

Dieter Gosewinkel

Einbürgern und Ausschließen

Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom
Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland

Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft

Band 150

Vandenhoeck & Ruprecht

≡book

Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft 150



Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft

Herausgegeben von
Helmut Berding, Jürgen Kocka
Hans-Peter Ullmann, Hans-Ulrich Wehler

Band 150
Dieter Gosewinkel
Einbürgern und Ausschließen

Vandenhoeck & Ruprecht
in Göttingen

Einbürgern und Ausschließen

Die Nationalisierung der
Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis
zur Bundesrepublik Deutschland

von

Dieter Gosewinkel

Vandenhoeck & Ruprecht
in Göttingen

Umschlagabbildung:
Felix Nussbaum, »Selbstbildnis mit Judenpaß«, nach August 1943
Felix-Nussbaum-Haus Osnabrück mit der Sammlung
der Niedersächsischen Sparkassenstiftung
© VG Bild-Kunst, Bonn 2001

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Gosewinkel, Dieter:

Einbürgern und Ausschließen: die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom
Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland / von Dieter Gosewinkel. –
Göttingen : Vandenhoeck und Ruprecht, 2001
(Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft ; Bd. 150)
Zugl.: Berlin, Freie Univ., Habil.-Schr.
ISBN 3-525-35165-8

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung des
Fachbereichs Geschichts- und Kulturwissenschaften der Freien Universität Berlin
gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

© 2001, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen. – Printed in Germany. –
<http://www.vandenhoeck-ruprecht.de>

Alle Rechte vorbehalten. Das Werk einschließlich seiner Teile
urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen
des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig
und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen,
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in
elektronischen Systemen.

Umschlag: Jürgen Kochinke, Holle.

Satz: Text & Form, Pohle.

Druck und Bindung: Gulde-Druck GmbH, Tübingen.
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Inhalt

Vorwort	9
Einleitung.....	11
I. Vornationale Staatsangehörigkeit im Staatenbund	27
1. Deutscher Bund und zwischenstaatliche Verträge	27
2. Die Staatsbürgerschaft in Österreich	33
3. Staatsbürgerschaft und Gemeindezugehörigkeit in Süddeutschland	41
4. Späte Staatsbildung in Sachsen	60
II. Staatliche Integration und soziale Kontrolle:	
Das preußische Untertanengesetz von 1842	67
1. Voraussetzungen: Staatliche Integration und gesellschaftliche Mobilität	67
2. Die Entstehung eines Gesetzesmodells	81
III. Die deutsche Staatsangehörigkeit in der Revolution von 1848	102
1. »Deutscher« und »Deutschland«: Grundbestimmungen	109
2. Das deutsche Reichsbürgerrecht: partikularistische Brechungen	120
3. Grenzfälle der deutschen Staatsbürgerschaft	128
IV. Die Entwicklung zum Nationalstaat (1849–1871)	136
1. Konvergenz der Staatsangehörigkeitsregelungen:	
Preußen als Leitbild	136
2. Tendenzen der Zentralisierung auf der Bundesebene	149
3. Kodifikation im entstehenden Nationalstaat (1866–1871)	162

V.	Die Praxis der Staatsangehörigkeit im nationalen Machtstaat: Das Deutsche Kaiserreich (1871–1914).	177
1.	Migration und Staatsangehörigkeit	178
2.	Optionen: Elsaß-Lothringen und Nordschleswig	191
3.	Die polnische Minderheit: Staatsbürger zweiter Klasse	211
4.	Nicht-Deutsche im deutschen Nationalstaat: Die Bedeutung der Staatsangehörigkeit für die Staatsbürgerschaft	218
5.	Das Einbürgerungsverfahren: Institutionen und Statistik	233
6.	Die Praxis der Einbürgerung	246
7.	Die Konturierung des Nationalstaats durch Fernhaltung: Polen und Juden	263
VI.	Die Staatsangehörigkeit als Institution des Nationalstaats: Das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913	278
1.	Die Reform: Initiativen und Gegenkräfte	278
2.	Die Staatsangehörigkeit der Frauen im »männlichen Staat«	294
3.	»Männlicher Staat« oder »Rassestaat« in den Kolonien?	303
4.	»Keine Volksgemeinschaft ohne Wehrgemeinschaft«: Das Gesetz von 1913	310
VII.	Die Volkstumsprägung der Staatsangehörigkeit im besiegten Nationalstaat. Erster Weltkrieg und Weimarer Republik	328
1.	Nation und »Wehrgemeinschaft« im Krieg	330
2.	Deutsche – Minderheiten – Volkszugehörige	338
3.	Inklusion und Exklusion in der Demokratie: Reformen der Staatsbürgerschaft und ihre Grenzen	345
4.	Primat der »Deutschstämmigkeit«: die Einbürgerungspolitik	353
VIII.	Volk und Rasse: Deutsche Staatsangehörigkeit unter nationalsozialistischer Herrschaft	369
1.	Radikale Eingriffe in das Staatsangehörigkeitssystem	369
2.	Die Staatsangehörigkeit im Rassestaat: Die Nürnberger Gesetze von 1935	383
3.	Die Fragmentierung der Staatsbürgerschaft im »völkischen« Staat (1935–1939)	393
4.	Die Auflösung der Staatsangehörigkeit im Rassekrieg (1939–1945)	404

Schluß	421
Abkürzungen und Siglen	434
Quellen- und Literaturverzeichnis.....	435
Register	462

Vorwort

Staatenlose waren für Hannah Arendt das »traurigste Produkt der europäischen Bürgerkriege und das deutlichste Zeichen für die Zerrüttung der Nationalstaaten.« Sie zeigte, daß weder das 18. noch das 19. Jahrhundert Menschen kannte, die, obgleich sie »in zivilisierten Ländern« lebten, sich in einer »Situation absoluter Recht- und Schutzlosigkeit« befanden (Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft, München 1986, S. 578). Blickt man auf den Paß, den der Maler Felix Nussbaum in der Hand hält, porträtiert er sich in seinem »Selbstbildnis mit Judenpaß« von 1943 als Staatenlosen. Für Felix Nussbaum wie für Hunderttausende anderer Deutscher löste sich Schutz in Diskriminierung auf. Deutscher Staatsbürger zu sein bot keinen Schutz mehr vor Ausschluß. Damit verlor die deutsche Staatsangehörigkeit ihre elementare Polarität, die sie vom Beginn des 19. Jahrhunderts an gekennzeichnet hatte: die Unterscheidung und das Gegenüber von Staatsbürger und Nicht-Staatsbürger, von Einbürgerung und Ausschluß.

In dieser Studie geht es um die Geschichte eben dieser Polarität: die Herausbildung, Festigung und wachsende politisch-soziale Bedeutung des Unterschieds zwischen staatlicher Zugehörigkeit und Nichtzugehörigkeit. Scheint an der Wende zum 21. Jahrhundert die Staatsangehörigkeit an Bedeutung zu verlieren, galt ein Jahrhundert zuvor das Gegenteil. Viele derer, die als Deutsche geboren oder erst durch ein aufwendiges Verfahren eingebürgert wurden, empfanden dies als Besonderheit, vielleicht sogar als Auszeichnung. Sie knüpften daran ihre nationale Ehre, sahen auf ihre Vorrechte gegenüber Ausländern, beanspruchten staatlichen Schutz und erhielten ihn - bis diese Gewißheiten im zweiten Drittel des zwanzigsten Jahrhunderts ungewiß wurden.

Diese Studie ist die überarbeitete Fassung meiner Habilitationsschrift, die ich im Dezember 1999 am Fachbereich Geschichts- und Kulturwissenschaften der Freien Universität Berlin eingereicht habe. Sie entstand in einer Stadt, in der die Risse der Geschichte schärfer hervortreten als an anderen Orten in Deutschland. In Berlin lassen sich die historischen Spuren eines Einwanderungslandes mit Händen greifen. Hier fand ich neben reichhaltigem Quellenmaterial geistige Anregungen in Fülle, ohne die einem wissenschaftlichen Vorhaben der Atem ausginge. Sehr danken will ich zuerst Arnulf Baring, der mich davon überzeugte, nach Berlin zu kommen, und mich bestärkte, meinen eigenen Kräften zu trauen. Jürgen Kocka hat meine Arbeit an dem Thema von Beginn an mit großer Aufgeschlossenheit und stetem Interesse gefördert. Ihm

danke ich ebenso wie Hans-Ulrich Wehler, Helmut Berding und Hans-Peter Ullmann für hilfreiche Anmerkungen und die Aufnahme der Arbeit in die Reihe der Kritischen Studien zur Geschichtswissenschaft.

Ralph Jessen und Angelika Schaser haben die Arbeit vom Beginn bis zur Buchgestaltung in allem begleitet und sich der Mühe eingehender Korrekturen unterzogen. Ihre freundschaftliche Hilfe ist kaum zu wägen. Auch meinem Vater danke ich sehr. Nach seiner genauen Durchsicht des Manuskripts riskiere ich gern, als Autor für alle Fehler zu haften.

Auf je eigene Weise, in der Nähe und aus der Ferne haben Johannes Bähr, Jochen Bußmann, Christoph Conrad, Nina Dethloff, Christoph Enders, Christiane Frig, Martina Kessel, Alfred Künschner, Johannes Masing, Annette Rosskopf und Jochen Wieland über lange Jahre zum Gelingen der Arbeit beigetragen. Sonja Roth hat für den Schlußakkord die richtigen Töne gefunden. Für sorgfältige Recherchen danke ich Dominik Nagl, für die Betreuung der Drucklegung Ulrich Dietenberger und Dörte Rohwedder. Der Deutschen Forschungsgemeinschaft gebührt schließlich Dank für die Finanzierung der Schreibphase und der Drucklegung der Arbeit.

Eine Arbeit wie diese lebt von der wissenschaftlichen Einsamkeit, mindestens ebenso aber von den freundschaftlichen Bindungen des Autors. Den Freunden Clemens Picht und Christel Zahlmann kann ich nicht mehr danken. Ihr Tod im Oktober 1994 brach unsere gemeinsamen Gespräche und Arbeiten ab. Ihrem Andenken widme ich dieses Buch.

Berlin, im Juli 2001

Dieter Gosewinkel

Einleitung

Die Staatsangehörigkeit entstand mit dem modernen Staat. Sie bestimmte das Staatsvolk und kennzeichnete den historischen Übergang vom Territorial- zum Personenverbandsstaat. Mit dem Ausbau und der Konzentration staatlicher Herrschaftsgewalt im Übergang zur Moderne wuchs die Bedeutung der Staatsangehörigkeit für den einzelnen. Sie vermittelte fundamentale Rechte und Pflichten gegenüber dem Staat bis hin zu den existentiellen Bereichen der Daseinsvorsorge und Wehrpflicht. Mit der Demokratisierung staatlicher Herrschaft eröffnete die Staatsangehörigkeit wachsende politische Partizipationschancen der Staatsbürger. In den verschärften nationalen Auseinandersetzungen des ausgehenden 19. Jahrhunderts wurde sie zur Institution des Nationalstaats. Im Verfahren der Einbürgerung legte dieser grundlegende Maßstäbe und Grenzen seines Selbstverständnisses offen. Mit der Aufnahme in den Staat entschied sich auch die Aufnahme in die Nation. Staatsangehörigkeit und Einbürgerungspolitik wurden zum Austragungsort nationaler Abgrenzungskämpfe.

Demokratisierung, soziale Expansion und Nationalisierung sind auch in Deutschland zentrale Vorgänge der Ausformung staatlicher Herrschaft während des 19. und 20. Jahrhunderts. Die Staatsangehörigkeit bildet alle drei Vorgänge ab; im Prozeß der Nationalisierung staatlicher Herrschaft stellt sie eine Schlüsselinstitution dar. Die folgende Untersuchung wird daher den historischen Entwicklungsgang der Staatsangehörigkeitsregelungen und der Einbürgerungspolitik in Deutschland in ihrem Zusammenhang mit der Herausbildung, Entfaltung und Krise des deutschen Nationalstaats analysieren. Anhand der Staatsangehörigkeit wird der Prozeß des Nation-building in Deutschland, seine Entwicklungsschritte und Brüche, untersucht. Ausgangspunkt ist die Staatsangehörigkeit als eine rechtliche Institution. Doch geht es um mehr als rechtliche Institutionengeschichte. Hervortreten soll der Bedeutungs- und Funktionswandel der Institution in den Phasen der Nationalstaatsentwicklung. Es geht um die Praxis der Einbürgerungspolitik, die von einer politisch-administrativen Elite mit weitreichenden sozialen Folgen gestaltet wird. Durch die Politik der Staatsangehörigkeit und Einbürgerung werden Grundmuster nationaler Identität ausgeprägt und institutionell verfestigt. Die historischen Strukturen der Staatsangehörigkeit als prägender Teil der «politischen Kultur»¹ des deutschen Nationalstaats sollen hervortreten.

1 Verstanden als ein historisch geformtes System »kollektiver Werthaltungen«, die »u. a. im

Zentraler Gegenstand der Untersuchung ist nicht die Geschichte der »Staatsbürgerschaft« (citizenship),² d. h. der inhaltlichen Rechte und Pflichten eines Staatsbürgers. Darum geht es zwar auch. Im Mittelpunkt der Arbeit steht aber ein vorgelagertes Problem: der Zugang zum Nationalstaat und dessen Abgrenzung nach außen. Diese wird durch eine rechtliche Institution definiert und geregelt, für die die deutsche Sprache – im Unterschied zum Englischen und Französischen – den präzisen Ausdruck »Staatsangehörigkeit« kennt.³ Dieser Begriff entstammt der deutschen Rechtssprache des 19. Jahrhunderts. In einer semantischen Überlagerung, die für die Umbruchzeit der politisch-historischen Begriffssprache vom 18. zum 19. Jahrhundert bezeichnend ist,⁴ überschneidet sich das Wort »Staatsangehöriger« mit den älteren Wortfeldern des »Untertanen« und des »Staatsbürgers« und löste sich schließlich davon ab. Der älteste Begriff und Status, nämlich der des »Untertanen«, zeugte von der hierarchischen Beziehung zwischen Staat und Individuum in Deutschland und blieb an die monarchische Staatsform gebunden. Der Begriff des »Staatsbürgers« prägte sich dagegen erst im politischen Sprachgebrauch des ausgehenden 18. Jahrhunderts aus. Seiner moralischen, patriotischen und universalistischen Intention nach war er gegen die Ungleichheit der Staatsglieder und gegen die monarchische Regierung gerichtet. Im Unterschied zum französischen Begriff des »citoyen« ging das egalitäre Postulat jedoch nicht einher mit der demokratischen Forderung nach Partizipation bei der Bildung des Staatswillens. Der Begriff »Staatsbürger« verwies zwar auf das Streben nach verfassungsrechtlich gesicherten Rechten. Seine egalisierende Wirkung erschöpfte sich jedoch auch als Rechtsbegriff der frühkonstitutionellen Verfassungen in der formalen Gleichheit der Staatsmitglieder.

Diese Verengung des Rechtsbegriffs »Staatsbürger« trug dazu bei, daß er im Verlauf des 19. Jahrhunderts fast vollständig hinter dem des »Staatsangehörigen« zurücktrat. Dieser bezeichnete eine nunmehr formal und rechtlich definierte Mitgliedschaft in einem abstrakten Staat. Seine neutrale juristische Formulierung verband die beiden älteren Begriffe des »Untertanen« und »Staatsbürgers« und formulierte ihren gemeinsamen Kern abstrakt. Er verknüpfte die Gleichheit der Staatsmitglieder in ihrer Unterwerfung unter die Staatsgewalt mit der Gleichheit der Staatsglieder untereinander in ihren Rechten und Pflichten. Fortbestehende Unterschiede im sozialen und rechtlichen Gehalt dieser Rechte blieben dabei ausgeklammert. In seiner begrifflichen Ab-

politischen System erzeugt worden sind oder auf den politischen Prozeß Einfluß nehmen«, d. h. ihm zum Teil auch vorausliegen. Vgl. zur Problematik und historischen Wendung des Begriffs »Politische Kultur« *Megerle u. Steinbach*, S. 125.

2 Zur Forschung über »citizenship« (Staatsbürgerschaft) und deren Abgrenzung zur Staatsangehörigkeit *Gosewinkel*, Staatsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit, S. 544f.

3 Mit weiteren Nachweisen *Gosewinkel*, Untertanschaft.

4 *S. Stolleis*, Untertan, S. 65, 82.

straktheit verdrängte der Rechtsterminus »Staatsangehörigkeit« jede politische oder gar demokratische Konnotation, die der französische Begriff des »citoyen«, in Anklängen auch der Begriff »Staatsbürger«, enthielt. Mit seiner Präzision, seiner Abstraktion von Rechtsinhalten und der Konzentration auf die »Außen-seite« des Staates entsprach der Begriff des Staatsangehörigen den Bedürfnissen des juristischen Positivismus und seines Zeitalters. Er verkörperte formale juristische Begriffsstrenge unter Außerachtlassung der sozialen und politischen Substanz. Wie andere Rechtsbegriffe teilte auch die Staatsangehörigkeit das Dilemma des Positivismus. Der politische Gehalt verschwand nicht, sondern blieb nur verdeckt. Er brach sich in der Interpretation und praktischen Ausfüllung des Begriffs Bahn. So wurde im Zeitalter des Nationalstaats gerade die begriffliche Beschränkung auf die rechtliche »Außen-seite« des Nationalstaates zum Einlaßtor für nationalpolitische Debatten. Was der Begriff nicht aussprach, wurde in der staatlichen Praxis zum hochpolitischen Streitpunkt.

Die bis hin zur rassischen Segregation reichende Ausschlußwirkung der Staatsangehörigkeit hat neuere Analysen geleitet, die vom Fluchtpunkt des Nationalsozialismus her die Geschichte der deutschen Staatsangehörigkeit als Vorgang fortschreitender Verengung und Exklusion interpretieren. Als handgreifliches Symbol einer Entwicklung struktureller und kontinuierlicher Diskriminierung dient das ausgeprägte Abstammungsprinzip des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, das in Gegensatz zu einem assimilationsfreundlichen Territorialprinzip gestellt wird. Die Geschichte der Staatsangehörigkeit erscheint somit als negativer Traditionsbestand der politischen Kultur in Deutschland. Um die historische Analyse aus der Verengung eines Prinzipienstreits zu lösen, will diese Untersuchung die Perspektive erweitern und vier übergreifende *Fragestellungen* verfolgen:

1. Die Frage nach den politischen Entwicklungsfaktoren der Staatsangehörigkeit führt zu zwei Problemkreisen: Wo zeigen sich Kontinuität und Wandel in der Entwicklung der Institution Staatsangehörigkeit im Wechsel der politischen Systeme und über die Zäsuren der Jahre 1871, 1918, 1933 und 1945 hinweg? Inwieweit entfaltet die Institution Staatsangehörigkeit eine *binnenhomogenisierende* Wirkung, d. h. inwieweit trägt sie zur Zentralisierung und Vereinheitlichung der ursprünglich föderativen Grundstruktur des deutschen Nationalstaats bei und stellt damit einen Faktor im Prozeß innerer *Integration* des »unvollendeten Nationalstaats«⁵ dar? Zwei in der bisherigen Forschung übersehene bzw. unterschätzte Entwicklungslinien erfordern dabei eine nähere Untersuchung. Die Staatsangehörigkeit in Deutschland entstand föderativ, d. h. in den Gliedstaaten des Deutschen Bundes und des Deutschen Reiches. Ihr Gehalt entwickelte sich bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts – neben innerstaatli-

5 Schieder, Kaiserreich, S. 95.

chen Kodifikationen – zunächst aus Verträgen zwischen den Bundesstaaten.⁶ Eine zentrale Fragestellung der Untersuchung lautet daher: Wie und aufgrund welcher Faktoren vollzog sich vom Ausgangspunkt der *föderativen* Gliederung Deutschlands und sehr heterogener partikularstaatlicher Bedingungen her eine allmähliche Annäherung und Angleichung der Vorstellung davon, wer »Deutscher« sei, und wie wurde diese in der Praxis der Staatsangehörigkeit und Einbürgerung umgesetzt?

Wie zu zeigen sein wird, stellt sich die Entwicklung der Staatsangehörigkeit in Deutschland während des 19. Jahrhunderts als Prozeß der *Nationalisierung* dar. Zur »Nationalisierung der Massen«⁷ trug neben nationalen Denkmälern, Mythen, Stereotypen und öffentlichen Feiern auch die unaufdringlich, aber stetig wirkende alltägliche Symbolik standardisierter, massenhaft ausgegebener Urkunden⁸ über die staatliche Zugehörigkeit bei. Die Staatsangehörigkeit wirkte auch als symbolische Integrationsklammer im Prozeß des Nation-building. Diese Bedeutung wuchs mit dem Ausbau des Paß- und Ausweiswesens im Verlauf des 19. Jahrhunderts.

Ältere Forschungen haben unterschätzt, wie sehr Kriege und äußere Bedrohungen die Konzepte der Nation und die Bildung der Nationalstaaten geformt und verfestigt haben. Diese wachsende Erkenntnis⁹ müßte sich in besonderem Maße an der Staatsangehörigkeit erweisen, denn die Definition der Zugehörigkeit zum kämpfenden Nationalstaat erhält im Krieg neue, existentielle Wirkung. Damit gewinnt die Staatsangehörigkeit schließlich Bedeutung in einem umfassenderen Zusammenhang. Versucht man der schwierigen und vieldeutigen Problematik der »Identität«¹⁰ des deutschen Nationalstaats näherzukommen, bündeln sich in der Staatsangehörigkeit und Einbürgerungspolitik zwei Vorgänge, die diese Identitätsbildung konstituieren: Nach innen vollzieht sich der Abbau der Grenzen partikularer Identitäten der deutschen Staatsvölker. Parallel dazu verstärkt sich dieser Vorgang durch die Wendung nach außen, durch die gemeinsame nationale Abgrenzung gegen andere konkurrierende Nationalstaaten.

2. Unter der Oberfläche rechtlicher Formalisierung birgt, formt und verfestigt die Institution der Staatsangehörigkeit mit staatlich-autoritativer Wirkung Leitbilder der sozialen, nationalen und politischen Selbstdefinition einer staat-

6 Die föderative Entwicklung wird übergangen bei *Brubaker*, *Citizenship and Nationhood*, der die Bedeutung der Staatsverträge zwar sieht, sie aber nur allgemein (S. 69f.) behandelt; gleichfalls *Grauert*, S. 136f., der jedoch das Schwergewicht auf die innerstaatliche Gesetzgebung legt; dazu näher *Fahrmeir*, *German Citizenships*.

7 Vgl. dazu *Mosse*.

8 Zum engen Zusammenhang zwischen Formalisierung und symbolischer Bedeutung am Beispiel des Personalausweises in Frankreich vgl. *Noiriel*, *Tyrannie du National*, S. 190.

9 Eingehend dazu *Langewiesche*, *Nationalismus*, S. 16–21.

10 Dazu *Estel*, S. 219f.

lich verfaßten Gemeinschaft. Als deren Gradmesser wird hier die *Praxis* der Einbürgerung im historischen Wandel interpretiert. Insbesondere im Verhältnis des Staates zur Familie und der Geschlechter zueinander trifft die Staatsangehörigkeit Festlegungen, die in der historischen Forschung noch kaum Beachtung gefunden haben.¹¹ Die Durchsetzung der »selbständigen« Staatsangehörigkeit der Ehefrau ist zunächst Fortsetzung des Kampfes um die allgemeine familienrechtliche Gleichstellung der Frau und darin zugleich eine wichtige Forderung der internationalen Frauenrechtsbewegung während der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts.¹² Andererseits scheint diese Forderung – mit der Staatsangehörigkeit insgesamt – einem Prozeß der *Nationalisierung* zu unterliegen. So werfen Quellenbefunde zur Staatsangehörigkeit neues Licht auf die Frage, inwieweit emanzipatorisches Streben und Nationalbewußtsein nicht nur vereinbar waren, sondern sich vielfach gegenseitig bedingten und verstärkten.¹³ Das Spannungsverhältnis zwischen beiden politischen Zielsetzungen, so zeichnet es sich ab, ist jedenfalls geringer als bisher angenommen.

Neben diesen geschlechtsspezifischen definierten nationale und religiöse Leit- und Abwehrbilder Gehalt und Grenzen der Bereitschaft zur Inklusion. Anhand zweier Minderheiten, die im Zentrum der Einbürgerungspolitik standen, sollen die Konturen der Staatsangehörigkeit nachgezeichnet werden. Beide wurden einerseits in der Zeitspanne zwischen den polnischen Teilungen und dem Abschluß der Emanzipationsgesetzgebung Untertanen bzw. »Staatsbürger« deutscher Staaten. Als Einwanderer und Einbürgerungsbewerber polnischer Nationalität bzw. jüdischer Religionszugehörigkeit bildeten sie jedoch andererseits einen exponierten Gegenstand der deutsch-polnischen Nationalitätenkämpfe und der antisemitischen Abwehrbestrebungen innerhalb des Deutschen Reiches. Inwieweit wirkte die Einbürgerungspolitik als Regulativ, das die Grenzen und Grenzverschiebungen hinsichtlich der Einschlußbereitschaft einer nationalstaatlich verfaßten Gemeinschaft konturierte?

3. Die Staatsangehörigkeit läßt sich soziologisch als *Institution des Ein- und Ausschlusses*, als Schlüssel zur Verteilung von Lebenschancen¹⁴ fassen. Hier soll es um die konkreten Wirkungen dieser Funktion in ihrem historischen Wandel gehen. Analysiert wird daher die Entwicklung der *Staatsbürgerschaft*, der Rechte und Pflichten des Staatsangehörigen. Dabei ist die Entstehung und Wirkungs-

11 Die Literatur zur Geschlechtergeschichte nimmt überwiegend die Ungleichheit im Hinblick auf die Staatsbürgerschaft (»citizenship«), nicht jedoch in der den Zugang zur Staatsbürgerschaft vermittelnden *Staatsangehörigkeit* in den Blick, vgl. z. B. *Pateman, Equality*; allgemein *Frevert, »Mann und Weib ...«*, S. 61–132; *Lister; Kerber; Appelt*. Auch das Sammelwerk von *Gerhard* widmet dem Thema keine Beachtung. – Neuerdings haben *Wecker* sowie *Burger* diese Forschungslücke aufgegriffen.

12 Eingehende Bezugnahme darauf im Bundesarchiv, Abt. Berlin-Lichterfelde (BA-L), Reichsministerium des Innern, Nr. 8060, 8061.

13 Problemstellung aufgegriffen bei *Chickering*, S. 60, 183.

14 Grundlegend *Walzer*, S. 65, 98–105, 107.

weise wesentlicher Kodifikationen bürgerlicher, politischer, wirtschaftlicher und sozialer Rechte daraufhin zu untersuchen, inwieweit die Staatsangehörigkeit in ihnen tatsächlich ein positives – d. h. Lebenschancen mehrendes – Zuteilungskriterium bedeutet.¹⁵ Erst von daher läßt sich die im Anschluß an Thomas Marshall¹⁶ formulierte Frage beantworten: Stellten Nichtstaatsangehörige, historisch gesehen, eine Sonderklasse Minderberechtigter neben und unterhalb der allgemeinen, »national« definierten Klassenschichtung dar? Inwieweit setzt demgegenüber die Ausdehnung bestimmter Bereiche bürgerlicher und sozialer Rechte auch auf Nichtstaatsangehörige einen Entwicklungsgang fort, in dem Staatsbürgerrechte zur universellen Vereinheitlichung national verschiedener Lebensbedingungen beitragen?¹⁷

4. Die Staatsangehörigkeit läßt sich als Ein- und Ausschlußmechanismus einer nationalstaatlich verfaßten *Bürgergesellschaft*, einer »civil society«,¹⁸ begreifen. Damit wendet man ein der europäischen Aufklärung entstammendes normatives Modell, die »civil society«, als Maßstab auf die Geschichte der Moderne an. Bei der Historisierung dieses Modells treten die Verwirklichungsdefizite der sozialtheoretischen – auf universal fortschreitende Vereinheitlichung zu umfassender rechtlicher und sozialer Gleichheit sowie politischer Teilhabe angelegten – Utopie um so schärfer hervor. Die der Staatsangehörigkeit immanente Abschließungswirkung nach außen zeigt die »externen« Kosten der fortschreitenden Binnenhomogenisierung liberaldemokratischer Gesellschaften im Verlauf des 19. und 20. Jahrhunderts an. Zwar verzeichnen Forschungen zur jüngsten Vergangenheit¹⁹ Tendenzen der Konvergenz historisch gewachsener Bürgergesellschaften. Andere hingegen verweisen auf die historische Bedeutung und Beharrungskraft nationaler Abgrenzungsmuster und -institutionen in Gestalt von »cultural idioms«.²⁰ In diesem Sinne soll die Analyse der Staatsangehörigkeit dazu beitragen, die historischen Grenzen einer *nationalen* Bürgergesellschaft genauer zu bestimmen. Es soll gezeigt werden, inwieweit die wachsende politische und soziale Homogenität einer entstehenden Bürgergesellschaft mit ihrer zunehmenden Abschließung nach außen einhergeht.²¹

15 Zu dieser in der historischen Literatur bisher nicht systematisch erforschten Frage in Ansätzen Friederichsen.

16 Dazu Marshall mit einem wegweisenden historischen Stufenmodell der Entwicklung von bürgerlichen über wirtschaftliche zu sozialen Rechten.

17 Schuck, S. 60f., spricht von der »Entwertung« der (amerikanischen) Staatsangehörigkeit. Sie äußert sich in der fortschreitenden Angleichung des Rechtsstatus von Vollbürgern und Ausländern, die sich legal und auf Dauer im Land aufhalten. Die historischen Ursachen und Entwicklungsschritte einer »Entwertung« der Staatsangehörigkeit sind noch zu untersuchen.

18 Dazu programmatisch für die historisch vergleichende Gesellschaftsanalyse Kocka, Bürgergesellschaft.

19 Hollifield, S. 229f.

20 Brubaker, Citizenship and Nationhood, S. 15.

21 Zu diesem Spannungsverhältnis in vergleichender soziologischer Analyse Börs, S. 621–623.

Die Staatsangehörigkeit als Konstruktion des Staatsrechts hat ihre erste wissenschaftliche Bearbeitung in juristischer *Literatur*, vor allem in Gesetzeskommentaren, erfahren. Ihrer primär systematischen, teils auch pragmatisch-politischen Zwecksetzung entsprechend erhält diese Literatur in der historisch-wissenschaftlichen Analyse ganz überwiegend den Stellenwert einer Quelle. Ausnahmen stellen einzelne rechtshistorische Arbeiten dar, vor allem die grundlegende verfassungs- und dogmenhistorische Monographie Rolf Grawerts zu «Staat und Staatsangehörigkeit».²² Sie endet indessen mit dem 19. Jahrhundert. Die politische Geschichte der Staatsangehörigkeit im entstehenden Nationalstaat sowie ihr Funktions- und Bedeutungswandel in den Umbrüchen des 20. Jahrhunderts werden nicht behandelt. Lediglich eine neuere Studie geht ausführlich auf die Geschichte der ethnischen Komponente des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts ein, beschränkt sich indessen auf die Basis der staats- und völkerrechtlichen Literatur.²³

In diese Lücke dringt die neuere soziologische Forschung vor. Die Staatsangehörigkeit als Instrument des «Ein- und Ausschlusses» sich voneinander abgrenzender nationaler Gesellschaften,²⁴ ihre Bedeutung für die »Identität«²⁵ eines Nationalstaats im Spannungsfeld zwischen ethnischer und politischer Definition²⁶ einer politischen Gemeinschaft. Alles das wird bisweilen auch in historischer Genese behandelt. Es dominieren indessen strukturelle, oftmals gegenwartsbezogene Fragestellungen.

Eine Ausnahme stellt die Forschung von Rogers Brubaker²⁷ dar. Hier wird erstmals die Entstehung der modernen deutschen Staatsangehörigkeit in den Zusammenhang eines spezifischen Nationsbegriffs und Nationalstaats gestellt. Aus seinem historischen Abriss gewinnt Brubaker ein Vergleichsmodell. Er kontrastiert die abstammungsbezogene Staatsangehörigkeit der deutschen ethnisch-kulturellen Nationalstaatskonzeption scharf mit dem assimilationsgeneigten Territorialprinzip der politisch-republikanischen Nationalstaatstradition Frankreichs.

Die Stärke des Vergleichs birgt zugleich die Schwäche der historischen Darstellung. Brubakers gegenwartsbezogener Ausgangspunkt – die Erklärung scharf divergierender Einbürgerungsraten und -konzeptionen in Deutschland und Frankreich – verengt die historische Perspektive allzusehr auf die Gegenüberstellung zweier Leitprinzipien des Staatsangehörigkeitserwerbs. Die ethnisch-kulturelle Dominante der deutschen Staatsangehörigkeitskonzeption er-

22 Grawert.

23 *Silagi*, Vertreibung, inbes. S. 41–51, 76–130; mit knappen Bemerkungen zur Geschichte auch *Ziemske*, S. 230–239.

24 Exemplarisch *Walzer*, S. 98–102.

25 *Brubaker*, Citizenship and Nationhood, S. 4f.; *Eisenstadt*.

26 *Bös*; *Takenaka*.

27 *Brubaker*, Citizenship and Nationhood.

scheint allzu statisch als vopolitische Konstante. Sie ist indessen in gleichem Maße Ergebnis historisch bedingter, zeitverhafter politischer Entscheidungen und Interessenkonstellationen.²⁸ Politische Beweggründe hinter der ethnisch-kulturellen Argumentation und staats- neben abstammungsbezogenen Angehörigkeitselementen treten bei Brubaker zurück. Seine doppelte Beschränkung auf die Ebene des Zentralstaats und dessen Gesetzgebung²⁹ übergeht die föderative Herkunft und Praxis der Staatsangehörigkeit im deutschen Bundesstaat sowie die soziale Wirkung der Einbürgerungspolitik in den Einzelstaaten.

Allein die historischen Arbeiten von Andreas Fahrmeir haben bisher dieses Forschungsdefizit aufgegriffen und mit materialreichen Studien zu füllen begonnen.³⁰ Insbesondere dessen Cambridger Dissertation, die einen Vergleich zwischen England und den deutschen Staaten von 1789 bis 1870 unternimmt, stellt eine grundlegende Vorarbeit zu dieser Untersuchung dar. Fahrmeir gelangt mit ähnlichen Fragestellungen – Wer war Deutscher bzw. Ausländer in den deutschen Bundesstaaten? Welchen Unterschied machte dies? – zu dem überzeugenden Ergebnis, daß die Partikularität der deutschen Staatsangehörigkeiten bis hinein in die Zeit der Reichsgründung gegenüber der Vorstellung einer übergreifenden »deutschen« Staatsangehörigkeit überwog. Die Arbeit untersucht die Unterschiede der Einbürgerungspraxis in den Staaten des Deutschen Bundes und die erstmalige Abgrenzung ihrer Staatsangehörigkeiten durch ein Netz heterogener zwischenstaatlicher Verträge. Indem Andreas Fahrmeir die Verschiedenheit der föderativen Praxis zeigt und den Zusammenhang im Fragmentcharakter der Nations- und nationalen Staatsangehörigkeitskonzeption herausarbeitet, tritt er überzogenen Kontinuitätsvorstellungen entgegen. Die Dominanz des national exklusiven Abstammungsprinzips ist nicht ein traditioneller Wesenszug deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, der in das frühe 19. Jahrhundert zurückreicht, sondern das Ergebnis einer im Deutschen Kaiserreich einsetzenden Entwicklung.³¹

Eben dieser fundamentale Bedeutungswandel der deutschen Staatsangehörigkeit, ihre Nationalisierung, liegt außerhalb des zeitlichen Rahmens, den Fahrmeir behandelt. Diesem begrenzten zeitlichen Horizont entsprechend werden die Vorstufen des Nationalisierungsprozesses, die Beratungen der Frankfurter Nationalversammlung 1848 und des Norddeutschen Reichstags 1870, nurmehr kursorisch berücksichtigt. Angesichts des weitgespannten Vergleichs mit England bleibt die quellenintensive Darstellung der deutschen Ent-

28 Vgl. *Takenaka*, S. 347, 357; vgl. grundsätzlich zur Nation als politischer Bewußtseinsgemeinschaft Böckenförde, Nation.

29 Abgesehen von der Behandlung Preußens.

30 Vgl. *Fahrmeir*, *Citizens; ders.*, *German Citizenships*.

31 *Fahrmeir*, *German Citizenships*, S. 751.

wicklung eng auf die hessischen Staaten und Bayern begrenzt. Die abnehmende Bedeutung der Staatsverträge und entsprechend zunehmende Bedeutung der innerstaatlichen Gesetzgebung, vor allem Preußens, für die Konstituierung der Staatsangehörigkeit tritt nicht hervor. Schließlich nimmt Fahrmeir das allen Bundesstaaten gemeinsame Problem der ›Grenzgruppen‹ der Staatsangehörigkeit – insbesondere der Juden, zunehmend auch der Polen – nicht systematisch in den Blick.

Einige historische Einzelstudien stellen die Kontinuität des Abstammungsprinzips und dessen Dominanz in der Geschichte der deutschen Staatsangehörigkeit in das Zentrum ihrer Interpretation.³² Sie tragen z. T. wichtige, in der bisherigen Literatur nicht berücksichtigte Einzelfragen nach, z. B. die Diskriminierung der Sinti und Roma.³³ Insgesamt jedoch gehen sie in ihrer Grundthese nicht über den Ansatz von Rogers Brubaker hinaus bzw. spitzen dessen Kontinuitätsthese zu.

Neuere historische Forschungen zur Geschichte der Nation und des Nationalstaats – auch unter dem Aspekt des Nation-building³⁴ – in Deutschland übergehen die konstitutive Bedeutung der Staatsangehörigkeit.³⁵ Historische Studien zur Einbürgerung und Einbürgerungspolitik existieren nur vereinzelt für Minderheiten, insbesondere für die Gruppe der Juden.³⁶ Arbeiten zur Geschichte nationaler Minderheiten in Deutschland während des 19. Jahrhunderts behandeln die Staatsangehörigkeit unter dem Gesichtspunkt von Options- und Minderheitenrechten.³⁷ Studien zur Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland richten den Blick nicht auf die Staatsangehörigkeit, sondern auf deren ökonomisch-soziale Folgewirkungen für die nichtdeutsche Staatsangehörigkeit.³⁸ Sie übergehen auch die Einbürgerungspolitik als Ausschnitt der Einwanderungsproblematik.³⁹ Forschungen über nationale Verbände im Deutschen Kaiserreich tragen dem hohen nationalpolitischen Stellenwert der Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungspolitik⁴⁰ in der Verbandsprogrammatisierung nicht Rechnung. Neuere Arbeiten zur Begriffs- und Sozi-

32 Vgl. *W. Mommsen*, Nationalität; *Turner*; *Wippermann*, Blutrecht; *ders.*, »Ius sanguinis«.

33 *S. Wippermann*, Blutrecht, S. 22f.

34 *Bendix*, Nation-building.

35 Vgl. *Nipperdey*, Deutsche Geschichte 1866–1918, Bd. II (lediglich knappe Hinweise zum Optantenproblem in Elsaß-Lothringen, S. 282–286); *Wehler*, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3 (kein Hinweis im Abschnitt über »reichsdeutschen Nationalismus«, S. 938–965), zuletzt aufgegriffen *ders.*, Gefährdung des Sozialstaats, S. 785.

36 *Wenheimer*, Unwelcome Strangers, S. 43, 54; *Maurer*, Ostjuden, S. 308f.; *Majer*, Fremdvölkische.

37 Vgl. z. B. *Blatt*, S. 50f.

38 *Herbert*, Ausländerbeschäftigung; *Dohse*.

39 Auch in den wegweisenden Arbeiten von *Bade*, z. B. im Überblick: Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland?

40 Zuletzt *Peters*.

algeschichte von Bürgertum und Bürgerschaft⁴¹ behandeln unter anderem die thematisch angrenzenden Bereiche der Stadtbürgerschaft und der Staatsbürgerschaft. Doch geht es ihnen zuallererst um die rechtlichen, politischen und sozialen Folgewirkungen der Stellung als Stadt- oder Staatsbürger, nicht um die ›Außenseite‹ dieser Stellung, die Bedingungen des Ein- und Ausschlusses in Stadt und Staat.

Faßt man die Forschungsergebnisse zusammen, liegen neben wenigen historischen auch rechtswissenschaftliche und soziologische Teilergebnisse zum Thema vor. Es fehlt jedoch eine Geschichte der modernen deutschen Staatsangehörigkeit, die diese als Institution des Nationalstaats und zugleich als Ergebnis konkreter politischer Entscheidungsvorgänge erfaßt. Mit Ausnahme der Arbeiten Andreas Fahrmeirs und lokaler Studien zur Einbürgerung von Juden⁴² fehlen Untersuchungen, die zur administrativen Praxis der Staatsangehörigkeit und zu ihrer sozialen Wirkung vordringen. Insbesondere aber ist die Staatsangehörigkeit als Faktor des Nation-building im föderativ gegliederten Staatsverbund bisher gänzlich unbeleuchtet geblieben. Weder der Vergleich zwischen den Bundesstaaten noch ihre Beziehungsgeschichte im Blick auf Staatsangehörigkeit und Einbürgerungspolitik haben bisher die nötige Beachtung in der historischen Forschung gefunden.

Eine Geschichte der Staatsangehörigkeit und Einbürgerungspolitik muß zu den politischen Entscheidungsvorgängen vordringen, die, zumeist abgeschirmt von der Öffentlichkeit, die Einbürgerungspraxis bestimmten und die Gesetzgebung vorbereiteten. Die Untersuchung stützt sich daher in ihrem Kern auf unveröffentlichte *Quellen* der Regierungen des Deutschen Reiches und ausgewählter Bundesstaaten im Zeitraum von der Gründung des Deutschen Bundes bis zum Ausgang des Zweiten Weltkriegs. Angesichts dieses Zeitraums und eines Quellenkorpus, der weitgehend das erste Mal ausgewertet wird, konzentriert sich die Studie auf die politische Entscheidungsebene in den Regierungen und Gesetzgebungsorganen. Dabei wird die Einbürgerungspolitik aus Einzelfällen rekonstruiert, die zur Entscheidung der oberen Verwaltungsbehörden gelangten und angesichts der Dichte ihrer Überlieferung die Konfliktlinien und Grundentscheidungen der Verwaltungspraxis in scharfen Umrissen hervortreten lassen. Dadurch treten innerhalb eines administrativen Massenverfahrens die Kriterien der Ein- und Ausgrenzung hervor, welche die Verwal-

41 Vgl. dazu die von *Kocka, Lepsius* und *Koselleck* herausgegebenen vier Bände über das Bildungsbürgertum im 19. Jahrhundert, Stuttgart 1985–1992; *Kocka*, Bürgertum im 19. Jahrhundert (nur im Beitrag von *Jersch-Wenzel*, Bd. 1, Hinweise auf die städtische Einbürgerung von Juden); *Puhle, Tenfelde u. Wehler, Meier u. Schreiner*, Stadtrecht und Bürgerfreiheit; *Koselleck u. Schreiner*, Bürgerschaft; Hinweise auf die Bürgeraufnahme und das Verhältnis von »Staatsbürger« und »bürgerlicher Gesellschaft« bei *Kocka*, Bürgertum und Bürgerlichkeit, S. 21f., 28f.).

42 *van Rahden*, Juden, S. 267–299; *Schüler-Springorum*, S. 174–185.

tungsspitze aufgrund von Einzelfällen entwickelte und daraufhin für die Verwaltung insgesamt verbindlich machte.

Die Praxis der Staatsangehörigkeitspolitik kristallisiert sich in der Gesetzgebung zu festen institutionellen Formen. Daher wird die regierungsinterne Entscheidungsbildung zu zentralen Gesetzeskodifikationen, insbesondere des preußischen Untertanengesetzes von 1842, des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1913 und der Nürnberger Rassegesetze von 1935, untersucht. Im Mittelpunkt der Analyse stehen die Aktenüberlieferungen des in Staatsangehörigkeitssachen federführenden Reichsministerium des Inneren, das die Grundsätze der Einbürgerungspolitik festlegte und deren Koordination im Bundesstaat übernahm. Das Auswärtige Amt repräsentierte angesichts drohender diplomatischer Konflikte das außenpolitische Interesse an der Staatsangehörigkeit und bildete mit seinem Netz von Auslandsvertretungen ein Informationszentrum für nationale Stimmungen des Auslandsdeutschtums und dessen Haltung zur deutschen Staatsangehörigkeit. Das Reichsjustizministerium war als gutachterliche Instanz einbezogen, während das Reichskolonialamt im ausgehenden 19. Jahrhundert vor die neuartige Frage gestellt wurde, wie die Staatsangehörigkeit der eingeborenen Bevölkerung in den Kolonien zu beurteilen sei.

Da sich die Staatsangehörigkeit in Deutschland aus den Bundesstaaten heraus entwickelte und die Einbürgerungspolitik bis zur Gleichschaltung 1934 in die Hoheit der Länder fiel, wird die Einbürgerungspraxis aus den Akten und Quellenpublikationen einiger Staaten des Deutschen Bundes und Reiches rekonstruiert. Die Auswahl der Länder richtet sich nach ihrem politischen Gewicht innerhalb des Bundes. Einbezogen werden daher neben Österreich die Königreiche Bayern, Württemberg und Sachsen sowie das Großherzogtum Baden. Der Schwerpunkt liegt indessen auf dem preußischen Staat, und zwar aus mehreren Gründen: Das preußische Untertanengesetz von 1842 diente in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts als Modell der Staatsangehörigkeitsgesetzgebung im Deutschen Reich, und die Grundsätze der preußischen Einbürgerungspolitik nach 1871 wurden zur politischen Leitlinie auch für die anderen Bundesstaaten. Hinzu kommt, daß Preußen den weitaus größten Anteil der Einwanderung in das Deutsche Reich verzeichnete, zudem aufgrund seiner geographischen Lage stetige Zuwanderung sowohl aus West- als auch Osteuropa erfuhr. Preußen nimmt also in politischer wie demographischer Hinsicht eine Schlüsselstellung ein. Regierungsinterne Überlieferungen anderer Bundesstaaten werden daneben ausgewertet, soweit ihre Staatsangehörigkeitspolitik gegenüber Preußen eine eigenständige und abweichende Position darstellte wie insbesondere in Bayern und Württemberg zur Zeit der Weimarer Republik.

Die gedruckten Gesetzes- und Verwaltungsquellen der Bundesstaaten und des Reiches bilden angesichts eines Zeitraums von beinahe anderthalb Jahrhunderten das Gerüst einer Rekonstruktion der deutschen Staatsangehörigkeit.

Hinzu kommen statistische Erhebungen, die nach der Reichseinigung Daten zur Einbürgerung öffentlich zugänglich machten oder auch aus politischen Gründen geheimgehalten wurden. Eine Sonderstellung unter den publizierten Quellen kommt der zeitgenössischen juristischen Literatur zur Staatsangehörigkeit zu. Nach den Anfängen im Partikularrecht der Bundesstaaten nahm sie mit der Reichseinigung und im Zeitalter des juristischen Positivismus erheblichen Aufschwung, differenzierte sich aus und regte rechtspolitische Debatten an. Insbesondere die weitverbreiteten und einflußreichen »Referentenkommentare« zum Staatsangehörigkeitsrecht, verfaßt von Beamten, die an leitender Stelle die Staatsangehörigkeitspolitik mitbestimmten, sind ein Beispiel für die Prägekraft rechtspolitischer Argumentation in wissenschaftlich systematischer Form.⁴³ Die Politisierung der Staatsangehörigkeit, ihre Entwicklung zu einem breitenwirksamen Thema der politischen Debatte seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert, bringt schließlich eine wachsende Zahl publizistischer Stellungnahmen in Zeitschriften und Zeitungen hervor. Sie zeigen, wie dem Bedeutungswandel eine Veränderung der öffentlichen Wahrnehmung folgt, und belegen den Aufstieg der Staatsangehörigkeit von einem verwaltungsinternen Spezialgegenstand zu einer politischen Grenzfrage der modernen, mobilen Industriegesellschaft.

Die Untersuchung spannt den zeitlichen Bogen von der Gründung des Deutschen Bundes 1815 bis zum Ausgang des Zweiten Weltkriegs, der sich im Grundgesetz von 1949 rechtlich niederschlägt. Nach dem Abschluß der Phase staatlicher Rekonstruktion und Neubildung zu Beginn des 19. Jahrhunderts bilden die Staaten des Deutschen Bundes auf der Grundlage der Bundesakte von 1815 eine territoriale Staatshoheit aus, die bis weit in die zweite Hälfte des Jahrhunderts hinein die institutionelle Gestalt der Staatsangehörigkeit in Deutschland prägt. Diese föderative Grundstruktur wird im Prozeß der staatlichen Vereinheitlichung und Nationalisierung umgeformt. Das nationalsozialistische Regime – diese These bestimmt den zeitlichen Endpunkt – setzt die Entwicklung nicht fort, sondern unterbricht und radikalisiert sie, bevor die Staatsangehörigkeit im Grundgesetz von 1949 zu der institutionellen Form zurückkehrt, die sich an der Wende zum 20. Jahrhundert ausgeprägt hatte.

Die chronologisch angelegte Gliederung der Untersuchung erweitert sich im zweiten und sechsten Kapitel zu vertiefenden Abschnitten über Knotenpunkte der institutionellen Entwicklung, an denen sich politische, demographische und soziale Umbrüche verknüpfen. Das *erste* Kapitel untersucht Grundzüge der vernationalen Staatsangehörigkeit im Deutschen Bund von 1815. Entstehungshintergrund der Staatsangehörigkeit ist ein grundlegender

43 S. die Kommentare der zuständigen Referenten im Reichsministerium des Inneren während des Kaiserreichs bzw. der nationalsozialistischen Herrschaft sowie im Bundesinnenministerium: *Cahn*, Reichsgesetz; *Stuckart u. Globke*, Kommentar zum Reichsbürgergesetz; *Lösener u. Knost*, Die Nürnberger Gesetze; *Maffjeller*.

staatlicher Reformprozeß, und zwar die Integration neu hinzugewonnener Gebiete, die Durchsetzung der Souveränität des Staates gegenüber territorialen und ständischen Gewalten und in einzelnen Staaten auch die konstitutionelle Verankerung politischer Freiheiten des »Staatsbürgers«. Wegweisend für die Kodifikation der modernen Staatsangehörigkeit war Österreich. Analysiert wird die Entstehung der österreichischen »Staatsbürgerschaft« zur Vereinheitlichung der national und sprachlich, konfessionell und kulturell besonders heterogenen Gebietsteile des Vielvölkerstaats. In den süddeutschen Staaten des »Dritten Deutschland«, Bayern, Württemberg und Baden, steht die Durchsetzung staatlicher Angehörigkeitsbestimmung gegenüber ständischer und kommunaler Herrschaft im Vordergrund. Die besondere Behandlung der Juden im Hinblick auf ihren Status als Staatsangehörige und Staatsbürger stellt hier wie in den anderen Staaten des Deutschen Bundes eine Probe auf den Stand der staatsbürgerlichen Emanzipation und Gleichheit dar.

Während Sachsen seinen späten Staatsbildungsprozeß erst 1852 mit einem Staatsangehörigkeitsgesetz abschloß, schuf Preußen, dessen Politik der Staatsangehörigkeit und Einbürgerung im *zweiten* Kapitel behandelt wird, ein Modellgesetz. Das Untertanengesetz im Zusammenhang der preußischen Heimatgesetzgebung von 1842 entstand unter dem Druck der Pauperismuskrise. Die Darstellung beginnt mit der Heterogenität der preußischen Rechtslage und Verwaltungspraxis vor dem Untertanengesetz sowie dessen Entstehung im Widerstreit einer restaurativen und einer reformerischen Konzeption. Die Behandlung der Auswirkungen des Gesetzes im Kommunal- und Familienrecht sowie im Sonderrecht für Juden ergänzt die Entstehungsgeschichte des Gesetzes um eine Analyse ihrer sozialen Auswirkungen.

Die Revolution von 1848 warf jenseits der territorialstaatlichen Unterschiede erstmals die Frage nach einer einheitlichen Definition des »Deutschen«, nach einer deutschen Staatsangehörigkeit auf. Mit dieser Frage führt das *dritte* Kapitel hinein in die zentrale Auseinandersetzung der Frankfurter Nationalversammlung über den Umfang und die nationale Zusammensetzung eines deutschen Nationalstaats, die sich im Spannungsverhältnis zwischen Territorialitäts- und Nationalitätsprinzip ausdrückt. Es läßt sich zeigen, wie die Ausgestaltung von Struktur und Gehalt des deutschen Reichsbürgerrechts durch die Auseinandersetzung zwischen Unitariern und Föderalisten, zwischen dem Streben nach sozialer Vereinheitlichung und kommunaler Besitzstandswahrung geprägt wurde. Die Ablehnung von Menschenrechten und die Einführung der staatsbürgerlichen Gleichberechtigung der Juden entschieden schließlich Grenzfragen der Staatsangehörigkeit.

Das *vierte* Kapitel behandelt eine Phase des Übergangs zwischen Revolution und Reichseinigung, die zunehmende Homogenisierung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts aufgrund der Konvergenz der innerstaatlichen Regelwerke und der Verdichtung des zwischenstaatlichen Rechts. Gezeigt wird die

Durchsetzung gleicher Grundprinzipien und die Politisierung der Staatsangehörigkeit, die wachsende Bedeutung als Schlüssel zu fundamentalen Rechtsgewährleistungen gewinnt. Die zentralisierende Wirkung zwischenstaatlicher Vereinbarungen, der Gothaer Konvention von 1851 und der Bancroft-Verträge von 1868, mündet in die Kodifikation der Bundesangehörigkeit, die der Norddeutsche Reichstag 1870 verabschiedet und die das Deutsche Reich 1871 übernimmt. Nachgezeichnet wird, wie sich föderative und etatistische gegenüber unitarischen und nationalen Strömungen durchsetzen und die Gestaltung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts bestimmen.

Das *fünfte* und *sechste* Kapitel, welche die Entwicklung der Staatsangehörigkeit im ersten deutschen Nationalstaat analysieren, bilden den Kern der Untersuchung. Sie behandeln den grundlegenden Veränderungsvorgang, der die deutsche Staatsangehörigkeit beeinflusst, ihre Funktion wandelt und sie institutionell umformt, den Prozeß der Nationalisierung. Das fünfte Kapitel legt den Schwerpunkt auf die politische und soziale Praxis der Einbürgerung. Gezeigt wird die Auswirkung verstärkter Migration auf die Staatsangehörigkeit. Die Option der Staatsangehörigkeit in Elsaß-Lothringen und Nordschleswig wurde zum nationalen Konfliktthema zwischen dem Deutschen Reich, Frankreich und Dänemark. Die diskriminierende Politik gegenüber deutschen Staatsangehörigen polnischer Nationalität stufte diese zu Staatsbürgern zweiter Klasse herab, während zugleich die materielle Bedeutung der Staatsangehörigkeit, insbesondere im Bereich politischer und sozialer Rechte, zunahm. Bis hinein in die Personalpolitik der Behörden und die statistische Erfassung der Einbürgerungsverfahren wirkte sich die Nationalisierung der deutschen Gesellschaft aus und bestimmte auch die Praxis der Einbürgerung. Hier vollzog sich die Konturierung des Nationalstaats durch Fernhaltung. Polen und Juden unterlagen im Einbürgerungsverfahren einem diskriminierenden Sonderrecht.

Das *sechste* Kapitel verlagert die Blickrichtung auf die Gesetzgebung der Staatsangehörigkeit im Kaiserreich. Die Reforminitiative, die zum Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 führte, schuf eine Rechtsinstitution des deutschen Nationalstaats, die grundlegende nationale Zeitströmungen und soziale Strukturen der Gesellschaft des Kaiserreichs aufnahm. In der Auseinandersetzung um die selbständige Staatsangehörigkeit der Ehefrau treten die sozialen Konturen des »männlichen Staates« hervor. Der Konflikt zwischen rassistischer Diskriminierung und patrilinearem Prinzip, der wegen der Staatsangehörigkeit in den deutschen Kolonien ausgetragen wird, zeigt grundlegende Veränderungen in der Konzeption der deutschen Nation an. Die Lösung des Gesetzes von 1913 hingegen hält nochmals das staatsnationale und das ethnisch-kulturelle Strukturprinzip der deutschen Staatsangehörigkeit in einer ambivalenten Schwebelage.

Das *siebte* Kapitel zeigt die sich steigernde Nationalisierung der deutschen Staatsangehörigkeit, die vom Ersten Weltkrieg ihren Ausgang nimmt, sich nach

der Niederlage des Deutschen Reichs in der nationalen Krisenlage der Weimarer Republik verstärkt und schließlich radikalisiert. Die Durchsetzung einer ethnischen, expansiven Konzeption des »Rußlanddeutschen« während des Krieges zeigt Verschiebungen in der Nationsvorstellung an, die sich im Vordringen des Konzepts der Volkszugehörigkeit gegenüber der Staatsangehörigkeit ausdrücken. Angesichts verengter politischer Reformspielräume nimmt die exklusive Wirkung der deutschen Staatsangehörigkeit zu. Die Einführung der selbständigen Staatsangehörigkeit der Ehefrau scheitert ebenso wie die Liberalisierung der Einbürgerungspolitik, in der sich »völkische« Kategorien behaupten.

Das abschließende *achte* Kapitel über die Staatsangehörigkeit während der nationalsozialistischen Herrschaft zeichnet die Etappen nach, in denen sich die Politik der Staatsangehörigkeit radikalisiert und mit tradierten Prinzipien bricht. Nach ersten tiefen Eingriffen während der Konsolidierungsphase der nationalsozialistischen Herrschaft wird mit den Nürnberger Rassegesetzen ein neues System der Staatsangehörigkeit im Rassestaat geschaffen. Die folgende Politik der Diskriminierung fragmentiert den Status der Staatsbürgerschaft und beginnt, die substantiellen Unterschiede im Status von Ausländern und rassistisch verfolgten Deutschen aufzuheben. Im Rassekrieg nach 1939 verliert die deutsche Staatsangehörigkeit vollends ihre rechtlichen Konturen. Sie lösen sich in einem ständischen System gestufter Zugehörigkeiten und Rechte auf, das den Zwecken eines kontinentalen Besatzungs-, Ausbeutungs- und Vernichtungsregimes entspricht.

Drei Leitmotive durchziehen die Untersuchung: die Verstaatlichung, die föderative Homogenisierung und die Ausschlußwirkung der Staatsangehörigkeit. Sie kennzeichnen als strukturelle Probleme die Geschichte der deutschen Staatsangehörigkeit insgesamt, stehen zugleich aber in einer zeitlichen Abfolge. Die zentrale politische Bedeutung der Staatsangehörigkeit kann erst entstehen, seitdem der Staat ab Beginn des 19. Jahrhunderts in der Bestimmung politischer Zugehörigkeit den Primat gegenüber kommunalen und feudalen Partikulargewalten durchgesetzt hat. Die inhaltliche Angleichung einer Vorstellung des »Deutschen« in dem ausgeprägt föderativen Staatensystem Deutschlands wird durch die zunehmende Homogenisierung und Vereinheitlichung der Staatsangehörigkeitsregelungen im Bundesstaat mitgetragen. Erst auf der Grundlage vereinheitlichter staatlicher Definitionsmacht entfaltet die Staatsangehörigkeit schließlich ihre Abgrenzungswirkung. Diese entwickelt sowohl eine geschlechtsspezifische als auch eine nationale Stoßrichtung. Angesichts der Erschwernisse, die seit dem 19. Jahrhundert verheirateten Frauen, Polen und Juden bei der Aufnahme in die deutsche Staatsangehörigkeit entgegenstanden, treten Konturen der nationalstaatlich verfaßten Gesellschaft hervor und gewinnen Kontinuität.

I. Vornationale Staatsangehörigkeit im Staatenbund

Der Eintritt in die Moderne revolutionierte die äußere und innere Gestalt Deutschlands. Der Prozeß sich beschleunigender Veränderung wurde zum Kennzeichen des anbrechenden 19. Jahrhunderts. Die Staatenwelt Mitteleuropas erfuhr die tiefgreifendsten politischen und territorialen Umwälzungen seit dem Dreißigjährigen Krieg. Untergang, Neubildung und Veränderung von Staaten und Staatenverbindungen verschoben mit den Grenzen auch die staatlich-politische Zuordnung großer Bevölkerungsgruppen.¹ Wachsende Wanderungsbewegungen zwischen den deutschen Staaten und über sie hinaus leiteten ein Zeitalter ein, in dem die Mobilisierung der Bevölkerung zugleich das Problem ihrer Zugehörigkeit und Zuweisung in staatliche Verantwortung stellte.

1. Deutscher Bund und zwischenstaatliche Verträge

Der Auflösung des seit langem zerfallenden Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation im Jahre 1806 folgte kein Zusammenschluß der Staaten Mitteleuropas zu einem neuen deutschen Staat. Die Frontbildungen der Rheinbundzeit, die napoleonischen Eroberungskriege und die wechselnden Abwehrkoalitionen hatten zwischen den deutschen Staaten des alten Reiches Gegensätze und Entwicklungsunterschiede entstehen lassen, die sich in einem engen staatlichen Zusammenschluß schwer überbrücken ließen. Die beiden Hegemonialstaaten, Preußen und Österreich, waren in sich multinational gegliedert. Beide umfaßten neben der deutschsprachigen Bevölkerung starke Gruppierungen polnischer, Österreich auch tschechischer, ungarischer und anderer nichtdeutscher Sprach- und Kulturzugehörigkeit. Ausländische Monarchen² regierten in Staaten mit deutscher Untertanschaft. Schließlich gingen die Interessen der europäischen Hegemonial- und Garantiemächte des Wiener Friedens von 1815, insbesondere Österreichs und Englands, aber auch Frank-

1 S. *Nipperdey*, Deutsche Geschichte 1800–1866, S. 11f.; *Bade*, Auswanderungsland, S. 17f.

2 Der englische König in Hannover, der dänische König in Holstein sowie der holländische König in Luxemburg.

reichs, dahin, keinen nach innen und außen gefestigten deutschen Nationalstaat in der Mitte Europas entstehen zu lassen.³

Anstelle eines einheitlichen deutschen Nationalstaats setzte sich das Prinzip monarchischer Legitimität in einem lockeren, bündisch gegliederten Staatengefüge durch. Der Deutsche Bund von 1815 faßte 41 souveräne, grundsätzlich gleichberechtigte Staaten und Städte zusammen.⁴ Sein Zweck bestand in der Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit seiner Mitglieder. Damit war freilich zugleich die Grenze der Wirksamkeit des Bundes bestimmt. Sein Zweck beschränkte sich auf den Bereich der »Gefahrenabwehr«, erstreckte sich indessen nicht auf den weiten Bereich der »Wohlfahrtspflege«, die Förderung der kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Angelegenheiten der Einzelstaaten.⁵ Es war ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen souveränen Staaten, der – von eng begrenzten Ausnahmebestimmungen abgesehen⁶ – kein unmittelbares Verhältnis der Zugehörigkeit oder Untertanschaft zwischen dem Bund und den Angehörigen der Einzelstaaten entstehen ließ.

Mit der Französischen Revolution war das Zeitalter der europäischen Nationalstaaten angebrochen und hatte auch in Deutschland eine an Stärke gewinnende Nationalbewegung entstehen lassen. Doch folgte die staatliche Neuordnung Deutschlands bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts dem überkommenen Prinzip der *Territorialität*. Die Zusammenfassung der infolge Mediatisierung und Säkularisierung neu strukturierten Herrschaftsbereiche des alten Reiches, ihre staatliche Durchdringung in neu gefaßten, einheitlichen Territorien war das beherrschende Ordnungsinteresse bei der Gründung des Deutschen Bundes. Der Territorialstaat triumphierte gegenüber dem Nationalstaat und gelangte zu seiner Vollendung.

Diese Entwicklung hatte unmittelbare Auswirkung auf die Definition staatlicher Zugehörigkeit. Sie bestand im Rahmen des Deutschen Bundes allein in der Zugehörigkeit zu einem Territorialstaat. Eine eigenständige unmittelbare Angehörigkeit zum Bund, gar ein Reichsbürgerrecht, gab es nicht. In der staatsrechtlichen Literatur und verschiedenen politischen Stellungnahmen der Zeit bis 1848 wurde indessen in Art.18 der Bundesakte ein »Bundesindigenat«, ja sogar ein »allgemeines deutsches Bürgerrecht«,⁷ gesehen. Zwar konnten derartige Interpretationen auf entsprechende Bundesvertragsentwürfe maßgeblicher Vertragsstaaten verweisen.⁸ Doch fanden sie im Bundesvertrag selbst keine Stütze: Die gewährleisteten Rechte der Auswanderungs- und steuerlichen Ab-

3 S. *Doering-Manteuffel*, S. 3.

4 Vgl. *Huber*, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 583.

5 Ebd., S. 594f.

6 Vgl. Art. XXIX, XXX (Fälle der Justizverweigerung bzw. -hinderung), LIII (Verweigerung zugesicherter Rechte) der Wiener Schlußakte vom 15.5.1820.

7 Vgl. *Müller*, Auswanderungsverhältnisse, S. 81f.

8 *Grawert*, S. 195.

zugsfreiheit gingen über den Status quo nicht hinaus.⁹ Lediglich die Freiheit gleichen Grundstückserwerbs (Art. 18 a Bundesakte) konnte als Vorstufe eines Bundesindigenats gedeutet werden, wie es die Verfassungen des Norddeutschen Bundes bzw. Reiches von 1866/71 vorsahen.¹⁰ Hingegen wollten die maßgeblichen Vertragsstaaten die exklusive Angehörigkeitsbeziehung zu ihren Untertanen nicht durchbrechen lassen. Es gab zeitgenössische Interpretationen, die diese erklärte Absicht zu übergehen suchten, wie Andreas Fahrmeir dargelegt hat.¹¹ Diese Interpretationen stammten indessen von enttäuschten Befürwortern einer nationalstaatlichen Einigung. In der Vertragskonstruktion und Staatenpraxis des Deutschen Bundes fanden sie keine Entsprechung. Die Staaten des völkerrechtlichen Deutschen Bundes blieben füreinander Ausland, ihre Angehörigen Ausländer und – im staatsrechtlichen Sinn – gerade nicht »Deutsche«. Doch löste diese völkerrechtliche Grundentscheidung nicht die wachsenden praktischen Probleme, die sich aus der Intensivierung der Verkehrs- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Staaten des Deutschen Bundes ergaben.

Eine gemeindeutsche Staatsangehörigkeit auf der Ebene des Deutschen Bundes war also – ungeachtet dahingehender Absichten und Ansätze – nicht entstanden. Der Entwurf einer solchen übergreifenden Staatsangehörigkeit teilte die innere Schwäche des Staatenbundes: Die vertraglichen, auf dem Kompromiß der beteiligten, äußerst verschiedenen Staaten und Städte beruhenden Grundlagen des Bundes entbehrten der systematischen Geschlossenheit, welche die innere und nach außen wirkende Einheitlichkeit eines modernen Staates ausmachen.¹² Der Deutsche Bund wirkte weder nach innen noch nach außen als Staat. So brachte er auch keine »deutsche Staatsangehörigkeit« hervor.

Wo aber entstand die Staatsangehörigkeit in Deutschland? In Frankreich hatte der zentrale und zunehmend zentralisierende Nationalstaat der Französischen Revolution eine einheitliche französische Staatsangehörigkeit geschaffen. Waren es in Deutschland angesichts des fehlenden Zentralstaats die Einzelstaaten, oder lag der Ursprung davor, also in Verträgen zwischen den Staaten? Letztere Auffassung hat Andreas Fahrmeir im Anschluß an Rogers Brubaker¹³ hervorgehoben. Er geht von dem Befund aus, daß die rudimentären Ausführungen der frühkonstitutionellen deutschen Verfassungen zu Staatsangehörig-

9 S. Fahrmeir, *German Citizenships*, S. 729.

10 S. Art. XVIII a. Deutsche Bundesakte vom 8. Juni 1815; Art. 3 der Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 26. Juli 1867; Art. 3 der Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871.

11 Fahrmeir, *German Citizenships*, S. 729.

12 Huber, *Verfassungsgeschichte*, Bd. 1, S. 486; Wehler, *Gesellschaftsgeschichte*, Bd. 2, S. 326f.

13 Brubaker, *Citizenship*, S. 69f.; Fahrmeir, *Citizens*, S. 26–28.