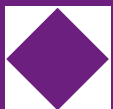


Ute Rosenbusch

Der Weg zum Frauenwahlrecht in Deutschland



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Schriften zur Gleichstellung

herausgegeben von

Prof. Dr. Jutta Limbach

Prof. Dr. Heide Pfarr

Marion Eckertz-Höfer

Band 20

Ute Rosenbusch

Der Weg zum Frauenwahlrecht in Deutschland



Nomos

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Rosenbusch, Ute:

Der Weg zum Frauenwahlrecht in Deutschland / Ute Rosenbusch. – 1. Aufl. –
Baden-Baden : Nomos Verl.-Ges., 1998

(Schriften zur Gleichstellung der Frau ; Bd. 20)

Zugl.: Erlangen, Nürnberg, Univ., Diss., 1997

ISBN 978-3-7890-5473-9

D 29

1. Auflage 1998

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1998. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.



Dr. jur. Ute Rosenbusch (16.11.1963 – 16.12.1997)

Men, as well as women, do not need political rights in order that they may govern, but in order that they may not be misgoverned.

J. St. Mill

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung ist als Dissertation an der Juristischen Fakultät der Universität Erlangen-Nürnberg unter der Betreuung von Professor Dr. Reinhold Zippelius entstanden. Ute Rosenbusch, die Verfasserin, ist am 16. Dezember 1997 nach kurzer, schwerer Krankheit gestorben. Daß ihre Arbeit posthum erscheint, gebietet nicht nur deren wissenschaftlicher Rang, sondern auch der Umstand, daß Ute Rosenbusch das Thema am Herzen lag. Die Untersuchung war für sie nicht nur eine Dissertation, und so ist es auch mehr als eine Dissertation geworden: das Zeugnis einer Persönlichkeit von großer menschlicher und wissenschaftlicher Reife.

I.

Ute Rosenbusch wurde am 16. November 1963 im oberfränkischen Pegnitz geboren. Ihr Vater ist Professor der Erziehungswissenschaften, ihre Mutter Schulpsychologin. Ute war ein sehr begabtes Kind, und sie zeigte bereits früh ein besonderes Interesse an Philosophie, Geschichte und Politik. Das Sigena-Gymnasium in Nürnberg verließ sie mit glänzendem Abitur. Danach studierte sie von 1983 bis 1988 in Erlangen, Lausanne und wieder Erlangen Rechtswissenschaft. Sie engagierte sich in der Studentenschaft und war insbesondere Mitglied des Senates. Das Studium schloß Ute hervorragend, den Vorbereitungsdienst wiederum glänzend ab. 1989 heiratete sie Wolfgang Winkler, Rechtsanwalt in Erlangen.

Nach dem Examen zog es Ute, statt in das lukrative Notariat oder in den sicheren Justizdienst (für den sie ein Gewinn gewesen wäre, wie es in einem Stationszeugnis heißt), zur Wissenschaft. Von 1991 an war sie Wissenschaftliche Assistentin am Erlanger Institut für Rechtsphilosophie und Allgemeine Staatslehre. Wir kennen sie aus dieser Zeit als liebenswerte Kollegin und sehr gute Freundin.

Ute Rosenbusch war ein Mensch von bewundernswerter Bildung. Damit meinen wir nicht nur ihr Wissen, ihre Informiertheit, die uns immer wieder in Er-

staunen versetzt haben, oder ihre unglaubliche Belesenheit nicht nur in der deutschen, sondern auch in der englischen und französischen Literatur (die sie im Original las). Insofern verfügte Ute offenbar über das, was Kant einen »schönen« Verstand nannte: Mit Leichtigkeit flog ihr alles zu und blieb präsent – vom »plot« eines Krimis bis zu den Einzelheiten der englischen Geschichte.

Was Ute Rosenbusch aber über diese Wissens-Bildung hinaus auszeichnete, hätte man früher wohl Herzensbildung genannt. Ute war warmherzig, freundlich, humorvoll, nachsichtig – allerdings auch sehr bestimmt, wenn es um ihre Überzeugungen ging. Trotz oder besser wegen ihrer Intelligenz war sie zudem nicht einseitig »intellektuell«: Sie hatte Freude an Kunst und Musik (zunehmend klassisch, aber Bob Dylan blieb doch ein Liebling), am Badminton (oft mit Mann und Kollegen im Doppel), und sie konnte hervorragend kochen. Vor allem aber war Ute jederzeit bereit zu helfen und sich einzusetzen: für das Institut ohnehin, für die Fakultät etwa als Studienberaterin und stellvertretende Frauenbeauftragte, für die KollegInnen etwa bei der Mitgestaltung einer Veranstaltungsreihe »Frauen im Recht«, für die Freundinnen und Freunde als geduldige ZuhörerIn und Ratgeberin. Ute war uns allen eine Stütze im Hintergrund. Wie tapfer sie war, wie rücksichtsvoll, von welcher heiteren und dankbaren Größe – das hat sich ganz erst im Leid ihrer Krankheit gezeigt.

Vielleicht war Utes Tapferkeit gerade die Kehrseite ihrer Zurückhaltung, ihrer Scheu vor dem Rampenlicht. Zwar hat sie sich nie gescheut, vorzutreten und für ihre Meinung einzustehen – in der Teestunde des Institutes und in der Mittagsrunde der Assistenten ebenso wie gegenüber dem bayerischen Justizminister wegen seltsamer Einstellungspraktiken. Es hat ihr auch keine Mühe gemacht, ihre Studenten zu fesseln – die Studentenschaft hat in einer Traueranzeige der hervorragenden Dozentin gedacht. Aber letztlich blieb Ute doch lieber im Hintergrund. Und so zeugt denn auch die Dissertation mehr von selbstloser Hingabe an die Sache, von hohem wissenschaftlichem Anspruch und Ehrgeiz, als von vordergründigem Karrieredenken.

II.

Das Thema der vorliegenden Untersuchung hat sich Ute Rosenbusch selbst gesucht. Es war ihr klar, daß noch immer Mut dazu gehört, als Juristin ein »Frauenthema« zu bearbeiten. Aber diesen Mut hat sie aufgebracht – letztlich aus Liebe zur Wahrheit, zur Gerechtigkeit und zur ganzen Menschheit.

Das Frauenwahlrecht wurde in Deutschland vor genau achtzig Jahren eingeführt. Die vorliegende Arbeit dokumentiert akribisch und feinsinnig den Weg dorthin. Was Ute Rosenbusch hierfür geleistet hat, hätte durchaus für drei Dissertationen gereicht: eine verfassungsgeschichtliche (Teil 1), eine rechts-

philosophisch-geistesgeschichtliche (Teil 2), eine politisch-rechtsgeschichtliche (Teil 3). Es wird eine Fülle von Material erschlossen und, immer souverän und ganz unprätentiös, zu einem Bild von großer Dichte und Geschlossenheit verwoben. Dabei zeigt sich vor allem, wie sehr die staatsbürgerlichen Rechte der Frauen letztlich immer im Hinblick auf deren Stellung in der Familie beurteilt wurden. Allerdings hat sich Ute Rosenbusch in einzelnen jeder gewaltsamen Linie, jeder holzschnittartigen Deutung enthalten. Die Darstellung bleibt nüchtern auch dort, wo Unsägliches referiert wird (Fichte), sie bleibt stilistisch ein Genuß auch dort, wo die Details ermüden könnten. Wer genau hinsieht, wird zudem Utes Ironie und Humor entdecken.

Angesichts der fairen Untersuchung ist ihr Ergebnis letztlich um so depressiver: Zur Durchsetzung des Frauenwahlrechts kam es nicht deshalb, weil die besseren Gründe dafür sprachen. Es hat auch nicht etwa Dankbarkeit für den aufopferungsvollen Dienst, den die Frauen dem Vaterland im Krieg, auch in öffentlichen Positionen, geleistet hatten, ihnen politische Mitwirkungsrechte beschert. Vielmehr war es allein die Gunst der revolutionären Stunde, war es der Zufall, daß die verfassunggebende Gewalt gerade in der Hand der Sozialdemokratie lag, dem die Weimarer Verfassung das Frauenwahlrecht verdankt. Daß dieses Wahlrecht kurze Zeit danach schon als selbstverständliche Errungenschaft galt, mag die Vermutung stützen, daß gute Gründe das Handeln in weit geringerem Maß bestimmen als Gewohnheit und Opportunität.

III.

Wir haben zu danken: Herrn Professor Dr. Reinhold Zippelius für die Förderung der Arbeit, Herrn Dekan Professor Dr. Harald Siems und Herrn Professor Dr. Christoph Link für den Einsatz, mit dem sie die mündliche Doktorprüfung ermöglicht und abgenommen haben. Besonderer Dank gilt den Herausgeberinnen für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe der Schriften zur Gleichstellung der Frau. Gerade in der wissenschaftlichen Welt ist der Weg dorthin noch nicht abgeschlossen.

Wir sind froh, daß wir der Wissenschaft dieses Buch vorlegen dürfen, wir trauern um Ute Rosenbusch. Die »Scientific Community« hat eines ihrer begabtesten Mitglieder verloren, alle, die Ute kannten, einen wunderbaren Menschen.

Nürnberg und Dresden, im August 1998

*Dr. Irmgard Gleußner
Prof. Dr. Joachim Lege*

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	13
Abkürzungsverzeichnis	21
Einleitung	25
 Teil 1: Die Stellung der Frau im Wahlrecht	 35
Vorbemerkung: Politische Rechte der Frau in der traditionellen Ordnung	35
A) Das Wahlrecht zu den Parlamenten	44
B) Das Wahlrecht zu den Selbstverwaltungsgremien der Kom- munalverbände	85
C) Sonstige öffentlich-rechtliche Wahlrechte	123
Zusammenfassung des Ersten Teils	132
 Teil 2: Begründungszusammenhänge – Frau, Familie, Staat	 137
Vorbemerkung: Die Staatslehre der Frühen Neuzeit	138
A) Politische Rechte der Frauen im ausgehenden 18. Jahrhundert	147
B) Die politischen Rechte der Frau in der Staatslehre des 19. Jahrhunderts	190
Zusammenfassung des Zweiten Teils	276
 Teil 3: Die Auseinandersetzungen um das Frauen- wahlrecht	 281
Vorbemerkung: Die Entwicklung der Frauenbewegung und die Stimmrechtsfrage bis zur Reichsgründung	282
A) Von der Reichsgründung bis zum Ausbruch des Ersten Welt- krieges	288

B) Der Erste Weltkrieg	387
C) Die Novemberrevolution	446
Zusammenfassung des Dritten Teils	492
 Schluß	 499
 Literaturverzeichnis	 505

Inhaltsverzeichnis

<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	21
<i>Einleitung</i>	25
<i>Teil 1: Die Stellung der Frau im Wahlrecht</i>	35
<i>Vorbemerkung: Politische Rechte der Frau in der traditionellen Ordnung</i>	35
1. Herrscherinnen	36
2. Bürgerinnen und Landfrauen	40
3. Ehepaare	42
A) <i>Das Wahlrecht zu den Parlamenten</i>	44
Einleitung: Volksvertretung in der konstitutionellen Monarchie	44
I. <i>Grundlagen: Die Staatsangehörigkeit</i>	48
1. Zur Entwicklung der Staatsangehörigkeit	49
2. Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerrecht	52
3. Die Stellung der Frauen im Angehörigkeitsrecht	55
II. <i>Die Entwicklung der Landtagswahlrechte bis zur Reichsgründung</i>	60
1. Die Verfassungen des Vormärz	60
a) Die Wahlrechtsbestimmungen im allgemeinen	62
b) Das Wahlrecht der Frauen	64
2. Die Revolution von 1848 und ihre Auswirkungen	65
a) Die Wahlrechtsdebatte in der Frankfurter Nationalversammlung	66
b) Die Revolution und die Stellung der Frauen im Wahlrecht	70
c) Die Reaktionsperiode	72
III. <i>Parlamentarisches Wahlrecht im Norddeutschen Bund und im Deutschen Reich</i>	73
1. Das Reichstagswahlrecht	73
a) Zur Entstehung des Reichstagswahlrechts	74
b) Inhalt des Reichstagswahlrechts	77
2. Die Landtagswahlrechte	79
	13

a) Preußen	80
b) Die süddeutschen Staaten	82
c) Sachsen	83
d) Übrige Staaten: Waldeck-Pyrmont	84
B) <i>Das Wahlrecht zu den Selbstverwaltungsgremien der Kommunalverbände</i>	85
Einleitung: Die Stellung der Kommunalverbände im Staat	86
I. <i>Die Gemeindeangehörigkeit</i>	88
1. Die traditionelle Gemeindeverfassung	89
2. Die Einwohnergemeinde	91
II. <i>Das Wahlrecht der Städte</i>	92
1. Die Bestimmungen in Preußen	92
a) Die Entwicklung von Stadtbürgerrecht und Wahlberechtigung bis zur Städteordnung für die östlichen Provinzen	92
b) Frauenwahlrecht in der Entscheidung des Preussischen Oberverwaltungsgerichts	96
2. Die Bestimmungen in Sachsen und Hannover	98
a) Hannover	98
b) Sachsen	99
3. Andere Staaten	101
III. <i>Das Wahlrecht der Landgemeinden</i>	102
1. Die preußische Landgemeindeordnung für die östlichen Provinzen	102
2. Die Landgemeindeordnungen Hannovers und Sachsens	105
a) Hannover	105
b) Sachsen	106
3. Andere Staaten	107
IV. <i>Einheitliche Gemeindeverfassungen</i>	108
1. Die Bestimmungen in Bayern	109
a) Die Entwicklung von Bürgerrecht und Wahlberechtigung	109
b) Das Bürgerrecht nach der Gemeindeordnung für das rechtsrheinische Bayern	111
2. Die Bestimmungen in Württemberg und Baden	113
3. Andere Staaten	115
V. <i>Das Wahlrecht in übergemeindlichen Selbstverwaltungskörperschaften</i>	117
1. Die preußische Kreisordnung von 1872	117
2. Die bayerischen Distriktsgemeinden	118
VI. <i>Einzelfragen zum Kommunalwahlrecht</i>	119
1. Vertretungsregelungen	119

a) Die Ausgestaltung der Vertretungsregelungen	119
b) Die Auswirkungen in der Praxis	121
2. Die Besteuerung der Ehefrauen	122
C) <i>Sonstige öffentlich-rechtliche Wahlrechte</i>	123
I. <i>Die Sozialversicherung</i>	124
1. Die Rechtslage vor der Reichsversicherungsordnung	125
2. Die Reichsversicherungsordnung von 1911	126
II. <i>Das Wahlrecht zu den Kaufmanns- und Gewerbegerichteten</i>	127
III. <i>Wahlrechte in der berufsständischen Selbstverwaltung</i>	128
1. Vertretungsregelungen	129
2. Persönliches Wahlrecht	131
<i>Zusammenfassung des Ersten Teils</i>	132
 <i>Teil 2: Begründungszusammenhänge – Frau, Familie, Staat</i>	 137
 <i>Vorbemerkung: Die Staatslehre der Frühen Neuzeit</i>	 138
1. Grundlage: Das Haus als Herrschaftsverband	139
2. Frau und Familie in der älteren Lehre	141
3. Das deutsche Naturrecht des 17. und 18. Jahrhunderts	143
A) <i>Politische Rechte der Frauen im ausgehenden 18. Jahrhundert</i>	147
Einleitung: Frauen und französische Revolution	148
I. <i>Die Staatslehre Immanuel Kants</i>	153
1. Die Qualifikation der Staatsbürger	154
2. Der Ausschluß des weiblichen Geschlechts	159
a) Kants Ehe- und Familienrecht	160
b) Die Geschlechtscharaktere	162
3. Konsequenzen	164
II. <i>Geschlechterdebatten zur Zeit Kants</i>	166
1. Detailkorrekturen	166
2. »Demokratische« Kritik an Kant	168
3. Der »feministische« Standpunkt	171
a) August Ludwig Schlözer (1735 – 1809)	171
b) Theodor Gottlieb von Hippel (1741-1796)	173
III. <i>Johann Gottlieb Fichte</i>	177
1. Fichtes Eherecht	179
2. Die Frau als Bürgerin	181
3. Bewertung	182

IV.	<i>Der Spiegel der Gesetzgebung: Das Preußische Allgemeine Landrecht</i>	183
1.	Die Ehe	185
2.	Die Familie	188
B)	<i>Die politischen Rechte der Frau in der Staatslehre des 19. Jahrhunderts</i>	190
	Einleitung: Der Wandel der Familienformen	190
I.	<i>Familie und bürgerliche Gesellschaft – die Staatslehre Georg Wilhelm Friedrich Hegels</i>	193
1.	Familie, Staat und bürgerliche Gesellschaft	194
a)	Die Familie als substantielle Bestimmung der Frau	195
b)	Bürgerliche Gesellschaft und Staat	197
c)	Konsequenzen	199
2.	Der Staat, das substantiell Allgemeine	201
a)	Staat und Staatsverfassung	201
b)	Konsequenzen	204
II.	<i>Auflösung der Familie oder Wiederbelebung des »Hauses« – die radikale und die konservative Alternative</i>	207
1.	Frau, Familie und Staat in der marxistischen Theorie	208
a)	Die Emanzipation der Frau als Funktion der Ökonomie	208
b)	Staat und Wahlrecht	213
2.	Frau, Staat und Familie im konservativen Weltbild	217
a)	Die Restauration der Staatswissenschaften – C. L. v. Haller (1768 – 1854)	218
b)	Friedrich Julius Stahl (1802 – 1861)	220
aa)	Stahls Institutionenlehre	222
bb)	Die Zusammensetzung der Volksvertretung	224
c)	Die Restauration des Hausregiments – W. H. Riehl (1823-1897)	227
III.	<i>Zwischen Individualismus und Schutz der Familie – das liberale Dilemma</i>	233
1.	Der Liberalismus im Vormärz (Carl von Rotteck u. Carl Theodor Welcker)	234
a)	Carl von Rotteck (1775-1840)	234
b)	Carl Theodor Welcker (1790-1868)	238
2.	Liberalismus in der zweiten Jahrhunderthälfte (Bluntschli und v. Mohl)	242
a)	Robert v. Mohl (1799-1875)	242
b)	Johann Caspar Bluntschli (1808-1881)	247
3.	Die Auseinandersetzung mit John Stuart Mill (1806 – 1873)	251

a) Die Rechtfertigung des Frauenwahlrechts durch John Stuart Mill	252
b) Reaktionen in Deutschland	255
IV. <i>Der Verzicht auf Legitimation</i>	261
1. Der Positivismus – Carl Friedrich von Gerber und Paul Laband	262
2. Die »soziologische« Wahlrechtsauffassung	264
V. <i>Das Familienrecht der bürgerlichen Gesellschaft: das Bürgerliche Gesetzbuch</i>	270
1. Die Ehe	271
2. Die Familie	273
<i>Zusammenfassung des Zweiten Teils</i>	276

<i>Teil 3: Die Auseinandersetzungen um das Frauenwahlrecht</i>	281
--	-----

<i>Vorbemerkung: Die Entwicklung der Frauenbewegung und die Stimmrechtsfrage bis zur Reichsgründung</i>	282
1. Die Entstehung der bürgerlichen Frauenbewegung	282
2. Die Haltung zur Stimmrechtsfrage	284
A) <i>Von der Reichsgründung bis zum Ausbruch des Ersten Welt- krieges</i>	288
Einleitung: Innenpolitik und Frauenbewegung im Kaiserreich	288
I. <i>Die Entwicklung der Stimmrechtsforderung</i>	291
1. Die Stimmrechtsforderung in der bürgerlichen Frauen- bewegung	291
a) Begründungen der Stimmrechtsforderung	291
aa) Hedwig Dohm: Menschenrechte haben kein Geschlecht	292
bb) Lily von Gizicky und die Bürgerpflicht der Frau	294
cc) Helene Lange: Intellektuelle Grenzlinien	296
b) Das Frauenwahlrecht in der bürgerlichen Frauen- bewegung	297
aa) Die Stimmrechtsbewegung	299
bb) Das Frauenwahlrecht in der allgemeinen Frauenbewegung	302
2. Das Frauenstimmrecht in der Sozialdemokratie	303
a) Die Begründung der Stimmrechtsforderung	304
aa) Die Frau und der Sozialismus	305
bb) Das Wahlrecht als Waffe der Proletarierin	306

b)	Das Frauenwahlrecht in der sozialdemokratischen Bewegung	308
3.	Stimmrecht und allgemeine Frauenfrage	313
II.	<i>Frauenwahlrecht und die allgemeine Wahlrechtsfrage</i>	315
1.	Parteien und Frauenwahlrecht	315
a)	Frauen und Vereinsgesetzgebung	318
b)	Die Mitarbeit von Frauen in den Parteien	321
c)	Die Haltung der Parteien zur Frauenfrage	326
aa)	Die Parteien der Rechten und der Mitte	327
bb)	Die Linksliberalen	328
cc)	Die Sozialdemokratie	332
2.	Stimmrechtsbewegung und allgemeine Wahlrechtsfrage	334
a)	Neutralität oder Parteilichkeit in der bürgerlichen Stimmrechtsbewegung	334
aa)	Der Inhalt der Wahlrechtsforderung	334
bb)	Die Organisationsentwicklung in der Stimmrechtsbewegung	338
b)	Kontroversen in der sozialdemokratischen Frauenbewegung	340
III.	<i>Gemeindeamt und Gemeindewahlrecht</i>	344
1.	Frauen in der kommunalen Wohlfahrtspflege	345
a)	Die Organisation der kommunalen Wohlfahrtspflege	347
b)	Die Mitarbeit der Frauen	350
c)	Fortschritte	352
2.	Aktionen für das Gemeindewahlrecht	354
a)	Die bestehenden Frauenwahlrechte	355
b)	Öffentlichkeitsarbeit und Petitionen	358
c)	Probleme	359
3.	Die Kommunalpolitik der sozialdemokratischen Frauen	361
IV.	<i>Parlamentarische Auseinandersetzungen</i>	363
1.	Zu den Voraussetzungen der Parlamentsdebatten	364
a)	Das Gesetzgebungsverfahren	364
b)	Das Petitionsrecht	364
2.	Die Entwicklung bis 1908	365
a)	Der Reichstag	366
b)	Die Wahlrechtsfrage im preußischen und bayerischen Landtag	369
aa)	Das preußische Haus der Abgeordneten	369
bb)	Die bayerische Kammer der Abgeordneten	370
3.	Von 1908 bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs	373
a)	Der Reichstag	373
b)	Die Landtage	375

aa) Preußen	375
bb) Bayern	381
cc) Andere Staaten	383
(1) Baden	383
(2) Oldenburg	384
(3) Sachsen-Weimar-Eisenach	386
<i>B) Der Erste Weltkrieg</i>	387
<i>Einleitung: Deutsche Innenpolitik im Weltkrieg</i>	387
<i>I. Die Frauenbewegung im Dienst des Krieges</i>	392
1. Die Kriegsarbeit der Frauenbewegung	393
a) Der nationale Frauendienst	393
b) Die Organisation der weiblichen Erwerbstätigkeit	394
c) Die Mitarbeit der Sozialdemokratinnen	396
2. Die Frauen im öffentlichen Leben	398
a) Die gestiegene Erwerbstätigkeit der Frauen	398
b) Die Mitwirkung an staatlicher und kommunaler Verwaltung	399
c) Die Diskussion um die weibliche Dienstpflicht	401
d) Veränderungen	405
<i>II. Die Friedensbestrebungen der Frauen</i>	407
1. Die bürgerliche Frauenfriedensbewegung	407
2. Arbeiterinnen gegen den Krieg	410
a) Frauen in der Sozialdemokratie	410
b) Frauenproteste	412
<i>III. Die Entwicklung der Stimmrechtsfrage</i>	416
1. Die Stimmrechtsbewegung unter dem Kriegszustand	416
a) Pflichten statt Rechte	416
b) Repressionen gegen die Stimmrechtsbewegung	418
c) Organisationsentwicklung der Stimmrechtsverbände	419
2. Frauenstimmrecht und innenpolitische Neuorientierung	420
a) Neubeginn 1917	421
b) Veränderungen im BDF	422
c) Die Zusammenarbeit von bürgerlicher und sozial- demokratischer Frauenbewegung	426
d) Abseits der Koalitionen: Frauenstimmrecht und die revolutionäre Linke	429
<i>IV. Parlamentarische Auseinandersetzungen</i>	431
1. Die Auseinandersetzungen im Reichstag	431
2. Die Auseinandersetzungen in den Landtagen	435
a) Der preußische Landtag	435
b) Die süddeutschen Staaten	439
aa) Bayern	439

bb) Württemberg	440
cc) Baden	444
C) <i>Die Novemberrevolution</i>	446
Einleitung: Die deutsche Revolution 1918/19	446
I. <i>Fünf Minuten nach zwölf – letzte Reformversuche</i>	448
1. Die Reichstagsdrucksache Nr. 2002 vom 8. November 1918	449
2. Die Entwicklung in den Ländern	453
II. <i>Das Frauenwahlrecht wird Gesetz</i>	455
1. Die Proklamation des Frauenwahlrechts in der Revolution	455
2. Die Wahlgesetze im Reich und in den Ländern	457
3. Zur Frage der Wirksamkeit der Revolutionsgesetzgebung	460
III. <i>Reaktionen auf die Wahlreform und der erste Wahlkampf</i>	463
1. Die bürgerliche Frauenbewegung	463
2. Die bürgerlichen Parteien	467
a) Die Haltung zum Frauenwahlrecht	467
b) Der Wahlkampf um die Frauen	469
3. Die Sozialdemokratie	470
IV. <i>Ergebnisse</i>	473
1. Das Wahlverhalten der Frauen	473
a) Die Wahlbeteiligung	473
b) Wahlentscheidung	474
2. Die weiblichen Abgeordneten	478
a) Die Nationalversammlung	478
b) In den Ländern	479
3. Frauenrechte in der Weimarer Reichsverfassung	480
a) Das Wahlrecht der Frauen	481
b) »Grundsätzlich« – die staatsbürgerliche Gleich- berechtigung	482
c) Der Schutz von Ehe und Familie	485
Exkurs: Die Frauen und die Rätebewegung	488
<i>Zusammenfassung des Dritten Teils</i>	492
 <i>Schluß</i>	 499
 <i>Literaturverzeichnis</i>	 505

Abkürzungsverzeichnis

ä. L.	ältere Linie
AA	Kants Werke, Akademie-Textausgabe
AcP	Archiv für civilistische Praxis
ADF	Allgemeiner Deutscher Frauenverein
ALR	Preußisches Allgemeines Landrecht
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
AStL	Allgemeine Staatslehre
Aufl.	Auflage
Bay.	bayerisch
Bd.	Band
BDF	Bund Deutscher Frauenvereine
Beil.	Beilage(n)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL	Bundesgesetzblatt (des Norddeutschen Bundes)
BVP	Bayerische Volkspartei
BzG	Beiträge zur Geschichte der Arbeiterbewegung
CW	John Stuart Mill, Collected Works
DDP	Deutsche Demokratische Partei
DEF	Deutsch-Evangelischer Frauenbund
DFG	Deutsche Friedensgesellschaft
Diss.	Dissertation
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DNVP	Deutsch-Nationale Volkspartei
Dok.	Dokumente
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DS	Drucksache(n)
DStR	Deutsches Staatsrecht
Dt.	deutsch(e)
DtRG	Deutsche Rechtsgeschichte
DtVerfG	Deutsche Verfassungsgeschichte
DtVerwG	Jeserich/Pohl/Unruh, Deutsche Verwaltungsgeschichte
DVP	Deutsche Volkspartei
ebd.	ebenda
EOVG	Entscheidungen des Preußischen Obergerverwaltungsgerichts
f.	folgende
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
ff.	fortfolgende
FN	Fußnote
FoVP	Fortschrittliche Volkspartei
FRV	Frankfurter Reichsverfassung

FS	Festschrift
FVg	Freisinnige Vereinigung
FVp	Freisinnige Volkspartei
G.	Gesetz
GBI.	Gesetzblatt
GGb	Brunner/Conze/Koselleck, Geschichtliche Grundbegriffe.
GO	Gemeindeordnung
GS	Gesetzsammlung
GuVS	Gesetz- und Verordnungssammlung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GW	Gesammelte Werke
Hb.	Handbuch
Hbbd.	Halbband
HbStW	Handwörterbuch der Staatswissenschaften
HdA	Haus der Abgeordneten
Hervorh. i. Org.	Hervorhebung im Original
Hervorh. v. Verf.	Hervorhebung von Verfasser/in
HRG	Handwörterbuch der deutschen Rechtsgeschichte
Hrsg.	Herausgeber
j. L.	jüngere Linie
JA	Juristische Arbeitsblätter
JMBI.	Justizministerialblatt
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JW	Juristische Wochenschrift
KdA	Kammer der Abgeordneten
Kons.	Konservative
KritJ	Kritische Justiz
Leg.	Legislaturperiode
LGO	Landgemeindeordnung
LVO	Landesverordnungen
MdS	Immanuel Kant, Die Metaphysik der Sitten, Erster Theil: Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre
ME	Ministerialerlaß
MEW	Karl Marx/Friedrich Engels, Werke, herausgegeben vom Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED
MNN	Münchener Neueste Nachrichten
MSPD	Mehrheits-Sozialdemokratische Partei Deutschlands
NFD	Nationaler Frauendienst
NV	Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung
o. J.	ohne Jahr
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrVBl.	Preußisches Verwaltungsblatt
PVS	Politische Vierteljahresschrift
Rdn.	Randnummer
RegBl.	Regierungsblatt
Rev.	Revidierte
RGBI.	Reichsgesetzblatt
RPh	G. W. F. Hegel, Grundlinien einer Philosophie des Rechts.

RT	Reichstag
RuStaG	Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz
RV	Reichsverfassung
s. o.	siehe oben
SMH	Sozialistische Monatshefte
Sp.	Spalte
StädteO	Städteordnung
Sten. Berichte	Stenographische Berichte
StRegBl.	Staats- und Regierungsblatt
StuSt	Staat und Staatswissenschaften
USPD	Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands
VerwA	Verwaltungsarchiv
Vjschr.	Vierteljahresschrift
VVdStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer
Z	Zentrum
Zs.	Zeitschrift

Einleitung

I.

In der repräsentativen Demokratie der Gegenwart ist das Wahlrecht grundsätzlich von der Geschlechtszugehörigkeit unabhängig. Dies ergibt sich aus dem Wesen der Demokratie selbst. In einem Repräsentativsystem stellen Wahlen die Verbindung zwischen zu Vertretenden und Vertretern her. Die Organisation der Wahl und insbesondere die Ausdehnung der Wahlberechtigung, die von seiten des Staates durch das Wahlrecht festgelegt wird, entscheidet über die Basis, auf die sich die Vertretungskörperschaft stützen will, über Chancen und Maß der Durchsetzung des vorhandenen politischen Willens. In der Demokratie ist es das zum Ursprung aller Staatsgewalt erklärte Volk, das in der Wahl seinen politischen Willen kundtut¹.

Will ein demokratisches System sich nicht auf Voraussetzungen stützen, die außerhalb seiner Legitimation liegen, so muß das Wahlrecht deshalb grundsätzlich alle Angehörigen des als Verfassungsorgan verstandenen »Volkes« umfassen. Hängt die Wahlberechtigung etwa vom Geschlecht, den Vermögensverhältnissen, der Rasse oder der Religion ab, so setzt die Anerkennung der so bestimmten Vertretung die Akzeptanz nicht allein des Prinzips der Volkssouveränität, sondern gleichzeitig auch der zugrunde gelegten Differenzierungskriterien voraus, deren Legitimation die unter Beschränkungen durchgeführte Wahl nicht vermitteln kann. Demokratie schließt also notwendig staatsbürgerliche Gleichheit ein². Gleichzeitig ist die Demokratie das *einzige* politische System, das staatsbürgerliche Gleichheit zwingend in sich birgt: »Nur wenn und weil man voraussetzt, daß in Wahlen die Idee demokratischer Legitimität, also die Gleichachtung aller Bürger, weitestmöglich zu verwirklichen sei, gebührt jedem Bürger streng und formal gleiches Stimmrecht.«³

Die Gleichbewertung aller Staatsbürger bei der Ausübung des Wahlrechts ist so eine wesentliche Grundlage der freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes⁴. Formuliert ist dieser Grundsatz in Art. 38 Abs. 1

1 Vgl. H. Meyer in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Bd. 2, § 37, Rdn. 1 ff.

2 Zu diesem Zusammenhang insb.: E. W. Böckenförde in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Bd. 1, § 22, Rdn. 41 ff.; R. Zippelius, RuG Kap. 26 I 1, S. 306, m. w. N. sowie R. Grawert, Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft, in: Der Staat Bd. 23 (1984), S. 202 ff.; H. Meyer, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S. 203.

3 R. Zippelius, RuG Kap. 26 II 2, S. 320.

4 BVerfGE 6, S. 84, 91; 11, S. 351, 360 f.; 41, S. 399, 413; 51, S. 222, 234; in BVerfGE 89, S. 155, 171 interpretiert das BVerfG weitergehend das subjektive Wahlrecht als Recht auf Demokratie.

S. 1 GG, der mit der allgemeinen und gleichen Wahl den Zugang aller Angehörigen des Volkes zum Wahlrecht garantiert und eine Differenzierung nach dem Gewicht der einzelnen Stimmen verbietet. Eine Durchbrechung dieser Gleichheit im Bereich der staatlichen Willensbildung ist nur aus zwingenden Gründen zulässig⁵. Daß das Geschlecht eine Ungleichbehandlung im Wahlrecht nicht zu begründen vermag, war den Vätern (und Müttern) des Grundgesetzes bereits so selbstverständlich, daß eine ausdrückliche Festlegung im Wahlrechtsartikel unterblieb⁶. Diese Selbstverständlichkeit ist aber bekanntlich kein zeitenübergreifendes Faktum.

Weniger als fünfzig Jahre vor dem Erlaß des Grundgesetzes hatte sich aus einer geschlechtsneutralen Formulierung des Wahlgesetzes mit gleicher Selbstverständlichkeit der *Ausschluß* der Frauen ergeben – so erklärte der bayerische Gesetzgeber in bezug auf die Voraussetzungen des Landtagswahlrechts:

»Daß zu diesen Voraussetzungen weiterhin auch noch das männliche Geschlecht gehört, stand schon bisher nach allgemeiner übereinstimmender Auslegung als selbstverständlich fest und bedarf auch im neuen Gesetz nicht der ausdrücklichen Erwähnung.«⁷

Bis 1918 hatte man in Deutschland Frauen allein wegen ihrer Geschlechtszugehörigkeit ohne weiteres das Wahlrecht vorenthalten. Auch in den meisten anderen Staaten der Welt ist das Frauenwahlrecht erst eine Errungenschaft des 20. Jahrhunderts.

Der aus heutiger Sicht evidente Zusammenhang von Demokratie, Gleichheit und staatsbürgerlicher Gleichberechtigung der Geschlechter stellt also ein relativ neues Ergebnis der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung dar. Diese Entwicklung läßt sich als Prozeß interpretieren, der gekennzeichnet ist durch eine immer zunehmende Bedeutung der demokratischen Legitimation und damit zugleich durch eine Ausweitung des Kreises derjenigen, deren Zustimmung man für notwendig erachtete. Der Gleichheitsgedanke erscheint dabei als Motor der demokratischen Entwicklung, seine praktische Umsetzung als deren Folge. So schreibt Reinhold Zippelius über den Gedanken der staatsbürgerlichen Gleichheit, dessen ethische Rechtfertigung er auf die Kantsche Ethik zurückführt: »Diese Idee verlieh der unaufhaltsam vordringenden Demokratie ihre Legitimität, motivierte die Gleichstellung aller Staatsbürger,

5 BVerfGE 8, 69; 14, 132; 41, 12; 51, 234; 69, 106.

6 Eine Ungleichbehandlung ist aber selbstverständlich durch Art. 3 Abs. 2 und 3 GG untersagt. Im Parlamentarischen Rat wurde nicht über das Frauenwahlrecht, sondern über die immer noch aktuelle Frage der Gewährleistung einer tatsächlichen Repräsentation von Frauen verhandelt, vgl. dazu K. Eulers, Frauen im Wahlrecht, S. 45 ff.

7 Begründung zum Entwurf eines Landtagswahlgesetzes v. 28.9.1903, Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten, 33. Landtag, 4. Beilage, Beil. Bd. 13, S. 327. Vgl. i. einzelnen: Teil I A III 2 b).

verdrängte die einem allgemeinen und gleichen Wahlrecht entgegenstehenden Besitzqualifikationen . . . und führte schließlich auch zur staatsbürgerlichen Gleichstellung der Geschlechter.«⁸ Die Gleichberechtigung der Frauen im Wahlrecht erscheint so als notwendige Konsequenz einer allgemeinen Entwicklung, als jüngster Schritt hin zur staatsbürgerlichen Gleichheit⁹.

Der von der Warte staatsphilosophischer Betrachtung aus evidente Zusammenhang zwischen Demokratie, Gleichheit und Wahlrechtserweiterung realisierte sich im historischen Fortgang jedoch nicht bruchlos und noch weniger von selbst. Dies gilt, wie vor allem Otto Dann¹⁰ nachgewiesen hat, für die staatsbürgerlichen Rechte im allgemeinen. Aber auch die Einbeziehung der Frauen in den Kreis der Wahlberechtigten war in der geschichtlichen Entwicklung nicht die zwangsläufige Konsequenz einer demokratischen Verfassungsordnung. Dies läßt sich im internationalen Vergleich vor allem am Beispiel Frankreichs und der Schweiz belegen. Frankreich hatte ein allgemeines Männerwahlrecht schon 1848 eingeführt und war von 1871 an als Republik verfaßt – die Zulassung der Frauen zum Wahlrecht ließ aber bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs auf sich warten¹¹. Die Schweiz, vielen ein Mutterland der Demokratie, gewährte auf Bundesebene erst 1971 das Frauenwahlrecht, auf der kantonalen Ebene war ein Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts erforderlich, um 1990 die Gleichberechtigung der Geschlechter im Wahlrecht endgültig durchzusetzen¹². Auch die Anstrengungen, die vor allem in England und den Vereinigten Staaten, den Ländern mit den stärksten Frauenstimmrechtsbewegungen, erforderlich waren, um den Ausschluß des weiblichen Geschlechts vom Wahlrecht zu durchbrechen¹³, zeigen, daß die Gewährung des Frauenwahlrechts zumindest für die Zeitgenossen keineswegs zwangsläufig auf die Erweiterung des Wahlrechts für Männer folgte.

8 R. Zippelius, RuG Kap. 26 I 1 S. 307, AStL § 34 II 1, S. 338.

9 Vgl. auch M. Kriele, Einführung in die Staatslehre, S. 224 f.

10 Gleichheit und Gleichberechtigung, insb. S. 132 ff.; vgl. zum Wahlrecht auch H. Meyer, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S. 83 ff.

11 Die Zulassung der Frauen wurde 1944 in Algerien beschlossen. Zu den vorangegangenen Auseinandersetzungen: A. u. N. du Roy, *Citoyennes*, insb. S. 205 f.; Hause/Kenney, *Women's Suffrage and Social Politics in the French Third Republic*, insb. S. 169 ff., 180 f.; R. Huard, *Le suffrage universel en France*, S. 340 ff., 362.

12 Urteil v. 27.11.1990, Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts Bd. 116, Teil 1, Nr. 56, S. 359 ff. Das Urteil richtete sich gegen den Kanton Appenzell/Innerrhoden. Bis zu dieser Entscheidung wurde das von 1981 an in der Schweizerischen Bundesverfassung festgeschriebene Gebot der Gleichberechtigung der Geschlechter (Art. 4 Abs. 2 der BV) auf die kantonalen Wahlen nicht angewendet.

13 Zur englischen Stimmrechtsbewegung vgl. vor allem: R. Strachey, *The Cause*, insb. S. 103 ff.; 287 ff.; C. Rover, *Women's Suffrage and Party Politics in Britain*; aus feministischer Sicht: S. K. Kent, *Sex and Suffrage in Britain*, insb. S. 184 ff. Zur Geschichte der WSPU, der militanten »Suffragetten«, Chr. Pankhurst, *Unshackled. How we won the Vote*; und B. Clemens, *Zur Geschichte der englischen Stimmrechtsbewegung*, in: Chr. Wickert, Hrsg. *Heraus mit dem Frauenstimmrecht. Zu den Vereinigten Staaten v. a.: E. Flexner, Hundert Jahre Kampf; A. S. Kradtior, The Ideas of the Woman Suffrage Movement; und E. Du-Bois, Feminism and Suffrage*.

Dies begründet die Annahme, daß die Durchsetzung der staatsbürgerlichen Gleichberechtigung der Frau zwar zweifellos Teil eines allgemeinen Fortschritts hin zur Gleichheit war, bedingt durch die Spezifika des Geschlechterverhältnisses aber auch Besonderheiten aufweist, die eine eigenständige Auseinandersetzung erfordern. Berücksichtigt man weiterhin, daß es sich immerhin um die Hälfte der Bevölkerung handelte, die vom Wahlrecht zunächst ausgeschlossen blieb, so rechtfertigt der aus einer Analyse der Wahlrechtsentwicklung im Hinblick auf die Einbeziehung der Frauen zu erwartende verfassungsgeschichtliche Erkenntnisgewinn auch aufgrund der Breite der Betroffenheit eine eingehende Untersuchung.

II.

Die deutsche verfassungsgeschichtliche Forschung hat dennoch der Entwicklung hin zur Gleichberechtigung der Frau im öffentlichen Leben bislang nur wenig Beachtung geschenkt. Die verbreiteten Gesamtdarstellungen beschränken sich in der Regel auf den Hinweis, daß die Novemberrevolution und die Weimarer Reichsverfassung neben anderen Wahlrechtsänderungen auch die Einbeziehung der Frauen in den Kreis der Wähler gebracht habe¹⁴. Auch Monographien zum Wahlrecht gehen auf die Frage des Frauenwahlrechts in der Regel nicht ein¹⁵. Im Rahmen von Einzeldarstellungen wird die Stellung der Frau in erster Linie von Otto Dann in seinem grundlegenden Werk zur Geschichte des Gleichheitsbegriffes behandelt¹⁶, außerdem relativ ausführlich von Hans-Jürgen Böhme in seiner Abhandlung zu politischen Rechten in der Naturrechtslehre des 18. Jahrhunderts und in der Staatstheorie des Frühkonstitutionalismus¹⁷. Kathrin Eulers widmet einen Teil ihrer Dissertation »Frauen

14 Vgl. H. Boldt, DtVerfG Bd. 2, S. 225; F. Hartung, DtVerfG S. 313; auch E. R. Huber äußert sich zu den Hintergründen der Einführung des Frauenwahlrechts nicht (vgl. DtVerfG Bd. 5, S. 793, 1067); ebenso wenig O. Kimminich, DtVerfG, S. 486; C. F. Menger, DtVerfG der Neuzeit, S. 168, Rdn. 338; Mitteis/Lieberich, DtRG, Kap. 48 IV 1, S. 454; D. Willoweit, DtVerfG, § 37 II, S. 281. Wenig mehr vermeldet M. Botzenhart, der sich aber immerhin kurz zu den Folgen des Frauenwahlrechts äußert (DtVerfG, S. 136, 158); ähnlich H. Fenske, DtVerfG, S. 41, 43. E. Forstthoff geht auf die Wahlrechtszulassung der Frauen gar nicht ein, obwohl er sich mit den Folgen des Verhältniswahlsystems relativ ausführlich auseinandersetzt (DtVerfG der Neuzeit, S. 169 f.).

15 H. Meyer vermeldet nur: »Selbstverständlich bezog es [das allgemeine Wahlrecht, Verf.] sich nur auf die Männer. Das erste Frauenwahlrecht ist in Europa erst 1902 eingeführt worden, in England erst 1928 und in der Schweiz im wesentlichen erst 1971.« (Wahlssystem und Verfassungsordnung, S. 90, FN. 31). In den Arbeiten zur Geschichte des Wahlrechts von H. Boberach (Wahlrechtsfragen im Vormärz), W. Gagel (Die Wahlrechtsfrage in der Geschichte der deutschen liberalen Parteien 1848-1918) und R. Patemann (Der Kampf um die preußische Wahlreform vor dem Ersten Weltkrieg) spielt die Frauenfrage keine Rolle.

16 Zum Gleichheitsbegriff in der bürgerlichen Frauenbewegung: Gleichheit und Gleichberechtigung, S. 236-248.

17 Politische Rechte des einzelnen in der Naturrechtslehre des 18. Jahrhunderts und in der Staatstheorie des Frühkonstitutionalismus, insb. S. 23-33; 100-103.

im Wahlrecht«, deren eigentlicher Gegenstand die Diskussion rechtlicher Möglichkeiten zur Verbesserung der politischen Partizipation von Frauen in der Gegenwart bildet, der Zusammenfassung der Geschichte des Frauenwahlrechts in Deutschland. Sie beschränkt sich allerdings, ihrer Aufgabenstellung entsprechend, auf das Reichstagswahlrecht und einen Überblick zur außerparlamentarischen Stimmrechtsbewegung¹⁸.

Die mittlerweile umfangreiche Literatur zur Geschichte der deutschen Frauenbewegung, die sich auch mit der Frauenstimmrechtsbewegung beschäftigt¹⁹, wurde in der verfassungsgeschichtlichen Forschung, anders als in der Geschichtswissenschaft²⁰, kaum rezipiert. In dieser Literatur spielen wiederum die verfassungsgeschichtlichen und rechtlichen Grundlagen der Frauenrechtsforderungen in der Regel nur eine untergeordnete Rolle. Dies gilt auch für die Geschichte der Frauenstimmrechtsbewegung, die Christl Wickert vorgelegt hat²¹. Das Verhältnis von Frauen und Recht hat vor allem Ute Gerhard in grundlegenden Arbeiten untersucht; die Frage der politischen Gleichberechtigung ist aber nur ein Teilaspekt ihrer Darstellungen²². Die Historikerin Ute Frevert wählt die Wahlrechtsfrage als Fallstudie im Rahmen einer politischen »Topographie« des Geschlechterverhältnisses im Wandel vom 18. zum 20. Jahrhundert und liefert die derzeit beste Zusammenfassung der Debatte, ihrer Zielstellung entsprechend aber keine umfassende Analyse der Rechtsentwicklung oder der Stimmrechtsbewegung²³. Eine zusammenfassende Darstellung des Weges zum politischen Frauenwahlrecht in Deutschland liegt bisher nicht vor. Die vorliegende Arbeit versucht, diese Lücke zu schließen.

18 Frauen im Wahlrecht, S. 19-44. Von der selben Autorin (unter ihrem Mädchennamen K. Heepe) auch: Zur Geschichte des Frauenwahlrechts, in: Jura 1989, S. 232 ff.

19 Vor allem: zur bürgerlichen Frauenbewegung B. Greven-Aschoff, Die bürgerliche Frauenbewegung in Deutschland 1894-1933; R. J. Evans, The Feminist Movement in Germany 1894-1933; B. Clemens, Menschenrechte haben kein Geschlecht. Zur sozialdemokratischen Frauenbewegung; H. Niggemann, Emanzipation zwischen Sozialismus und Feminismus; S. Richebächer Uns fehlt nur eine Kleinigkeit. Deutsche proletarische Frauenbewegung 1890-1914; und ebenfalls R. J. Evans Sozialdemokratie und Frauenemanzipation im deutschen Kaiserreich; außerdem die neueste und beste Gesamtdarstellung: U. Gerhard, Unerhört. Die Geschichte der deutschen Frauenbewegung.

20 Vgl. etwa die Kapitel: Frauenbewegung in den Standardwerken zur Deutschen Geschichte des 19. Jahrhunderts von Th. Nipperdey (Deutsche Geschichte 1866-1918, Bd. 1, S. 83-95) und H.-U. Wehler (Deutsche Gesellschaftsgeschichte 1849-1914, S. 1090-1097).

21 Heraus mit dem Frauenwahlrecht. Die Kämpfe der Frauen in Deutschland und England um die politische Gleichberechtigung.

22 Vgl. vor allem: Verhältnisse und Verhinderungen. Frauenarbeit, Familie und Rechte der Frauen im 19. Jahrhundert; und: Gleichheit ohne Angleichung. Frauen im Recht (zum Frauenstimmrecht insb. S. 111-116, S. 134-138).

23 »Mann und Weib, und Weib und Mann«. Geschlechterdifferenzen in der Moderne, S. 61-133.

III.

Die Arbeit setzt es sich zum Ziel, den Weg zur Einführung des Frauenwahlrechts in Deutschland darzustellen. Dabei beschränkt sie sich nicht darauf, den Ablauf der Ereignisse nachzuzeichnen, sondern strebt zugleich an, die Begründungen zu analysieren, auf die der Ausschluß der Frauen gestützt worden war und zu ermitteln, welchen Umständen das Frauenwahlrechts seine Durchsetzung letztlich verdankte. Es wird also untersucht, ob und in welcher Form die Geschlechtszugehörigkeit als Differenzierungskriterium im Wahlrecht diente, warum diese Differenzierung bestand und aus welchen Gründen sie schließlich aufgegeben wurde.

Damit steht die Bedeutung des Geschlechtsunterschieds für das Wahlrecht und damit für die Beziehung des einzelnen zum Staat im Mittelpunkt. Entscheidend ist also die Stellung, die dem weiblichen Geschlecht in Staat und Gesellschaft zugeschrieben wurde. Die Untersuchung soll jedoch nicht isoliert erfolgen. Die Geschichte des Frauenwahlrechts läßt sich nicht allein aus der Rolle der Frau erklären – sie war zugleich Teil der allgemeinen Wahlrechtsentwicklung, wurde durch Umstände beeinflusst, die unabhängig vom Geschlechterverhältnis bestanden. Für die Bestimmung des Kreises der Wahlberechtigten ist damit zugleich entscheidend, welche Funktion das Wahlrecht in einer bestimmten staatlichen Ordnung hat oder haben soll. Es wird also vorausgesetzt, daß die Frage des Frauenwahlrechts sowohl Teil der Frauenfrage als auch der Wahlrechtsfrage war – zu klären bleibt, wie sich das Verhältnis im einzelnen gestaltete.

Dieser Zielsetzung entsprechend gliedert sich die Untersuchung in drei Teile.

Der erste Teil der Arbeit (Teil 1) versucht, die Zusammenhänge zwischen der allgemeinen Wahlrechtsentwicklung und der Stellung der Frau im Wahlrecht für den Zeitraum bis 1918 anhand der gesetzlichen Grundlagen nachzuzeichnen. Der Darstellung der Wahlrechtsbestimmungen geht dabei jeweils eine Einführung zur Stellung der gewählten Organe und damit zur Funktion des Wahlrechts voraus. Zugleich werden die Bestimmungen des (Staats-)Angehörigkeitsrechts (A I, B I) behandelt, die nach hier vertretener Auffassung als Voraussetzung des Wahlrechts die Basis der politischen Beteiligungsrechte bilden. Die Darstellung beschränkt sich nicht auf das parlamentarische Wahlrecht (A), sondern bezieht das Kommunalwahlrecht (B) und Wahlrechtsregelungen in anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften (C) in die Betrachtung ein.

Ziel des Ersten Teils ist es zum einen, nach »Vorläufern« der Zulassung der Frauen zum parlamentarischen Wahlrecht zu suchen, also zu fragen, inwieweit sich in bestimmten Bereichen eine Einbeziehung der Frauen bereits an-

kündigte. In diesem Zusammenhang steht auch die Frage, ob sich in bezug auf die Wahlrechtsentwicklung bis 1918 von einer Tendenz hin zur staatsbürgerlichen Gleichheit sprechen läßt und wie sich allgemeine Wahlrechtsreformen auf die Stellung der Frau auswirkten. Zugleich wird in diesem Abschnitt der Versuch unternommen, aus der Systematik der rechtlichen Regelungen selbst Schlußfolgerungen dafür abzuleiten, warum das weibliche Geschlecht im wesentlichen von den politischen Rechten ausgeschlossen blieb. Auch in diesem Zusammenhang sind die Bestimmungen des Angehörigkeitsrechts relevant, da sie im Gegensatz zu den Wahlrechtsbestimmungen Frauen miteinbezogen.

Auf der Grundlage der so gewonnenen Ergebnisse versucht der zweite Teil (Teil 2), die Hintergründe des fortdauernden und nahezu umfassenden Ausschlusses der Frauen von politischen Rechten zu erhellen. Er beschäftigt sich schwerpunktmäßig zunächst mit der Herausbildung des modernen Staatsbürgerbegriffes an der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert (A). Dieser Zeitraum wird ausführlich dargestellt, weil sich hier noch eine relative Offenheit politischen Rechten von Frauen gegenüber zeigt. Im Anschluß wird die Weiterentwicklung dieses Begriffes bis zum ausgehenden 19. Jahrhundert (B) insbesondere im Hinblick auf die sich entwickelnden politischen Strömungen umrissen. Die Darstellung versucht, sowohl die Position der verschiedenen Denker in bezug auf die Bedeutung des Wahlrechts als auch ihre Sichtweise der Stellung der Frau deutlich zu machen. Den Ergebnissen des Ersten Teils entsprechend wird im Zusammenhang des letzteren Punktes besonders die Stellung der Frau in der Familie berücksichtigt.

Dabei ist die Darstellung in doppelter Hinsicht beschränkt. Zum einen bezieht sie sich nur auf die Entwicklung individueller politischer Rechte, vor allem des Wahlrechts, und damit auf einen begrenzten historischen Zeitraum: Zu Beginn dieser Epoche bestand ein relativ klar definiertes Verständnis des Verhältnisses zwischen Frau, Familie und Staat. Nach der Entstehung dieses Verständnisses und damit nach den Ursprüngen der Unterordnung der Frau in Staat und Gesellschaft fragt die vorliegende Arbeit nicht. Zum anderen konzentriert sich die Darstellung auf die in der deutschen Staatslehre für den Ausschluß der Frauen entwickelten Rechtfertigungsmuster. Deren sozialgeschichtliche Hintergründe sind nicht ihr eigentlicher Gegenstand. Den Wirklichkeitsbezug der dargestellten Theorien soll vielmehr die Gegenüberstellung mit den zeitgenössischen zivilrechtlichen Kodifikationen ermitteln. (A IV, B V). Der Zweite Teil gibt damit wieder, wie Staatslehre und Gesetzgebung die Stellung der Frau sehen wollten. Das so entstandene Bild spiegelt die Lebensrealität der deutschen Frauen des 19. Jahrhunderts selbstverständlich nur in einem Ausschnitt wider. Dies gilt vor allem für ihre Stellung in der Familie. Deren (rechtlich und in letzter Konsequenz auch praktisch) hierarchi-

sche Struktur wirkte sich gerade unter den Bedingungen einer akzeptierten und als selbstverständlich vorausgesetzten geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung im Alltagsleben in der Regel nicht so deutlich beschränkend aus, wie es die Rechtslage nahelegt. Ehe und Familie als Institutionen wurden, wie aus der Geschichte der Frauenbewegung belegt, von der Mehrzahl der Frauen als in hohem Grade schützenswert erachtet.

Im Anschluß an die Rechtslage und die Theoriekonzepte werden zu deren Rechtfertigung im dritten Teil (Teil 3) die Auseinandersetzungen um das Frauenwahlrecht behandelt. Dabei geht es zunächst um die Entstehung und den Stellenwert der Frauenwahlrechtsforderung in der bürgerlichen Frauenbewegung einerseits und der Sozialdemokratie andererseits. Es geht also um die Ansprüche der Frauen selbst und deren Begründungskonzepte. Schon an diesem Punkt soll auch deutlich werden, inwieweit es Unterschiede zwischen den Positionen einzelner Vertreterinnen gab (A I). Dieser Differenz innerhalb der Frauenbewegung selbst wird dann zunächst anhand des Zusammenhanges von Frauenwahlrechtsfrage und allgemeiner Wahlrechtsfrage und der Rolle der Frauen in den verschiedenen Parteien nachgegangen (A II), im folgenden auch im Hinblick auf die Wirksamkeit der gemäßigten Frauenbewegung in den Gemeinden und für das Kommunalwahlrecht (A III). Ein eigenes Kapitel ist sowohl den Veränderungen, die der Erste Weltkrieg für die Wahlrechtsfrage mit sich brachte (B), wie auch der Einführung des Frauenwahlrechts in der Novemberrevolution (C) gewidmet.

Der Dritte Teil beschäftigt sich also vorwiegend mit der Bewegung für das Frauenstimmrecht. Der mit dieser Konzentration verbundenen Gefahr, die Bedeutung der Stimmrechtsbewegung im allgemeinen politischen Kontext zu überschätzen, soll vor allem durch eine Auswertung der Parlamentsverhandlungen auf Reichs- und Landesebene begegnet werden, soweit sie sich mit dem Frauenwahlrecht beschäftigen (A IV, B IV). Diese Analyse muß auch Aufschluß darüber geben, inwieweit von Fortschritten in Richtung auf die politische Gleichberechtigung der Frau und damit von Erfolgen der verschiedenen Richtungen der Stimmrechtsbewegung gesprochen werden kann. Im Ergebnis steht dahinter die Frage, auf welche Umstände die Einführung des Frauenwahlrechts in Deutschland letztlich zurückzuführen war.

Es steht nicht in der Absicht der Arbeit, den Gebrauch zu untersuchen, den die Frauen im weiteren von den politischen Rechten machten. Zum Abschluß soll aber eine kurze Auswertung der ersten wirklich allgemeinen Wahlen auf Reichsebene und der Arbeit der aus diesen Wahlen hervorgegangenen verfassungsgebenden Nationalversammlung gerade in bezug auf die im Zweiten Teil untersuchten Problemfelder einen Ausblick auf die Chancen realer Partizipation ermöglichen, die das Frauenwahlrecht bot (C IV).

Methodisch stützt sich die Arbeit in Teil 1 in erster Linie auf die Auswertung der Gesetzgebung in bezug auf das Wahlrecht und die zugrundeliegenden Angehörigkeitsregelungen. Herangezogen wurden auch die zeitgenössischen Interpretationen durch Lehre und Rechtsprechung und zum Teil die Gesetzgebungsmaterialien. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt auf dem Zeitraum des Deutschen Reiches; Vollständigkeit konnte angesichts der Fülle der zu behandelnden Regelungen nicht angestrebt werden. Dies gilt auch für Teil 2, der nicht vorgibt, eine umfassende Auseinandersetzung mit der Staatslehre des behandelten Zeitraums zu liefern. Wenn auch versucht wurde, anhand einzelner Vertreter die charakteristischen Denkströmungen zu erfassen, so bleibt die Auswahl doch subjektiv. Eine umfassende Auseinandersetzung mit den Werken der behandelten Autoren konnte im Rahmen der Arbeit nicht vorgenommen werden; es schien aber erforderlich, die Aussagen zu Frauen- und Wahlrechtsfragen in den Gesamtzusammenhang der jeweils vertretenen Lehre einzuordnen und so nachvollziehbar zu machen. Wesentliches Anliegen war es, die Denker im Kontext ihrer Zeit zu erfassen. Dies gilt auch für die Auseinandersetzung mit den verschiedenen Strömungen der Frauenbewegung, die im Teil 3 vorgenommen wird. Sie basiert im wesentlichen auf der Auswertung der wichtigsten Zeitschriften der Frauenbewegung für diesen Zeitraum; daneben wurde auch die in diesem Bereich mittlerweile zahlreich erschienene Sekundärliteratur herangezogen. Die Auswertung der Parlamentsverhandlungen zum Thema des Frauenwahlrechts erfolgte systematisch hinsichtlich der Reichstagsverhandlungen und der Verhandlungen des preußischen und bayerischen Landtags; im übrigen wurden einzelne Debatten untersucht, auf die sich in den genannten Frauenzeitschriften Hinweise fanden.

Zur Begrifflichkeit: Soll der Begriff der *Wahl* nicht bezogen auf ein bestimmtes politisches System, sondern möglichst neutral definiert werden, so bietet sich die eher technische Beschreibung Dieter Nohlens²⁴ an, der in der Wahl ein Mittel zur Bildung von Körperschaften oder zur Bestellung einer Person in ein Amt sieht. Die Wahl unterscheidet sich dabei von anderen Bestellungs-techniken durch das Wahlverfahren: Die von einer abgegrenzten Wählerschaft, den Wahlberechtigten, abgegebenen Stimmen werden nach einem vorher festgelegten Maßstab ausgezählt und in Mandate übertragen. Das *Wahlrecht* ist dann zum einen der Inbegriff der Rechtsnormen, die die Wahl der Organe regeln. Der Begriff bezeichnet also das objektiv in Bezug auf die Wahl geltende Recht. Zum anderen wird auch das Recht des einzelnen, an der Bestellung von Organen mitzuwirken, als Wahlrecht bezeichnet – also die Zulas-

24 In: Sternberger/Vogel, Die Wahl der Parlamente, Bd. 1, 1. Hbbd., S. 2 f.

sung zur Wahl, die Stimmberechtigung des einzelnen²⁵. Hinsichtlich dieses Wahlrechts unterscheidet man wiederum zwischen *passivem* und *aktivem* Wahlrecht – also der Fähigkeit, gewählt zu werden, und der zu wählen.

In der vorliegenden Untersuchung wird der Begriff des Wahlrechts sowohl im objektiven als auch im subjektiven Sinne gebraucht – der unterschiedliche Sinngehalt ergibt sich jeweils unschwer aus dem Zusammenhang. Auch eine konsequente begriffliche Differenzierung zwischen dem Begriff des *Stimmrechts* im Sinne eines nur aktiven Wahlrechts einerseits und dem *Wahlrecht* als umfassender Berechtigung andererseits erschien nicht angebracht. Wie sich schon in der Namensgebung ausdrückt, unterschied die deutsche Stimmrechtsbewegung die beiden Begriffe nicht – der Verband für Frauenstimmrecht etwa trat für die volle staatsbürgerliche Gleichberechtigung ein. Auch in der öffentlichen Diskussion wurden »Stimmrecht« und »Wahlrecht« synonym gebraucht. Soweit sich Forderungen und Zugeständnisse tatsächlich nur auf das aktive oder das passive Wahlrecht beziehen, ist dies im Text ausdrücklich erwähnt.

Auf das Wahlrecht im subjektiven Sinn beziehen sich die Wahlrechtsbestandteile, die nachfolgend zur Beschreibung der dargestellten Wahlsysteme verwendet werden. Als *allgemein* gilt dabei ein Wahlrecht, das grundsätzlich alle Staatsangehörigen unabhängig von deren persönlichen Eigenschaften zur Wahl zuläßt. Als Verstoß gegen die Allgemeinheit der Wahl sollen dabei nur solche Beschränkungen nicht gelten, die auch heute noch bestehen²⁶. Entgegen der Terminologie des 19. Jahrhunderts werden deshalb Wahlrechte, die Frauen ausschließen, nicht als allgemein bezeichnet²⁷. Die *Gleichheit* der Wahl bezieht sich demgegenüber auf das Gewicht, das der abgegebenen Stimme bei der Bestimmung des Wahlergebnisses zukommt. Gleich sind Wahlen, die jeder Stimme das gleiche Gewicht für das Wahlergebnis zumessen. Weiterhin lassen sich Wahlsysteme danach unterscheiden, ob die Wähler die Abgeordneten *unmittelbar* oder nur durch zwischengeschaltete Wahlmänner bestimmen und ob die Wahl *geheim* oder öffentlich erfolgt.

In bezug auf die Geschichte der Frauenstimmrechtsbewegung wurde versucht, im wesentlichen die zeitgenössische Terminologie zu übernehmen – dies gilt vor allem für Begriffe wie »gemäßigt« oder »radikal«. Daraus folgt auch ein Verzicht auf die Begriffe »Feminismus« und »feministisch«, die in der deutschen Frauenbewegung nicht gebräuchlich waren und heute sehr unterschiedlich definiert werden.

25 K. Braunias, Das parlamentarische Wahlrecht, Bd. 2, S. 2.

26 So vor allem eine Altersbeschränkung (vgl. Art. 38 Abs. 2 GG), die beschränkte Zulassung von Auslandsdeutschen (§ 12 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 BWahlG), der Ausschluß von Geisteskranken (§ 13 Nr. 2 u. 3 BWahlG), und die Möglichkeit der Entziehung des Wahlrechts durch Richterspruch als Nebenstrafe (§ 13 Nr. 1 BWahlG), vgl. dazu L. Gramlich, Allgemeines Wahlrecht, in: Grenzen?, in: JA 1986, S. 129 ff.

27 So auch D. Nohlen, in: Sternberger/Vogel, Die Wahl der Parlamente, Bd. 1, S. 22 f.