiede in der Bevölkerung – sollten sie nachgewiesen werden – politische Implikationen haben konnten, nicht mehr normativ zurückgewiesen, sondern als eher empirisches Problem betrachtet. Da vor 1914 durch die Zunahme globaler Verflechtungen eher mit einer Zu- als mit einer Abnahme innerer Pluralität zu rechnen war, verwiesen beide Positionen auf das Problem, dass die Spannungen zwischen Homogenisierungserwartung und Pluralitätserfahrung eher zu- als abnehmen würden. Ob es gelungen wäre, diese Spannungen ohne die Zäsur des Krieges in einem normativ liberalen Sinne zu lösen, bleibt angesichts der Ergebnisse der politischen Praxis wie mancher liberaler Positionsbestimmungen zumindest unklar.

46 Jensen: Doppelgänger (wie Anm. 33), S. 309.