

# Teil 1: Die Stellung der Frau im Wahlrecht

Wahlen, auch in politischen Zusammenhängen, lassen sich schon in der Antike und auch im Mittelalter nachweisen. Das politische Wahlrecht als individuelles Recht und Instrument der Herrschaftslegitimation aber ist ein Kind des 19. Jahrhunderts. Erst mit dem Anspruch, eine Volksvertretung zu schaffen, die sich nicht auf die Abbildung der ständischen Gliederungen des Volkes beschränkte, sondern an einem abstrakten, allen Volkszugehörigen gemeinsamen Status, der Staatsangehörigkeit, anknüpfte, wurde das Wahlrecht zu einem zentralen und zugleich potentiell allgemeinen Recht.

Vor der Darstellung dieser Entwicklung soll eine Skizze des *status quo ante* in bezug auf politische Partizipationsmöglichkeiten von Frauen stehen, der politischen Rechte von Frauen in der traditionellen Gesellschaft<sup>1</sup>.

## *Vorbemerkung: Politische Rechte der Frau in der traditionellen Ordnung*

Staatsbürgerliche Rechte nach dem heutigen Verständnis kannte die traditionelle ständisch gegliederte Gesellschaft nicht. Sie ruhte auf letztlich transzendent legitimierten – nämlich als göttlich vorbestimmt gedachten – Ordnungen. Das Recht auf Teilhabe an der Herrschaftsausübung kam dem einzelnen nicht als in seiner Person begründeter Anspruch, sondern nur als Konsequenz seiner Stellung innerhalb dieser Ordnungen zu. Die Vorstellung gleicher politischer Rechte für alle Menschen war mit dieser Verfassung unvereinbar; sie scheidete schon am Fehlen eines abstrakten, nicht ständisch geprägten Angehörigkeitsstatus.

Herrschaft und politische Rechte waren in der traditionellen Gesellschaft nur einem kleinen Teil der Bevölkerung zugänglich. Das Geschlecht aber stellte

1 Mit diesem Begriff soll die Gesellschaftsform beschrieben werden, die der Staatsbürgergesellschaft vorausging. Da es im vorliegenden Zusammenhang vor allem um den Unterschied zwischen dieser und der modernen Ordnung geht, mußte auf eine Darstellung der Unterschiede verzichtet werden, die etwa zwischen der Stellung einer Regentin im Mittelalter und im ausgehenden 18. Jahrhundert selbstverständlich bestanden. Andererseits war es möglich, noch die Stellung der Frau in traditionellen Systemen der Herrschaftslegitimation im 19. Jahrhundert einzubeziehen.

für ihre Ausübung zwar ein Hemmnis, doch keine absolute Disqualifikation dar<sup>2</sup>.

## 1. Herrscherinnen

Die Möglichkeiten und Grenzen weiblicher Herrschaft lassen sich am Beispiel der Thronfolge *Maria Theresias* (1717-1780) zeigen.

Mit dem Tod Karls VI. 1740 starben die Habsburger in der männlichen Linie aus. Seine Ehe hatte aber zwei Töchter, Maria Theresia und ihre Schwester Maria Anna, hervorgebracht. Karls Ziel war es gewesen, das gesamte Habsburgische Erbe ungeteilt seiner ältesten Tochter zukommen zu lassen, alle Nebenlinien aber von der Thronfolge auszuschließen. Dies hatte er mit der *pragmatischen Sanktion* zu erreichen versucht. Zunächst als Hausgesetz verkündet, später den Ständen der habsburgischen Länder zur Anerkennung unterbreitet, legte die Sanktion Unteilbarkeit und Untrennbarkeit der habsburgischen Lande und das Recht der Erstgeburt im männlichen und – subsidiär – im weiblichen Stamm fest<sup>3</sup>.

In bezug auf die habsburgischen Stammlande hatte die pragmatische Sanktion hinsichtlich der weiblichen Erbfolge keine neue Regelung getroffen. Schon das *privilegium minus* aus dem Jahr 1156 sprach dem Geschlecht der Babenberger das zum Herzogtum erhobene Österreich als erbliches Lehen zu, das nicht nur ihren männlichen, sondern auch ihren weiblichen Nachkommen gesichert wurde. Das *privilegium*, das nicht allein den Herzog, sondern ausdrücklich auch seine Gemahlin zu Lehnsträgern bestimmte, ist das erste Reichslehen, das auch die weibliche Lehnsfolge vorsieht<sup>4</sup>. Die Zulassung von Frauen zum Lehnsrecht blieb kein Einzelfall. In dem Maß, in dem das Lehen von der ursprünglichen Schutz- und Treuebeziehung zu Eigengut und Handelsbeziehung wurde, versuchte man, dessen Vermittlung und Weitergabe innerhalb des Familienverbandes auch durch die Einbeziehung der weiblichen Familienmitglieder sicherzustellen. Doch blieb das »Weiberlehen« Aus-

- 2 Die verfassungsrechtliche Stellung der Frauen in der traditionellen Gesellschaft ist bislang soweit ersichtlich nicht Gegenstand einer umfassenden Untersuchung gewesen. Diese Lücke zu schließen strebt die vorliegende Arbeit in keiner Weise an. Im folgenden kann es nur um die Zusammenfassung einiger Forschungserträge gehen, wobei für das Mittelalter vor allem auf E. Ennens grundlegendes Werk (Frauen im Mittelalter), für die frühe Neuzeit vor allem auf die Arbeiten von E. Koch (Maior dignitas est in sexu virili. Das weibliche Geschlecht im Normensystem des 16. Jahrhunderts) und insbesondere H. Wunder (»Er ist die Sonn', sie ist der Mond«: Frauen in der frühen Neuzeit) zurückgegriffen wurde.
- 3 H.-J. Becker, Pragmatische Sanktion, in: HRG: Bd. 3, S. 1863 f.; W. Brauneder, Österreichische Verfassungsgeschichte, S. 73; E. Hellbling, Österreichische Staats- und Verfassungsgeschichte, S. 276 f.; F. Walter, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, S. 81 ff. Zur Vorgeschichte: W. Schulze, Hausgesetzgebung und Verstaatlichung im Hause Österreich, in: J. Kunisch, Der dynastische Fürstenstaat, insb. S. 267 ff.
- 4 E. Ennen, S. 132; E. Hellbling, S. 24 f.

nahme. Es war der ausdrücklichen Verleihung bedürftig und stellte die Geschlechter in bezug auf die Erbfolge nicht gleich, sondern ließ nur für den Fall des sonstigen Heimfalls an den Lehnsherrn, zum Teil auch für den Fall an eine Seitenlinie, die weibliche Erbfolge zu. Bei der Erfüllung der Lehnspflichten mußten die Frauen sich vertreten lassen; sie waren nicht Teil der Heerschildordnung und konnten daher keine Lehen empfangen, die zum Kriegsdienst verpflichteten<sup>5</sup>.

Für Österreich wurde die Möglichkeit der weiblichen Erbfolge den Habsburgern bestätigt<sup>6</sup>; dies galt auch für Böhmen. In Ungarn jedoch war die weibliche Erbfolge ausgeschlossen<sup>7</sup>. Mit der Annahme der pragmatischen Sanktion aber, die nicht allein durch die verschiedenen Stände erfolgte, sondern auch von den europäischen Mächten garantiert und durch Verzichtserklärungen der Töchter Josephs I. abgesichert wurde, schien die Erbfrage entschieden<sup>8</sup>.

Trotz dieser umfänglichen Vorsorgemaßnahmen gestaltete sich die Thronfolge Maria Theresias aber keineswegs unproblematisch. Sie hatte sich nicht nur mit von zwei Seiten erhobenen Ansprüchen auf ihren Thron, sondern auch mit der Invasion Friedrichs II. von Preußen auseinanderzusetzen, der die Gunst der Stunde nutzte, um auf dürftige Rechtsgründe gestützte Ansprüche auf Schlesien militärisch durchzusetzen. Zu ihrem Nachteil wirkte es sich weiter aus, daß sie als Frau nicht Kaiserin des Hl. Römischen Reiches werden konnte; Karl Albert von Bayern, der ihr zugleich die habsburgische Erbfolge streitig machte, wurde 1742 zum deutschen Kaiser gewählt. Erst im Erbfolgekrieg gelang es ihr, dem in der pragmatischen Sanktion festgelegten Erbrecht Anerkennung zu verschaffen und schließlich die Kaiserwahl ihres Gatten Franz von Lothringen zu erreichen, der ihr als Mitregent zur Seite stand, sie aus den Herrschaftsgeschäften aber keineswegs verdrängte. Später folgte ihr Sohn Joseph auf den Kaiserthron nach<sup>9</sup>.

- 5 Vgl. zusammenfassend E. Koch, S. 167 ff.; außerdem E. Ennen, S. 86, die im 11. Jahrhundert die ersten Zeugnisse für die Lehnsfähigkeit von Frauen ausmacht; H. Conrad, DtRG Bd. 1, S. 255; H. Thieme, Die Rechtsstellung der Frau in Deutschland, in: Gesammelte Schriften Bd. 1, S. 311 ff. Zu Weiberlehen im Reichsgrafenstand: J. Arndt, Möglichkeiten und Grenzen weiblicher Selbstbehauptung, in: Vjschr. für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Bd. 77 (1990), S. 164 f.; M. Rummel, Die rechtliche Stellung der Frau im Sachsenspiegel-Landrecht, S. 128 f.
- 6 Mit dem *privilegium maius*, das zwar eine Fälschung darstellte, kraft kaiserlicher Bestätigung aber dennoch Wirksamkeit erlangte, vgl. E. Hellbling, S. 46 f., 53, 67 ff. (dort zu den einzelnen hier nicht dargestellten Hausgesetzen und ihrer Erbfolgeordnung).
- 7 E. Hellbling, S. 267 ff.
- 8 E. Hellbling, S. 277 ff. Die Annahme der Sanktion durch die verschiedenen Stände wie auch die Garantieerklärungen der europäischen Staaten waren unter erheblichen Opfern erkaufte worden, vgl. dazu auch F. Walter, S. 83 f.
- 9 Vgl. E. Hellbling, S. 283 ff.; F. Walter, S. 85 ff. Die Erbauseinandersetzungen im einzelnen bleiben hier unerörtert – der Streit handelte sich um die Frage, ob die Erbtochter, also die Tochter des letzten Kaisers, oder die weiblichen Nachkommen früherer Herrscher (Regredienterbin) zum Thron berufen sei.

Das Beispiel Maria Theresias zeigt zum einen, daß eine Frau in der traditionellen Ordnung zu höchsten staatlichen Ämtern berufen sein konnte – zugleich aber auch, daß es sich dabei nicht um die Regel, sondern stets um die Ausnahme handelte<sup>10</sup>. In einigen Staaten war die weibliche Erbfolge, zum Teil unter Berufung auf die *lex salica*<sup>11</sup>, gänzlich ausgeschlossen; in den übrigen trat sie nie gleichberechtigt ein, sondern nur dann, wenn es an männlichen Nachkommen fehlte.

Unter diesen Voraussetzungen aber bestand selbst im 19. Jahrhundert noch die Möglichkeit weiblicher Thronfolge in den deutschen Staaten. Eine rein agnatische Erbfolge war in Mecklenburg, Oldenburg, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Coburg und den beiden Fürstentümern Reuß festgelegt. Die anderen Staaten ließen dagegen subsidiär auch die kognatische Erbfolge zu. In Baden allerdings waren nur die männlichen Nachfahren der weiblichen Linie erbberechtigt, in den übrigen Ländern, etwa Bayern, Sachsen, Württemberg und Hessen, konnten auch Frauen selbst den Thron erlangen<sup>12</sup>.

In bezug auf Preußen war die Rechtslage umstritten. Art. 53 der Verfassung<sup>13</sup> sah dem Hausgesetz entsprechend nur ein Erbrecht »im Mannesstamm« vor. Zum Teil wurde aber angenommen, bei Erlöschen der männlichen Linie komme subsidiär dennoch die kognatische Folge in Betracht. Diese Debatte war auch im Hinblick auf die Reichsverfassung relevant – war doch der preußische König auch Deutscher Kaiser. Die »herrschende Meinung« ging von einem gänzlichen Ausschluß der Frauen aus<sup>14</sup>; mit einer Änderung der preußischen Verfassung aber sollte durch Einführung der weiblichen Erbfolge auch eine regierende Kaiserin möglich sein<sup>15</sup>.

Während weibliche Thronerbinnen im deutschen Raum seltene Ausnahme blieben, gibt es zahlreiche Beispiele vor allem für fürstliche Mütter, die für ihre minderjährigen Söhne die *Regentschaft* übernahmen<sup>16</sup>. Schon seit dem frühen Mittelalter lassen sich Regelungen ausmachen, die nicht den ältesten

10 Zu anderen Herrscherinnen der frühen Neuzeit: N. Z. Davis, Frauen, Politik und Macht, in: Duby/Perrot, Geschichte der Frauen Bd. 3, S. 192 ff., H. Wunder, »Er ist die Sonn, sie ist der Mond«, S. 206 f.

11 Vgl. A. Erler, Salisches Gesetz, in: HRG Bd. 4, S. 1278 ff. Die Ausschluß des weiblichen Geschlechts von der Thronfolge unter Berufung auf die *lex salica* ist historisch nicht korrekt.

12 Darstellung mit Nachweisen bei: G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, S. 236 ff., H. Rehm, Modernes Fürstenrecht, S. 252. K. Brater, Frauen, in: Deutsches Staatswörterbuch Bd. 3, S. 726. Zu Bayern: M. v. Seydel, Bayerisches Staatsrecht Bd. 1, S. 399. Zur Geschichte der agnatischen Erbfolge ebd., S. 403 ff.

13 Rev. Verfassung v. 31.1.1850, zit. nach E. R. Huber, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte Bd. 1, S. 500 ff.

14 H. Schulze, Die Hausgesetze der regierenden Fürstenhäuser Bd. 3, S. 624; K. v. Stengel, Das Staatsrecht des Königreiches Preußen, S. 42 f.; K. Brater, Frauen, S. 726. Dennoch verzichteten preuß. Prinzessinnen bei Vermählung auf Regierungsnachfolge nur für agnatische Thronfolge, vgl. H. Rehm, Fürstenrecht, S. 52 f.

15 H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. 2, S. 39.

16 Vgl. H. Wunder, »Er ist die Sonn, sie ist der Mond«, S. 206 f., 210 f.

Agnaten, sondern Frauen zur Führung der Vormundschaft über ihre Kinder und damit häufig auch zur Regentschaft beriefen. Mit der Rezeption des römischen Rechts scheint diese Form sogar die Regel dargestellt zu haben, mit Ausnahme allerdings der Kurlande, für die die Goldene Bulle (1356) die agnatische Regentschaft festgeschrieben hatte<sup>17</sup>. Im 19. Jahrhundert kannten noch Anhalt, Kurhessen, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Coburg, Reuß ältere Linie, Waldeck und Schaumburg-Lippe die Regentschaft durch Frauen. In Bayern und anderen Staaten war die »verwitbte Königin« berufen, soweit kein volljähriger Agnat vorhanden war. In Preußen und einigen anderen Staaten waren Frauen von der Regentschaft dagegen völlig ausgeschlossen<sup>18</sup>.

Thron- bzw. Erbfolge und Regentschaft waren durch die Familie vermittelte Stellungen. Unabhängig von familiären Bindungen konnten Frauen nur über das geistliche Amt Herrschaftspositionen erlangen – wobei auch hier der Zugang durch die Herkunft beschränkt blieb. Hinsichtlich der *Reichsabtissinnen* galt sogar eine Ausnahme von dem sonst bestehenden Prinzip beschränkter weiblicher Lehnsfähigkeit. Sie waren, gleich den Reichsäbten und Reichsbischöfen, unmittelbare Lehnsträger des Reiches und übten die landesherrlichen Rechte aus; sie vergaben selbst Lehen und sprachen Recht über ihre Untertanen<sup>19</sup>.

Die Reichsabtissinnen waren auch auf den *Reichstagen* (meist durch Vertreter) stimmberechtigt<sup>20</sup>. Die Reichsstände, die die Macht des Kaisers erheblich beschränkten und den Reichstag bildeten, bestanden nach der Reichsreform des 15. und 16. Jahrhunderts aus drei Kollegien: den Kurfürsten, den geistlichen und weltlichen Fürsten und den Reichsstädten<sup>21</sup>. Auf der Ebene der Länder bestanden mit den *Landtagen* Versammlungen der vertretungsberechtigten Landstände, die sich in der Regel aus höherer Geistlichkeit, Adel und den Städten zusammensetzten, ausnahmsweise konnten auch die Bauern Vertreter entsenden<sup>22</sup>. Auch hier galt nach *Johann Jacob Moser*: »Die Land-Stände

17 Zur Regentschaft im frühen Mittelalter: H. Thieme, S. 311. I. ü. vgl. J. Arndt, S. 165 und vor allem F. Peters, Die Regentschaft und Regierungsstellvertretung der deutschen Landesherren, S. 23 f.

18 G. Meyer, Staatsrecht, S. 250 f. m. N.; F. Peters, S. 25 ff.; K. v. Stengel, S. 45; M. v. Seydel, Staatsrecht Bd. 1, S. 464.

19 H. Conrad, DtRG Bd. 1, S. 255; E. Ennen, S. 132, 216. Zur richterlichen und obrigkeitlichen Gewalt der Äbtissinnen auch: J. Arndt, S. 162 f.; V. Löwitsch, Die Frau als Richter, S. 24 f.

20 Vgl. etwa die Unterschriften unter den Augsburger Reichsabschied v. 1555: es erscheinen verschiedene Vertreter der Äbtissinnen, aber auch unter der Überschrift: »Graffen und Herrn persönlich« eine »Margrethen Ebtissin des Stiffts Buchau, geborenen Gräfin zu Montfort«, abgedruckt in: A. Buschmann, Kaiser und Reich, S. 217 ff., 279, 280.

21 Zur Entwicklung und Zusammensetzung der Reichsstände vgl. die Zusammenfassung bei R. Zippelius, Kleine deutsche Verfassungsgeschichte, S. 54 ff., sowie H. Conrad, DtRG Bd. 2, S. 88 ff.; Mitteis/Lieberich, DtRG, S. 345 ff.; H. Boldt, DtVerfG Bd. 2, S. 264 ff.

22 Übersicht bei H. Conrad, DtRG Bd. 2, S. 244 f.

weiblichen Geschlechts kommen selten vor in Teutschland.«<sup>23</sup> Er nennt allein die Frauenklöster und -stifte, die sich aber vertreten lassen müßten<sup>24</sup>. Vertretungsregelungen für in Frauenhand befindliche Ritter- und Adelsgüter sind bei Moser nicht nachzuweisen, wohl aber in den noch ständisch geprägten Verfassungen des Vormärz<sup>25</sup> – es mag sie also auch in der Frühen Neuzeit gegeben haben. In der Regel aber war die Teilnahme von Frauen schon deshalb ausgeschlossen, weil sie nach den Familiengesetzen der Adelshäuser nicht Familienoberhaupt sein konnten<sup>26</sup>; auch in den zur Land- oder Reichsstandschaft berechtigten Städten und Landgemeinden waren Frauen, wie im folgenden gezeigt werden soll, von den Mitwirkungsrechten ausgeschlossen.

## 2. Bürgerinnen und Landfrauen

Allgemeine Aussage über die Stellung der Frau in der traditionellen Gemeindeverfassung lassen sich kaum treffen, zu vielgestaltig waren die Ordnungen der verschiedenen Städte.

Für viele mittelalterlichen Städte ist bezeugt, daß Frauen selbständig Neubürgerinnen werden konnten<sup>27</sup>. Meist waren dies nur Frauen, die nicht unter väterlicher oder ehemännlicher Gewalt standen, ausnahmsweise werden auch Ehefrauen genannt<sup>28</sup>. In der Regel hatten aber familienangehörige Frauen kein eigenes Bürgerrecht, sondern standen unter dem Schutz des Familienoberhaupts, nahmen an dessen Stellung teil<sup>29</sup>. Starb der Vater und Ehemann, so

23 J. J. Moser, Von der teutschen Reichs-Stände Landen, S. 477.

24 Eine Besonderheit galt für das Fürstliche Stift Essen: dort bestand der gesamte erste (gräfliche) Stand aus den Stiftsdamen, die eine Äbtissin wählten, vgl. ebd., S. 473 f., 477. Zur Vertretung siehe auch ebd., S. 1502.

25 Vgl. unter Teil I A II 1 b).

26 Dazu H. Schulze, Die Hausgesetze der regierenden Fürstenhäuser; für die Fideikommiss des niederen Adels enthält das PrALR eine gesetzliche Regelung (ALR II 4 §§ 134 ff.; die weibliche Sukzession kam hiernach nur subsidiär in Betracht und bedurfte der ausdrücklichen Anordnung, §§ 190 ff.) Zum Lehnrecht und insb. zum Weiberlehen ALR I 18 §§ 422 ff.

27 E. Isenmann, Die deutsche Stadt im Spätmittelalter, S. 93. Für Köln: M. Wensky, Frauen in der Hansestadt Köln, in: Vogel/Weckel, Frauen in der Ständegesellschaft, S. 50. Der Anteil der selbständig aufgenommenen unverheirateten Frauen war jedoch niedrig (1365 – 1399 3 % der Neubürger). Ähnliche Zahlen für Lübeck ermittelt K. Arnold, Frauen in mittelalterlichen Hansestädten, in: Vogel/Weckel, Frauen in der Ständegesellschaft, S. 73.

28 In Köln wurden die Ehefrauen häufig mit ihren Männern in das Bürgerrecht aufgenommen – dies war vor allem für selbständig erwerbstätige Ehefrauen erforderlich, vgl. M. Wensky, a.a.O., auch G. Dilcher, Zum Bürgerbegriff im späten Mittelalter, in: Fleckenstein/Strackmann, Über Bürger, Stadt und städtische Literatur im Spätmittelalter, S. 74, 78 f., betont, daß verheiratete Frauen in Frankfurt a.M. als *cives* oder *concives* bezeichnet wurden – ob damit wirklich ein selbständiges Bürgerrecht gemeint war, oder nur auf die vom Manne abgeleitete Stellung Bezug genommen wird, ist jedoch nicht eindeutig zu erkennen.

29 G. L. v. Maurer, Geschichte der Städteverfassung, (Bd. 2, § 227, S. 198, und § 301, S. 520) rechnet die Ehefrauen und unselbständigen Kinder zu den Schutzverwandten und damit zu den Gemeindeangehörigen, das Vollbürgerrecht aber komme ihnen nur nach besonderem Erwerb zu.

stand der Witwe häufig der Zugang zu eigenem vollen Bürgerrecht offen, meist unter geringeren Voraussetzungen als sonst<sup>30</sup>. Die Heirat mit einer Bürgerstochter oder Bürgerwitwe erleichterte dem Fremden den Eintritt in den Bürgerverband<sup>31</sup>.

Weder das abgeleitete noch das selbständige Bürgerrecht befähigte die Frauen aber zur Teilnahme am öffentlichen politischen Leben. Vom Wahlrecht und vom Zugang zu öffentlichen Ämtern waren Frauen grundsätzlich ausgeschlossen – Bürgerinnen gehörten nicht zur politischen Bürgergemeinde, auch dann nicht, wenn sie ein selbständiges Bürgerrecht erworben hatten<sup>32</sup>:

»Bürgersweiber und Töchter machen sich zwar der bürgerlichen Rechte und Pflichten suo Modo theilhaftig, zum Bürgerrechte aber selbst kommen sie so wenig als andere Weibsleute.«<sup>33</sup>

Auch auf dem Land war die Mitwirkung von Frauen an den Gemeindeversammlungen wohl eher die Ausnahme<sup>34</sup>. Doch konnten hier Frauen in einigen Regionen ihre abwesenden Ehemänner in Gemeindeversammlungen vertreten, Witwen selbst Gemeinderechte ausüben<sup>35</sup>. Noch im 19. Jahrhundert wird berichtet, daß Witwen als Vertreterinnen ihres Hofes an Gemeindeangelegenheiten mitgewirkt hätten<sup>36</sup>. Auch sind aus einigen Gebieten Hebammenwahlen bekannt<sup>37</sup>, die aber aus naheliegenden Gründen kaum Rückschlüsse auf andere Tätigkeitsgebiete zulassen<sup>38</sup>.

30 Vgl. W. Ebel, *Der Bürgereid*, S. 55, Fn. 219.

31 B. Kroemer, *Rechtsstellung von Frauen*, in: *FS für J. Leuschner*, S. 137, E. Isenmann, S. 94.

32 N. Z. Davis, S. 191; E. Isenmann, S. 295; B. Kroemer, S. 136, H. Wunder, »Er ist die Sonn', sie ist der Mond«, S. 221. Zur Begründung dieses Ausschlusses in der Rezeption vgl. E. Koch, S. 82 f. K. Arnold, S. 73, weist zu Recht darauf hin, daß auch die Mehrzahl der Männer keine politischen Mitwirkungsrechte im Rahmen der Stadtgemeinde hatte, die Bedeutung dieser Rechte also nicht allzu hoch veranschlagt werden sollte. Dennoch bleibt der prinzipielle Ausschluß aufgrund des Geschlechts bemerkenswert.

33 W. v. Kreittmayr, *Anmerkungen über den Codicem Maximilianeum Bavaricum Civilem* Bd. V 25. Kap. § IV, S. 967.

34 Auch hier scheinen regional sehr unterschiedliche Gebräuche geherrscht zu haben; schon für die Dorfordnungen im Gebiet der Reichsstadt Rothenburg wurden einerseits Ordnungen nachgewiesen, die auf die Anwesenheit von Frauen und Knechten Strafen setzten, andererseits aber Bestimmungen, die Frauen als Vertreterinnen ihrer Männer oder als »witfrauen welche gemeinrecht haben« zulassen, vgl. H.-P. Ziegler, *Die Dorfordnungen im Gebiet der Reichsstadt Rothenburg*, S. 79 f. Auch K. H. Bader, *Das Dorf* Bd. 2, S. 293, berichtet von Dorfordnungen, die ein Vertretungsrecht der Ehefrau ausschlossen.

35 H. Wunder, »Er ist die Sonn', sie ist der Mond«, S. 225. Für Frankreich: N. Z. Davis, S. 198.

36 Vgl. H. Vollprecht, *Die Entwicklung der Gemeindegliedschaft in Sachsen*, S. 26 f. und die Debatte um die preußische Landgemeindeordnung, unten unter Teil I B III 1.

37 H. Wunder, »Er ist die Sonn', sie ist der Mond«, S. 225.

38 Anders H. Wunder, a.a.O. Jedoch stellte das Hebammenamt zwar ein öffentliches Amt dar, es war jedoch in einzigartiger Weise mit den Frauen verbunden, so daß man aus Hebammenwahlen wohl auf die Existenz eines autarken Bereiches der Frauen, nicht aber auf deren sonstige Rechte in der Gemeinde schließen kann.

### 3. Ehepaare

Für die traditionelle Gesellschaft läßt sich also insgesamt eine bis zum Ausschluß reichende Hintansetzung des weiblichen Geschlechts feststellen, was unmittelbare Herrschaftsrechte anlangt. Nur dynastische Gründe oder ein geistliches Amt vermochten die mit dem Geschlecht verbundene Disqualifikation von öffentlichen Ämtern wirklich aufzuheben. Gerade da, wo sich Formen der Selbstverwaltung, auch mittels Wahlen, herausgebildet hatten, wo Rechte und Amtsbesetzungen eher an individuelle Eigenschaften anknüpften, nämlich in den Städten, war der Ausschluß praktisch umfassend.

Doch standen damit Frauen nicht außerhalb der Öffentlichkeit und der Politik. Die Ehefrau war zwar, gerade was die Vertretung der Familie nach außen betraf, ihrem Mann untergeordnet. Zugleich teilte sie jedoch seinen Status und sein Amt, war Genossin ihres Mannes und nahm über ihn an öffentlichen Rechten und Pflichten teil<sup>39</sup>.

So war die Fürstin zwar spätestens seit dem hohen Mittelalter nicht mehr *consors regni* oder *coimperatrix* wie unter den Ottonen<sup>40</sup>, doch nahm sie auch im 19. Jahrhundert noch die nach dem König erste Stelle unter den Mitgliedern des königlichen Hauses ein, teilte die Ehrenrechte des Königs, insbesondere dessen Majestätstitel<sup>41</sup>. Dies waren Reste einer Ordnung, die die Landesmutter neben den Landesvater gestellt und Regentschafts- und Vertretungsrechte der Gemahlin des Herrschers zur natürlichen Konsequenz gehabt hatte<sup>42</sup>.

Auch in den Städten galt das Ehepaar als Einheit, in der die Frau aber keineswegs verschwand. Die Eheschließung war meist Voraussetzung des Bürgerrechtserwerbs, denn nur mit der Heirat galt auch der Mann als selbständig<sup>43</sup>. Insoweit erstreckte sich die Aufnahme in den Bürgerverband auf beide Ehegatten, was zum Teil durch ausdrückliche Mitaufnahme der Ehefrau hervorgehoben wurde<sup>44</sup>. Die gemeinsame Stellung der Ehegatten wird auch an der Einrichtung der *Amtsehepaare* deutlich, die für die Verwaltung städtischer Hospitäler und Armenhäuser, für Zolleinnehmer, Lehrer, Ärzte und auch Gerichtsvögte nachgewiesen ist. Hier wurden ausdrücklich beide Ehegatten auf

39 Dies hat vor allem H. Wunder für die Frühe Neuzeit herausgearbeitet, vgl. »Er ist die Sonn', sie ist der Mond«, S. 58 f. und passim.

40 E. Ennen, S. 63 f., 208. Zur Stellung der Königin im 10. Jahrhundert vgl. auch H. Fichtenau, *Lebensordnungen des 10. Jahrhunderts*, S. 239 ff.

41 J. L. Klüber, *Öffentliches Recht des Deutschen Bundes und der Bundesstaaten*, § 248, S. 348 f.; M. v. Seydel, *Bd. 1*, S. 427.

42 H. Wunder, »Er ist die Sonn', sie ist der Mond«, S. 215. Eine »Einmischung« der Gattin in die Regierung des Mannes wurde allerdings verurteilt.

43 Ebd., S. 58, 75. Vgl. W. v. Kreittmayr, S. 967: »Und was von Mannsleuten noch ledig ist, das wird allhier andergestalt nicht als unter der Bedingniß sich zu verhehlichen, und die Heirath bey dem Magistrate anzuzeigen, aufgenommen.«

44 Vgl. oben FN. 55.



das Amt verpflichtet, was an den Verträgen und an der eigenständigen Ableitung des Amtseides durch die Ehefrau sichtbar wurde<sup>45</sup>. Aus diesem Verständnis heraus erklärt sich wohl auch eine Mainzer Regelung, nach der die Ehefrau in Vertretung ihres Mannes das Amt des Schultheißen ausüben konnte<sup>46</sup>.

Die Familie, und als deren Kernelement das Ehepaar, war so unmittelbarer Teil der ständischen und damit auch der politischen Ordnung, war auch die wichtigste Mittlerin zwischen Person und Amt. Mit der männlichen Vorherrschaft in der Familie war damit auch die politische Vorrangstellung verbunden – doch auch die Frau war Teil der Familie, konnte sie unter Umständen nach außen vertreten und hatte insoweit eine Art Reserveposition.

Dieses »öffentliche« Verständnis von Familie lebte im 19. Jahrhundert nur noch in bezug auf die Herrscherhäuser in gewissem Ausmaß fort, wurde aber auch dort als anachronistisch empfunden. So meinte *Karl Brater* 1858:

»Seit man gelernt hat die staatsrechtliche Erbfolge von der privatrechtlichen scharf zu unterscheiden, sind für die weibliche Succession nur noch Zweckmäßigkeitsgründe von problematischem Wert übrig . . . Allein die überlieferte Macht des Herrkommens hält an den überlieferten Einrichtungen noch lange fest, auch nachdem sie als fehlerhaft erkannt sind. Daß es unziemlich ist, Frauen über Männer die Herrschaft zu geben, und daß Frauen nur in seltenen Ausnahmefällen der Ausübung des Herrscherberufes gewachsen sind, wird jetzt wohl selten in Abrede gestellt.«<sup>47</sup>

Welche Stellung die neue Ordnung, die privat und öffentlich, Familie und Staat, streng unterschied, der Frau zuwies, soll im folgenden anhand der Wahlrechtsbestimmungen deutlich werden, die bis zur Novemberrevolution in Deutschland galten.

Da sich die Bedeutung des Wahlrechts nur im Hinblick auf die Funktion des zu wählenden Gremiums erschließt, soll diese Funktion vorweg kurz umrissen werden. Entscheidend ist in erster Linie die Bedeutung der Wahlkörperschaft im Staatsaufbau und ihre personale Basis, wie sie durch angehörigkeitsrechtliche Bestimmungen definiert wird.

45 H. Wunder, »Er ist die Sonn', sie ist der Mond«, S. 137 f.

46 Diese Regelung, die in der Schultheißenordnung für Kurmainz von 1512 enthalten war, galt nur solange, bis ein männlicher Vertreter gefunden war, vgl. F. Battenberg, Dinggenossenschaftliche Wahlen im Mittelalter, in: Schneider/Zimmermann, Wahlen und Wählen im Mittelalter, S. 26. f. Battenberg erklärt die Bestimmung damit, daß der zur Ausübung der Befugnisse des Schultheißen unabdingbare Gerichtsstab sich in dessen Haus befunden habe, die Ehefrau also den schnellsten Zugriff habe erlangen können.

47 K. Brater, Frauen, S. 727.

## A) Das Wahlrecht zu den Parlamenten

Die Parlamente gerade des beginnenden 19. Jahrhunderts können weder von ihrer Funktion noch von ihrer Zusammensetzung her als moderne Volksvertretungen gelten. Doch unterschieden sie sich in wesentlichen Punkten von ihren Vorläufern, den traditionellen Ständevertretungen. Nach einem kurzen Überblick über die Stellung der Parlamente in den konstitutionellen Monarchien und die Entwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts soll die Stellung der Frau im Wahlrecht für den Vormärz, die Revolution 1848/49 und vor allem für die Zeit des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches nachgezeichnet werden.

### *Einleitung: Volksvertretung in der konstitutionellen Monarchie*

Die Veränderungen im Vergleich zur traditionellen Ständevertretung bezogen sich auf die Stellung der Vertretungskörperschaft im Verfassungssystem ebenso wie auf ihre Funktion und Zusammensetzung. Wenn auch die Wurzeln dieses Wandels in der deutschen Verfassungsentwicklung nicht übersehen werden dürfen<sup>48</sup>, so ist doch die französische Revolution mit ihren Folgen als entscheidender Impuls für diese Wende zu kennzeichnen.

Im Nachbarstaat Frankreich konnte man quasi wie im Zeitraffer den Wandel vom absolutistischen Gottesgnadentum zum Prinzip der Volkssouveränität, von der feudalen Ständeversammlung zur modernen Nationalrepräsentation beobachten. Die *États Généraux*, von Ludwig XVI. 1789 einberufen, waren noch nach regional unterschiedlichen Wahlvorschriften von Geistlichkeit, Adel und *Tiers État* bestimmt worden. Die Stände tagten in getrennten Kurien, die Abgeordneten galten als an die Aufträge ihrer Wähler gebunden. Wie fast zweihundert Jahre zuvor sollten ihre Rechte auf die Steuerbewilligung und das Vorbringen der *gravamina* beschränkt bleiben<sup>49</sup>.

Als sich aber die Vertreter des Dritten Standes zur *Assemblée nationale*, und damit zum alleinigen Repräsentanten der gesamten Nation erklärten und sich an die Erarbeitung einer geschriebenen Verfassung machten, negierten sie die Legitimität monarchischer Herrschaft ebenso wie die ständische Gliederung

48 Vgl. dazu Th. Würtemberger, Staatsverfassung an der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert, in: *Wendemarken der deutschen Verfassungsgeschichte*, Der Staat Beiheft 10, S. 95 ff., insb. S. 101 ff.; zur Verfassungstheorie des ausgehenden 18. Jahrhunderts: Chr. Link, *Herrschaftsordnung und bürgerliche Freiheit*, S. 178 ff., insb. S. 187.

49 Vgl. P. C. Hartmann, *Französische Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, S. 24 ff. (Zuvor waren die Generalstände zuletzt 1614 einberufen worden).

des Volkes<sup>50</sup>. Allgemeine Wahlen sollten künftig die Zusammensetzung der Vertretungskörperschaft bestimmen. »Nicht, weil man ein *Privilegiertes* ist, sondern weil man *Staatsbürger* ist, hat man das Recht, Abgeordnete zu wählen und gewählt zu werden«<sup>51</sup>. Wirkliche Gleichheit politischer Rechte ging mit dieser Entwicklung allerdings nicht einher. Hatte auch die französische Erklärung der Menschenrechte das Gesetz zum Ausdruck der *volonté générale* erklärt und zugleich allen Bürgern das Recht zugesprochen, persönlich oder durch ihre Vertreter an seiner Bildung mitzuwirken<sup>52</sup>, so räumte die Verfassung von 1791 doch allein den *citoyens actifs* das Wahlrecht ein. Aktivbürger aber waren nur diejenigen *männlichen* Franzosen, die eine direkte Steuer im Wert von drei Arbeitstagen entrichteten und sich nicht im Dienstbotenstand<sup>53</sup> befanden<sup>54</sup>. Diese Beschränkungen hob die egalitäre Verfassung von 1793 hinsichtlich des Zensus auf, ließ sie aber in bezug auf das Geschlecht bestehen<sup>55</sup>.

Hatten in den *États Généraux* noch einige Abgeordnete ihr Mandat der Stimme von Lehnsträgerinnen und Äbtissinnen zu verdanken, die ihre seigneurialen Rechte durch Vertreter ausüben konnten<sup>56</sup>, so enthielt das neue Frankreich dem weiblichen Geschlecht alle politischen Rechte vor. Frauen wurden darüber hinaus, der zuvor ungeschriebenen gültigen *lex salica* entsprechend, ausdrücklich von der Thronfolge und, das war neu, auch von der Regentschaft ausgeschlossen<sup>57</sup>.

Weder die Verfassung von 1791 noch die Republik hatten Bestand. Die Volksvertretung war nach der Revolution nicht mehr Trägerin des Prinzips der Volkssouveränität. Zu einer ständischen Gliederung der Vertretung aber kehrte man in Frankreich nicht zurück. Die *Charte constitutionnelle*, die Ludwig XVIII. 1814 nach dem Sturz Napoleons als oktroyierte Verfassung (damit dokumentierte er die Rückkehr zum monarchischen Prinzip) erlassen hatte, übertrug die gesetzgebende Gewalt zwei Kammern. Mit der ersten Kammer, die aus auf Lebenszeit berufenen oder erblich legitimierten Pairs bestand, war

50 Ebd., S. 45 f. Das »Programm« des Dritten Standes hat E. J. Sieyès entworfen (*Qu' est-ce que c' est le tiers état*, Was ist der Dritte Stand, in: Politische Schriften S. 117 ff.).

51 E. J. Sieyès, ebd., S. 189.

52 »Tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation.« Art. 6 der Deklaration, zit. nach G. Franz, Staatsverfassungen, S. 304.

53 »État de domesticité, c' est-à-dire de serviteur à gages.«

54 Art. 1, 2, Sec. II, Chap. 1 d. Verf., zit. nach G. Franz, S. 317. Damit waren von den etwa 26 Millionen Einwohnern Frankreichs nur 4,4 Millionen wahlberechtigt, vgl. Sternberger/Vogel, Die Wahl der Parlamente Bd. 1, 1. Hb., S. 443.

55 Sternberger/Vogel, ebd., S. 445 f.

56 Vgl. M. Garaud, *La Révolution et l' égalité civile*, S. 173; Hause/Kenney, *Woman's Suffrage*, S. 3 f. So schon M. de Condorcet, *Sur l' admission des femmes au droit de cité*, Werke Bd. 10, S. 130.

57 Verfassung v. 3.9.1791, Tit. III, Kap. II, Abschn. II, Art. 2: »Les femmes sont exclues de la régence.« (zit. nach G. Franz, S. 328); M. Garaud, S. 178.

ein ständisches Element zurückgekehrt, die Abgeordnetenkammer blieb einheitliche und gewählte Vertretung<sup>58</sup>. Das Wahlrecht allerdings wurde durch einen hohen Zensus auf einen geringen Bruchteil der Bevölkerung beschränkt<sup>59</sup>.

Die *deutsche* Situation zu Beginn des 19. Jahrhundert unterschied sich grundlegend von der französischen. Eine revolutionäre Veränderung der Zustände oder die gänzliche Abschaffung der Monarchie erstrebten nur wenige. Ebenso deutlich war aber, daß nach der französischen Revolution, nach den Befreiungskriegen eine Fortdauer der Alleinherrschaft der Fürsten ausgeschlossen war. Die *konstitutionelle Monarchie* entstand schließlich als Kompromiß zwischen den nicht mehr rückgängig zu machenden Ansprüchen auf Bürgerfreiheit und dem monarchischen Prinzip<sup>60</sup>.

Ihr Merkmal war in erster Linie die (Selbst-)bindung des Monarchen an eine geschriebene Verfassung, die dem Herrscherwillen rechtliche Grenzen setzte und ihn in bestimmten Fragen an die Zustimmung des Volkes band. Diese Zustimmung wurde durch die Volksvertretung vermittelt. Auch deren Zusammensetzung spiegelt den Kompromißcharakter der konstitutionellen Monarchie wider.

Die eher restaurativ gesonnenen Kräfte erstrebten eine Anknüpfung an das alte Ständewesen, das in Deutschland (anders als in Frankreich) zum Teil in den Fürstentümern, jedenfalls aber in Form der Reichsstände bis zum Ende des alten Reiches fortbestanden hatte. In diesem Sinne wollte in der Reaktionszeit *Friedrich Gentz* (im Auftrag des Fürsten Metternich) die Bestimmung in Art. 13 der Deutschen Bundesakte von 1815 auslegen. Dort hieß es: »In allen Bundesstaaten wird eine Landständische Verfassung statt finden.«<sup>61</sup> Gentz kennzeichnete nun die landständische Verfassung durch eine Ständeversammlung, in der »Mitglieder und Abgeordnete durch sich selbst bestehender Körperschaften ein Recht der Teilnahme an der Staatsgesetzgebung« ausübten. Dem stellte er die *Repräsentativverfassung* gegenüber, in der die

58 Vgl. P. C. Hartmann, S. 78 ff. Dabei konnte die Restauration an die Einrichtung des Senats unter Napoleon anknüpfen.

59 Es gab in ganz Frankreich unter den Wahlgesetzen der Restauration nur etwa 100 000 Wahlberechtigte, wählbar waren nicht mehr als 20 000 Franzosen; vgl. Sternberger/Vogel, ebd., S. 455.

60 Vgl. R. Zippelius, *Recht und Gerechtigkeit*, Kap. III 2, S. 59, *DtVerfG* S. 102 f.; Umstritten ist in der deutschen verfassungsgeschichtlichen Forschung, inwieweit die konstitutionelle Monarchie als eigenständige Verfassungsform gelten kann. Hier stehen sich vor allem die Auffassung E. R. Hubers, der die konstitutionelle Monarchie als gelungene Synthese von monarchischem Prinzip und Repräsentationsprinzip auffaßt (*DtVerfG* Bd. 3, S. 8 f.) und E.W. Böckenfördes gegenüber, der in ihr nur einen dilatorischen Kompromiß zwischen monarchischem und demokratischem Prinzip erkennen will (*Der deutsche Typ der konstitutionelle Monarchie im 19. Jahrhundert*, in: ders., *Recht, Staat, Freiheit*, S. 273 ff., insb. S. 291 ff.).

61 DBA v. 8.6.1815, zit. nach E. R. Huber, *Dok. Bd. 1*, S. 84 ff.

Abgeordneten als Vertreter der »Gesamtmasse des Volkes« gelten sollten und die letztlich auf dem Gedanken der Volkssouveränität beruhe. Sie setze »den Wahn allgemeiner Gleichheit der Rechte, oder, was um nichts besser ist, allgemeine Gleichheit vor dem Rechte, an die Stelle der unvertilgbaren, von Gott selbst gestifteten Standes- und Rechtsunterschiede.«<sup>62</sup> Diese Auslegung aber als verbindlich festzuschreiben, gelang Metternich nicht<sup>63</sup>.

Die alten Ständevertretungen waren nicht mehr zeitgemäß. Tatsächlich kann die Verfassungsentwicklung in bezug auf die Stellung und Zusammensetzung der Volksvertretung als Entwicklung hin zu einer Repräsentation im modernen Sinn gedeutet werden. So gehen die Verfassungen des Frühkonstitutionalismus in der Regel noch von einer ständischen Gliederung der Versammlungen aus; nicht ein einheitliches Wahlvolk, sondern Städte, Gemeinden und Landbevölkerung entsandten ihre Vertreter. Eine ständische Komponente erhielt sich auf der Ebene der Länder außerdem noch bis zum Ende des Deutschen Kaiserreiches durch die Existenz der Ersten Kammern, die meist rein ständisch zusammengesetzt waren. Im Unterschied zur alten Ständevertretung – zumindest in der Gentschen Interpretation – sollten die neuen Vertretungen aber nicht mehr nur sich selbst, sondern tatsächlich das »Volk« vertreten. Kennzeichnend dafür ist das freie Mandat der Abgeordneten und auch, daß die jeweiligen Kammern nicht mehr nach Ständen getrennt, sondern gemeinsam tagten. Nicht mehr allein die Inhaber bestimmter wohlverborgener Rechte, sondern das herrschaftsunterworfenen Volk als solches, die Untertanen, wurden, wenn auch in unterschiedlichem Maße, herangezogen<sup>64</sup>.

Aus der Verfassung der konstitutionelle Monarchie ergaben sich auch die Grenzen der Wirksamkeit der Volksvertretung. Das monarchische Prinzip blieb weiterhin Grundlage der staatlichen Herrschaft<sup>65</sup>, es wurde für die Staaten des Deutschen Bundes sogar ausdrücklich in der Wiener Schlußakte festgeschrieben<sup>66</sup>.

Dem entsprachen auch die Verfassungsbestimmungen der Länder. In Bayern etwa wurde dies aus Tit. II § 1 der Verfassung deutlich:

62 Zit. nach W. Conze, *Demokratie*, in: GGB Bd. 1, S. 877; und D. Willoweit, *DtVerfG*, S. 210. Vgl. auch E. R. Huber, *DtVerfG* Bd. 1, S. 643.

63 Vgl. E. R. Huber, *ebd.*, S. 645 f., dennoch übte die Gentsche Auffassung erheblichen Einfluß aus, E. R. Huber, *ebd.*, S. 643.

64 Vgl. zu Zusammensetzung und Funktion der Landstände v. a. G. Kleinheyer, *Aspekte der Gleichheit in den Aufklärungskodifikationen*, in: *Von der ständischen Gesellschaft zur bürgerlichen Gleichheit*, *Der Staat* Beiheft 4, S. 20 ff.; außerdem D. Willoweit, S. 212 f.

65 Zur Entwicklung der Rechtfertigung für die Monarchie und zu ihrem Bruchigwerden im 19. Jahrhundert vgl. O. Brunner, *Vom Gottesgnadentum zum monarchischen Prinzip*, in: *ders.*, *Neue Wege der Verfassungs- und Sozialgeschichte*, S. 160 ff., S. 172 ff.

66 Art 57 der WSA v. 15.5.1820 (E. R. Huber, *Dok.* Bd. 1, S. 91 ff.)

»Der König ist das Oberhaupt des Staats, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt, und übt sie unter den von Ihm gegebenen in der gegenwärtigen Verfassungs-Urkunde festgesetzten Bestimmungen aus.«<sup>67</sup>

Die Volksvertretung war also, wie es *Max von Seydel* formulierte, »kein Staatsorgan neben dem Könige, sondern unter dem Könige.«<sup>68</sup> Der Monarch blieb Herr über die Exekutive, eine parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung (im Sinne einer Absetzungsmöglichkeit) gab es nirgends. Und auch soweit die Kompetenzen der Volksvertretung reichten, etwa im Rahmen der Gesetzgebung, war sie nicht allein zuständig. Nur im Zusammenwirken mit der Regierung konnte eine wirksame Rechtssetzung stattfinden. Im einzelnen waren Zusammensetzung und Befugnisse in den Verfassungen sehr unterschiedlich geregelt. Auch war gerade die Stellung der Volksvertretungen während des 19. Jahrhunderts einem starken Wandel unterworfen: Die Landstände des Frühkonstitutionalismus und der Deutsche Reichstag etwa unterschieden sich nicht allein im Hinblick auf ihre Kompetenzen und Zusammensetzung, sondern auch in bezug auf den tatsächlich ausgeübten politischen Einfluß dramatisch voneinander. Die verfassungsrechtlichen Grenzen, die das System der konstitutionelle Monarchie setzte, galten dennoch (wenn auch wie gesagt in sehr unterschiedlicher Form) für beide.

## I. Grundlagen: Die Staatsangehörigkeit

Voraussetzung einer einheitlichen Volksvertretung, insbesondere eines Wahlrechts, das nicht mehr an die Zugehörigkeit zu besonderen Körperschaften, sondern an individuelle Eigenschaften anknüpft, ist die Existenz einer allen Volkzugehörigen<sup>69</sup> gemeinsamen, auf den Staat bezogenen Eigenschaft. Diese kann nicht allein die Unterworfenheit unter die staatliche Herrschaft sein – sie erfaßt auch Fremde, die in nur zufälligem Kontakt zur Staatsmacht stehen. Die Konzeption eines Volkes, das als solches vertreten werden kann, setzt vielmehr eine darüber hinausgehende und dauerhafte Verbundenheit zwischen Individuum und Staat voraus.

67 Verfassungsurkunde für das Königreich Bayern v. 26.5.1818, zit. nach E. R. Huber, Dok. Bd. 1, S. 155 ff. Ähnliche Bestimmungen kannten auch Sachsen (§ 4 der Verfassung vom 4.9.1831, E. R. Huber, Dok. Bd. 1, S. 263), Württemberg (§ 4 der Verfassung vom 25.9.1819, E. R. Huber, Dok. Bd. 1, S. 187) und Baden (§ 5 der badischen Verfassung v. 22.8.1818, E. R. Huber, Dok. Bd. 1, S. 172): »Der Großherzog vereinigt in Sich alle Rechte der Staatsgewalt, und übt sie unter den in der Verfassungsurkunde festgesetzten Bestimmungen aus.«)

68 Bayerisches Staatsrecht, Bd. 2, S. 5.

69 Gemeint ist hier das *Staatsvolk*, nicht das Volk im soziologischen Sinn.

Diese primäre Verbindung zwischen dem Staat und einer Person wird heute über die Staatsangehörigkeit hergestellt<sup>70</sup>. Dieser Status<sup>71</sup> grenzt zum einen die Hoheitsrechte verschiedener Staaten voneinander ab. Zum anderen ist er nach der innerstaatlichen Rechtsordnung Voraussetzung bestimmter Rechte und Pflichten. Diese sind durch den Begriff der Staatsangehörigkeit aber nicht vorgegeben: Staatsangehörigkeit ist eine formale Zuordnung zu einem bestimmten staatlichen Verband<sup>72</sup>, ein Blanko, das die staatliche Rechtsordnung mit Inhalt füllen muß. Jedoch sind bestimmte Rechte und Pflichten regelmäßig mit der Staatsangehörigkeit verbunden<sup>73</sup>. Insbesondere ist sie, von wenigen Ausnahmen in neuester Zeit abgesehen, Voraussetzung für die staatsbürgerlichen Rechte, vor allem für das Wahlrecht<sup>74</sup>.

Dieser einheitliche Staatsangehörigkeitsbegriff ist kein zeitenübergreifendes Faktum, sondern eine historische »Abstraktionsleistung« der Neuzeit<sup>75</sup>; auf die Entwicklung soll im folgenden kurz eingegangen werden. Dabei interessiert nicht die – heute im Mittelpunkt der Diskussion stehende – Funktion der Staatsangehörigkeit als Instrument der Abgrenzung nach außen, also der Differenzierung zwischen In- und Ausländern<sup>76</sup>. Entscheidend ist hier vielmehr die Binnenstruktur der Staatsangehörigkeit als Voraussetzung politischer Rechte.

### 1. Zur Entwicklung der Staatsangehörigkeit

Die moderne Staatsangehörigkeit setzt die Unmittelbarkeit der Beziehung zwischen Staat und Angehörigen voraus; sie ist nicht durch eine intermediäre Gewalt vermittelt. Das mittelalterliche Gemeinwesen kannte dagegen keine allgemeine Zugehörigkeitsposition einem zentralen Hoheitsträger gegenüber,

70 Vgl. allgemein R. Zippelius, AStL § 11 IV, S. 78 ff., DSStR § 4, S. 22 ff. zum Staatsangehörigkeitsrecht der Bundesrepublik, jeweils m. w. N. Dazu auch: B. Ziemeke, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz.

71 Vgl. die Nachweise bei A. N. Makarov, Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts, S. 24 ff.

72 A. N. Makarov, S. 30 ff., Hailbronner/Renner, Kommentar zum Staatsangehörigkeitsrecht, Einl. C II Rdnr. 6; a. A. S. Wiessner, Die Funktion der Staatsangehörigkeit, S. 396 ff., der die Staatsangehörigkeit wieder mit konkreten materiellen Inhalten verknüpfen will.

73 Zu den einzelnen Rechtsgebieten vgl. S. Wiessner, S. 151 ff.

74 Vgl. BVerfGE 83, 37, 51; R. Grawert in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Bd. 1, § 14, Rdn. 49; und ders., Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft, in: Der Staat Bd. 23 (1984), S. 202 ff.; H. Quaritsch, Staatsangehörigkeit und Wahlrecht, in: DÖV 1983, S. 1 ff., R. Uerpman, Staatsrecht und Wahlrecht, in: StuSt 1995, S. 3 ff., der das Wahlrecht aber als »Ausfluß« der Staatsangehörigkeit bezeichnet und aus dem Wahlrecht eine Staatsangehörigkeit »im materiellen Sinn« konstruiert, ebd., S. 4, 8 f.

75 R. Grawert, Staat und Staatsangehörigkeit, S. 213.

76 Vgl. hierzu insb. B. Ziemeke, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, und den Literaturüberblick von D. Gosewinkel, Staatsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit, in: Geschichte und Gesellschaft Bd. 21 (1995), S. 533 ff.

sondern nur eine Vielzahl einander überschneidender rechtlicher Bindungen an bestimmte Obrigkeiten, die keine umfassende Herrschaftsgewalt beanspruchten, sondern jeweils Teilbereiche menschlichen Handelns erfaßten. Die Zugehörigkeit zu einer Hausgemeinschaft, zu Zunft- und Standesverbänden, Stadt- oder Landgemeinden sowie lehensrechtliche Bindungen bestimmten die Rechtsstellung des einzelnen. Ein für ein bestimmtes Territorium allgemein gültiger Angehörigenstatus existierte nur in Ansätzen<sup>77</sup>.

Zu den Voraussetzungen des modernen Staatsangehörigkeitsbegriffs gehört deshalb die Herausbildung des Territorialstaates und der staatlichen Souveränität, die alle Landeseinwohner zu Untertanen machte<sup>78</sup>. Die Gesetzgebung des Absolutismus hob die Unterschiede der Stände nicht auf, unterwarf aber alle Einwohner unabhängig von ihrer Standeszugehörigkeit dem einheitlichen Willen des in Gesetzen sich ausdrückenden Souveräns<sup>79</sup>. Dies galt nicht nur für Unterschiede des Geburtsstands, sondern auch für den Familienstand der Untertanen. Die hausväterlichen Rechte im »Innenverhältnis« der Familie wurden kaum angetastet, beschränkten aber nicht mehr die Rechte des Staates den Familienangehörigen gegenüber. Auch diese standen in einer prinzipiell unmittelbaren Verbindung zum Staat<sup>80</sup>. Diese allgemeine und unmittelbare Staatsunterworfenheit drückt sich im Preußischen Allgemeinen Landrecht aus:

»Die Gesetze des Staates verbinden alle Mitglieder desselben ohne Unterschied des Standes, Ranges oder Geschlechts.«<sup>81</sup>

Mit der Entstehung des souveränen Staats war also die wichtigste Voraussetzung für eine einheitliche Staatsangehörigkeit gegeben. Motiv für die Begrenzung des zunächst auf alle Bewohner des Staatsterritoriums bezogenen Untertanenstatus<sup>82</sup> war zuerst die staatliche Armenfürsorgepflicht – die entsprechenden Leistungen sollten nur den »Zugehörigen« zu Gute kommen, deren Kreis daher näher bestimmt werden mußte. Der Kreis der Angehörigen wurde Zuziehenden gegenüber abgeschlossen, die Wohnsitznahme genügte nicht mehr. Es mußten weitere Voraussetzungen hinzukommen. An die so gefundenen Zugehörigkeitskriterien konnten die zu Beginn des 19. Jahrhunderts ent-

77 R. Grawert, ebd., S. 22 ff., knapp zusammengefaßt bei R. Brubaker, Staats-Bürger, S. 82 f.

78 Vgl. zur Herausbildung einer homogenen Staatsgewalt i. a. R. Zippelius, AStL § 9 II, S. 54 ff. (m. w. N.), zur Staatsangehörigkeit R. Grawert, ebd., S. 119.

79 Zu dieser Entwicklung M. Riedel, Bürger, Staatsbürger, Bürgertum, in: GGB Bd. 1, S. 679 ff., 683; R. Brubaker, Staats-Bürger, S. 88 ff.

80 So im Ergebnis R. Grawert, Staatsangehörigkeit, S. 223 f.

81 § 22 Einl. ALR (zit. nach der Textausgabe v. H. Hattenhauer, Frankfurt-Berlin 1970).

82 »*domicilium facit subditum*« war die Antwort des 16. und 17. Jahrhunderts auf die Frage, wie man Untertan wird (R. Grawert, Staatsangehörigkeit, S. 79 m. N.).



stehenden Angehörigkeitsregelungen anknüpfen<sup>83</sup>. In Deutschland setzte sich das Personal- oder Abstammungsprinzip als bedeutsamstes Zuordnungsschema durch<sup>84</sup>; die damit verbundene Anknüpfung an familienrechtliche Tatbestände führte zu einer unterschiedlichen Behandlung der Geschlechter, die im weiteren noch Gegenstand der Darstellung sein wird.

Die ersten Regelungen zu einer umfassend verstandenen Angehörigkeit finden sich in der Regel in den Verfassungen. Die rechtliche Fixierung der Rechte und Pflichten der Angehörigen/Untertanen verlangte geradezu nach einer personellen Abgrenzung des Kreises der Berechtigten<sup>85</sup>. Zugleich stellte sich damit die Frage nach dem Inhalt der neu begründeten Angehörigkeitsposition. Die deutschen Bestimmungen der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts konstituierten in der Regel keinen abstrakten Rechtsstatus, sondern wiesen dem Indigenat (der Untertanenstellung, dem Staatsbürgerrecht)<sup>86</sup> konkrete, im einzelnen unterschiedliche Rechte und Pflichten zu<sup>87</sup>. Ein bedeutsamer Bestandteil war häufig die Wehrpflicht, die also auch in gewissem Umfang zur Herausbildung des Staatsangehörigkeitsbegriffes beigetragen hat<sup>88</sup>. Vorliegend ist die Staatsangehörigkeit nur in bezug auf die öffentlichen Rechte, vor allem auf das Wahlrecht, von Bedeutung<sup>89</sup>.

Zu unterscheiden ist insoweit die *Staatsangehörigkeit* als abstrakte Angehörigkeit vom *Staatsbürgerrecht* im Sinne der politischen Berechtigung<sup>90</sup>. Während in den meisten deutschen Staaten die Wahlberechtigung an die Staatsan-

83 R. Grawert, ebd., S. 133 ff.; R. Brubaker, S. 95 ff.; Zur Armenpflege als Wurzel des Staatsangehörigkeitsrechts auch H. Rehm, Erwerb von Staats- und Gemeindegemeinschaft, in: Annalen des dt. Reiches 1892, S. 137 ff.

84 Vgl. dazu B. Ziemeke, S. 238 ff.

85 Insofern spricht H. Quaritsch, S. 5 ff., zu Recht von der doppelten Wurzel des Staatsangehörigkeitsrechts. Eine Übersicht über die einzelnen Regelungen in den deutschen Staaten bei R. Grawert, ebd., S. 172, FN 37.

86 In den Einzelstaaten waren die verschiedensten Termini gebräuchlich, um den Angehörigkeitsstatus zu bezeichnen; dies zeigt sich noch in der Formulierung von Art. 3 der Verfassung des Norddeutschen Bundes, wo von »Angehörigen (Untertanen, Indigenat, Staatsbürger)« die Rede ist. Das preußische Gesetz sprach von Untertanen (»Gesetz betr. die Erwerbung und den Verlust der Eigenschaft als Preußischer Unterthan sowie den Eintritt in fremden Staatsdienst« vom 31.12.1842, GS. 1843, S. 15), die bayerische Verfassung von Indigenat (Tit. IV, § 1 der Verf.urkunde vom 26.5.1818, vgl. oben FN. 94), die württembergische von Staatsbürgern (§ 19 ff. der Verf.urkunde des Kgr. Württemberg vom 25.9.1819, vgl. oben FN. 94).

87 Vgl. die differenzierte Darstellung bei R. Grawert, ebd., S. 174 ff., und Hailbronner/Renner, Einl. Rdn. 5. Als Pflichten sind vor allem die Steuerpflicht und die Wehrpflicht zu nennen.

88 Vgl. R. Grawert, Staat und Staatsangehörigkeit, S. 173 ff.

89 Die Staatsangehörigkeit galt allgemein als Voraussetzung des Wahlrechts, vgl. dazu H. Quaritsch, S. 1 ff.

90 Vgl. zur Begriffsgeschichte M. Riedel, Bürger, Staatsbürger, Bürgertum, in: GGb Bd. 1, S. 689 ff., 702 ff.; P.-L. Weinacht, »Staatsbürger«, in: Der Staat Beiheft. 8, S. 41 ff., der allerdings für Bayern die Staatsbürgereigenschaft nicht als Abgrenzung zur allgemeinen Angehörigkeit faßt (ebd., S. 57, FN 79); R. Grawert, Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft, in: Der Staat Bd. 23 (1984), S. 179 ff.

gehörigkeit (und weitere Bedingungen) anknüpfte, definierten einige Staaten einen aus dem Kreis der Angehörigen herausgehobenen »Staatsbürgerstand«. Es fragt sich, ob dieser Begrifflichkeit eine über die Wahlrechtsproblematik hinausgehende Bedeutung zukommt, insbesondere ob hier tatsächlich ein neuer »Stand«, etwa entsprechend dem Bürgerrecht der Städte, geschaffen werden sollte.

## 2. Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerrecht

Vor die Notwendigkeit einer Differenzierung zwischen bloßen Angehörigen (*citoyens français*) und politisch Berechtigten (*citoyens actifs*) sah sich schon die französische Verfassung von 1791 gestellt. Sie löste das Problem, indem sie den Aktivbürgern bestimmte, über die Angehörigkeit hinausgehende Eigenschaften abverlangte, darunter auch die Ableistung des Bürgereides<sup>91</sup>.

In Deutschland führte vor allem *Bayern* ein besonderes Staatsbürgerrecht ein<sup>92</sup>. Bayern schuf 1818 in der Verfassung<sup>93</sup> und dem Edikt über das Indigenat<sup>94</sup> die erste umfassende deutsche Angehörigkeitsregelung<sup>95</sup>. Das *Indigenat*, Voraussetzung des »vollen Genusses aller bürgerlichen, öffentlichen und Privatrechte in Bayern«<sup>96</sup>, wurde durch Geburt oder Naturalisation erworben<sup>97</sup>. Es war Voraussetzung für den Zugang zu öffentlichen Ämtern und »wesentliche Bedingung, ohne welche man das bayerische Staatsbürgerrecht nicht ausüben kann«<sup>98</sup>. Dieses *Staatsbürgerrecht* erforderte aber zusätzlich noch Volljährigkeit und Ansässigkeit im Königreich durch Grundbesitz, Gewerbe oder öffentliches Amt sowie die Ableistung eines Staatsbürgereides<sup>99</sup>.

91 Französische Verfassung v. 3.9.1791, Tit. II, Art. 2 – 6, Tit. III, Kap.I, Abschn. II, Art. 2 (zit. nach G. Franz, S. 302 ff.).

92 Die badische Verfassung unterscheidet zwar begrifflich zwischen »Staatsbürgern« und »Badenern«, trifft aber keine Abgrenzung (vgl. nur §§ 7 – 9 d. Verfassungsurkunde für das Großherzogtum Baden v. 22.8. 1818, vgl. oben FN. 94). Die sächsische Verfassung kündigte in § 25 an: »Die Bestimmungen über Heimathsrecht und Staatsbürgerrecht bleiben einem besonderen Gesetze vorbehalten.« (Verfassungsurkunde für das Königreich Sachsen v. 4.9.1831, E. R. Huber, Dok. Bd. I, S. 263 ff.) Tatsächlich erging ein entsprechendes Gesetz aber nur in bezug auf das Heimatrecht, später auf die allgemeine Staatsangehörigkeit, nicht auf das Staatsbürgerrecht, vgl. O. Mayer, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen, S. 27.

93 Tit. IV § 1 der Verfassung v. 26.5.1818, GBl. Sp. 101.

94 Erste Beilage zur Verfassungsurkunde v. 26.5.1818, GBl. S. 141.

95 Hailbronner/Renner, Einl. Rdn. 4. Weitere deutsche Staaten folgten, vgl. a.a.O. Rdn. 5 f.

96 Tit. IV § 1 der Verfassung, v. 26.5.1818, GBl. Sp. 101.

97 § 1 des Ediktes über das Indigenat.

98 Ebd., § 7.

99 Ebd., § 8, zur Eidespflicht s. a.. Tit. X, § 3 der Verf. vom 26.5.1818

»Nur derjenige Bayer, welcher den oben bemerkten Bedingungen Genüge geleistet hat, erhält den politischen Stand eines Staatsbürgers im Königreiche und die verfassungsmäßige Teilnahme an der Ständeversammlung.«<sup>100</sup>

Das männliche Geschlecht war zwar als ausdrückliche Voraussetzung des Staatsbürgerrechts nicht genannt, wurde aber stillschweigend vorausgesetzt<sup>101</sup>. Eine besondere Staatsbürgereigenschaft kannte daneben das *Großherzogtum Hessen*. Hier definiert die Verfassung, der Genuß aller bürgerlichen Rechte, »sowohl der Privatrechte, als der öffentlichen (der des Staatsbürgerrechts)« stehe nur Inländern zu<sup>102</sup>. Das Staatsbürgerrecht setzte neben der Inländereigenschaft Volljährigkeit, männliches Geschlecht und mindestens dreijährige Ansässigkeit im Großherzogtum voraus<sup>103</sup>. *Kurhessen* ging dagegen von der »Staatsangehörigkeit (Recht des Inländers, Indigenat)« aus und erklärte, jeder Angehörige sei »der Regel nach« auch Staatsbürger, »somit zu öffentlichen Ämtern und zur Theilnahme an der Volksvertretung befähigt, vorbehaltlich derjenigen Eigenschaften, welche diese Verfassung oder andere Gesetze in bezug auf die Ausübung einzelner staatsbürgerlicher Rechte erfordern.«<sup>104</sup> Ein Huldigungseid wurde den männlichen Inländern abverlangt, sobald sie das achtzehnte Lebensjahr vollendeten<sup>105</sup>. Ähnlich war die Regelung in *Sachsen-Coburg*; dort hieß es: »Staatsbürger sind diejenigen Inländer männlichen Geschlechts, welche den Huldigungseid geschworen haben.«<sup>106</sup>

An den Regelungen wird deutlich, daß mit der Regelung der Voraussetzungen der Staatsbürgereigenschaft kein etwa dem Stadtbürger der traditionellen Gemeindeverfassung vergleichbarer Stand geschaffen werden sollte<sup>107</sup>. Staatsbürger wurde man nicht durch Verleihung, durch besondere Aufnahme in einen genossenschaftlichen Verband. Der Begriff bezeichnet vielmehr zusammenfassend die Eigenschaften, die zur Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte, vor allem des Wahlrechts, erforderlich schienen. Der teils offene, teils

100 Ebd., § 9.

101 Zumindest wurden im Rahmen von Tit.X, § 3, unter den Begriff der Staatsbürger nur die männlichen Angehörigen subsumiert, Piloty/Sutner, Die Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern, Tit.X, § 3, Anm. 1.

102 § 12 der Verfassungsurkunde vom 17.12.1820, Hess. RegBl. S.535, E. R. Huber, Dok. Bd. 1, S.223.

103 Ebd., Art. 14.

104 § 20, 22 der Verfassungsurkunde v. 5.1.1831, zit. nach K. Pölit, Verfassungen des deutschen Staatenbundes Bd. 1/1, S. 613 ff.

105 Ebd., § 22.

106 Verfassungsurkunde v. 8.8.1821, zit. nach K. Pölit Bd. 1/2, S. 806 ff. An der Ausübung des Rechts waren aber neben Bevormundeten und Konkurschuldnern auch Dienstboten gehindert, vgl. ebd., § 9.

107 Insoweit abweichend wohl R. Schulze, Statusbildung und Allgemeinheit der Bürgerrechte in Verfassungstexten, in: G. Dilcher, Grundrechte im 19. Jahrhundert, S. 91 f., der gerade am Beispiel des bayerischen Staatsbürgerrechts belegen will, daß der Frühkonstitutionalismus einen einheitlichen Status aller Landeseinwohner nicht gekannt habe.

versteckte Ausschluß der Frauen von dieser Position kann deshalb im Rahmen der Wahlrechtsproblematik mitbehandelt werden<sup>108</sup>.

Auch wo nicht der aus dem Kreis der Angehörigen herausgehobene Inhaber politischer Rechte gemeint war, sondern die primäre Angehörigkeitsposition, wurde zum Teil der Begriff »Staatsbürgerrecht« verwendet<sup>109</sup>. Dabei handelt es sich in den Gesetzestexten allerdings nur um eine abweichende Begrifflichkeit, so noch in Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 Ziff. 1 der Reichsverfassung<sup>110</sup>.

Doch liegt dieser Begriffsverwirrung eine grundsätzlichere Problematik zugrunde, die an dieser Stelle nur angedeutet werden soll. Denn vor allem in der Literatur<sup>111</sup> findet in der Vermengung von Angehörigkeit und Bürgerrecht eine an die Verfassung der traditionellen Gesellschaft anknüpfende Auffassung Ausdruck, die nur potentielle Staatsbürger als »wirkliche« Angehörige gelten läßt, nur sie als eigentliche Teile des Staatsvolks definiert. Nur wer als Teilnehmer des Staatsvertrages denkbar war, konstituierte das »Volk«; weite Teile der Bevölkerung, darunter die Frauen, blieben vom Verband der Staatsbürger ausgeschlossen und wurden so »in eine fremdenrechtsähnliche Position der Uneigentlichkeit« gedrängt<sup>112</sup>.

Doch hat sich diese Haltung zwar in bezug auf die Wahlrechtsgestaltung, nicht aber hinsichtlich der Staatsangehörigkeit ausgewirkt. So stand das

- 108 Die Bedeutung der einzelstaatlichen Staatsbürgerrechte verschwand im Verlauf des 19. Jahrhunderts weitgehend, in Bayern verlor das Staatsbürgerrecht schließlich sogar seine Bedeutung für das Landtagswahlrecht, vgl. Art. 5 des Landtagswahlgesetzes v. 4.6.1848; zusammen mit anderen Erfordernissen war es noch Voraussetzung für die Ernenennung zum erblichen Reichsrat Tit. VI, § 3 d. Verf., für die Befähigung, Vertreter des Grundbesitzes zum Landrat zu wählen und als Vertreter gewählt zu werden, Art. 8 des Landratsgesetzes v. 28.5.1852 und für die Befähigung, als Vertreter der höchstbesteuerten Grundbesitzer zum Distriktsrat gewählt zu werden, Art. 4 des Distriktsratsgesetzes v. 28.5.1852.
- 109 Das Staatslexikon der Görres-Gesellschaft geht von einer nahezu synonymen Verwendung der beiden Begriffe aus; deren Gebrauch sei durchaus kein genauer, beide würden häufig gleichbedeutend verwendet, (Wellstein, Staatsangehörigkeit Bd. 4, S.1406)
- 110 Ebenso in in Württemberg, § 19 ff. der Verfurkunde des Kgr. Württemberg vom 25.9.1819.
- 111 Vgl. exemplarisch die Darstellung L. v. Rönnes. Er setzt die Staatsangehörigkeit im Rechtsstaat mit dem Staatsbürgerrecht gleich, weil dieser jedem seiner Angehörigen unter bestimmten Voraussetzungen ein grundsätzlich gleiches Recht der aktiven Teilnahme am Staatsleben biete. Das Staatsbürgerrecht sei der Inbegriff der Rechte, die jedem Staatsgenossen wegen seiner Eigenschaft als Teilnehmer der Staatsgenossenschaft gebührten. Nur in einer Fußnote wird schließlich erwähnt, daß die Staatsbürgerschaft neben der Angehörigkeitsposition doch eine Reihe weiterer Bedingungen, wie etwa das männliche Geschlecht, voraussetze (Staatsrecht der Preußischen Monarchie Bd. 1, S. 597 ff.). Im folgenden wird der Begriff des Staatsbürgerrechts dann wieder im Sinn einer angehörigkeitsrechtlichen Regelung verwendet, (etwa S. 605, 607, 608). In der 5. Auflage des 2. Bandes geht Ph. Zorn in seiner Neubearbeitung des v. Rönneschen Werks allerdings von dem modernen Staatsangehörigkeitsbegriff aus (Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie, Bd. 1, S. 600 ff.).
- 112 R. Grawert, Staatsangehörigkeit, S. 165 ff. Zum Verhältnis von Stadtbürger- und Staatsbürgerrecht auch H.-P. Schneider, Der Bürger zwischen Staat und Stadt, in: Der Staat Beiheft 8, S. 145 ff., 149.

Reichsbürgerrecht der Frankfurter Reichsverfassung allen Angehörigen zu<sup>113</sup>. Auch das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz des Norddeutschen Bundes von 1870<sup>114</sup> setzte die Trennung von Angehörigkeitsposition und politischen Mitwirkungsrechten voraus. Die Motive betonten, daß die mit der Staatsangehörigkeit verbundenen Rechte und Pflichten, von denen das Gesetz spreche, nur diejenigen in sich begriffen, die den staatsrechtlichen Begriff des Indigenats ausmachten und daher jedem Staatsangehörigen ohne Unterschied des Alters und Geschlechts zustünden: die staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten, wie die Teilnahme an Wahlen, seien damit nicht gemeint<sup>115</sup>.

Die Staatsangehörigkeit war also kein Privileg, keine Vorzugstellung bestimmter Volkszugehöriger, sondern allgemeine Eigenschaft, die alle Angehörigen des Staatsvolkes verband, auch wenn daneben besondere Standesvorrechte fortbestanden<sup>116</sup>. Dennoch wirkte sie nicht geschlechtsneutral. Dies ergibt sich vor allem aus den sich an den familienrechtlich vorgegebenen Erwerbs- und Verlusttatbeständen, auf die im folgenden einzugehen sein wird.

### 3. Die Stellung der Frauen im Angehörigkeitsrecht

Der folgenden Darstellung liegen in erster Linie die Regelungen des Gesetzes über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- (später Reichs-) und Staatsangehörigkeit vom 1.6.1870<sup>117</sup> zugrunde, das als Reichsgesetz fortgalt und die einzelstaatlich bestehenden Angehörigkeitsregelungen ersetzte<sup>118</sup>. Es schuf eine einheitliche Regelung für Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit in den Einzelstaaten und knüpfte die Reichsangehörigkeit an die Zugehörigkeit

- 113 Art. 132 der Frankfurter Reichsverfassung v. 28.3.1849, RGBl. S. 101, zit. nach E. R. Huber, Dok. Bd. 1 S. 375 ff; vgl. J.-D. Kühne, Die Reichsverfassung der Paulskirche, S. 204 ff.
- 114 Gesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit des Norddeutschen Bundes vom 1.6.1870, BGBl. S. 355.
- 115 Zu § 10 des Gesetzes, abgedruckt bei W. Cahn, Das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz v. 1870, S. 106.
- 116 Vgl. schon J. L. Klüber, Öffentliches Recht des Teutschen Bundes, §258, S. 365: »Wesentlich ist in der Staatsgesellschaft nur *ein* Stand, derjenige der Staatsbürger.« (Hervorh. i. Org.)
- 117 BGBl. S. 355.
- 118 Die Regelung des Staatsangehörigkeitsrechts gehörte gem. Art.4 Ziff.1 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 16.4.1871; das RuStAG trat als Bundesgesetz in den Staaten des ehemaligen Norddeutschen Bundes und in Württemberg, Baden und Hessen südlich des Mains am 1.1.1871 in Kraft, Art. 80 Nr. 24 der Verf. des Norddt. Bundes, Prot. v. Versailles v. 15.11.1870, BGBl. S. 627, 650; Vertrag v. 25.11.1870, BGBl. S. 654; in Bayern am 13.5.1871, Art. 2 d. Verf. v. 18.4.1871, § 9 d. G. v. 22.4.1871, BGBl. S. 87, in Elsaß-Lothringen am 31.3.1873, Art. 2 d. G. v. 8.1.1873, RGBl. S. 51, in Helgoland am 1.4.1891, Art. 1 I d. VO v. 22.3.1891, RGBl. S. 21. Damit beschränkte sich die Bedeutung einzelstaatlicher Angehörigkeitsrechte auf die politischen Rechte, wie das Schlußprotokoll zum Bundesvertrag mit Bayern vom 23.11.1870 in § 23 ausdrücklich festhielt (E. R. Huber, Dok. Bd. 2, S. 268).

zu einem Einzelstaat. Diesem System<sup>119</sup> folgte auch das in seinem Kern heute noch gültige Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuStAG) vom 22.7.1913<sup>120</sup>.

Zunächst ist anzumerken, daß das Gesetz keinen Zweifel daran läßt, daß auch Frauen von dem geregelten Angehörigkeitsstatus erfasst werden. Zwar bedient sich die Terminologie des Gesetzes durchgängig der männlichen Form, dies läßt jedoch keinen Schluß auf eine beabsichtigte Einschränkung des Adressatenkreises zu. Aus Vorschriften wie § 3, der von der deutschen Staatsangehörigkeit der Mutter spricht, und §§ 5, 13 Nr.5, die die Angehörigkeit der Ehefrau regeln, ergibt sich eindeutig, daß die Staatsangehörigkeit grundsätzlich Frauen wie Männern gleichermaßen zukommen sollte<sup>121</sup>. Dies gilt auch für die zuvor geltenden einzelstaatlichen Regelungen<sup>122</sup>. Doch beurteilten sich Erwerb und Verlust der familienrechtlichen Stellung entsprechend unterschiedlich.

In der Regel wurde die Staatsangehörigkeit mit der *Geburt* erworben. Für eheliche Kinder war dabei die Staatsangehörigkeit des Vaters entscheidend, nur bei nichtehelichen Nachkommen entschied die Rechtsstellung der Mutter, weil in diesem Fall kein familienrechtlicher Verbund vorlag<sup>123</sup>. Eine unterschiedliche Staatsangehörigkeit der Ehegatten war nach deutschem Recht sowieso kaum vorstellbar, denn mit der *Heirat* trat die Frau in den Staatsangehörigkeitsverband des Mannes ein: Die Eheschließung mit einem Deutschen zog für die Ausländerin automatisch den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nach sich, ebenso unvermeidlich verlor eine Deutsche ihre Staatsangehörigkeit, wenn sie einen Ausländer heiratete<sup>124</sup>. Dieses ausnahmslos geltende Prinzip bestand – wenn auch nicht mehr unumstritten<sup>125</sup> – im RuStAG von

119 Daneben wurde durch das neue Gesetz auch die Möglichkeit einer unmittelbaren Reichsangehörigkeit geschaffen; zur Vorgeschichte des RuStAG v. 1913 vgl. R. Brubaker, S. 156 ff.

120 RGBI. S. 583. Es trat am 1.1.1914 in Kraft und löste die alte Regelung ab.

121 R. Schmitter, *Der lange Weg zur politischen Gleichberechtigung der Frau in Bremen*, S. 24, zitiert allerdings eine bremische Behördenentscheidung, die die Aufnahme einer ledigen Frau in die bremische Staatsangehörigkeit mit der Begründung ablehnt, nur ein Norddeutscher könne die Staatsangehörigkeit begründen (StAB 4, 14/ X.B. 1.) – diese Begründung kann aber nach der Kommentarliteratur als eindeutig unzutreffend bezeichnet werden, vgl. W. Cahn, § 7, Anm. 12, FN \*\*\*, zur Aufnahme der Ehefrau.

122 Das bayerische Edikt über das Indigenat kennt auch die Bayerin, vgl. nur Art. 2, Art. 6 Abs. 3.

123 § 3 des RuStAG; immerhin konnte nach dem deutschen Recht auch die Mutter die Staatsangehörigkeit übertragen; die Regelung der französischen Verfassung von 1791 knüpfte allein an die Stellung des Vaters an (*ceux qui sont nés en France d'un père français*); nur in Ausnahmefällen war die Abkunft von einer Französin entscheidend, der Fall der nichtehelichen Geburt war nicht geregelt (Tit. II, Art. 2, 3; zit. nach G. Franz, S. 310 ff.)

124 § 5, § 13 Nr.5 RuStAG; Im bayerischen Edikt über das Indigenat war dieser Fall noch als Naturalisation erfaßt, vgl. ebd. § 3 a.

125 Vgl. v. Keller/Trautmann, *Kommentar zum RuStAG*, § 17, Anm. I: Einwände wurden zum einen mit Argumenten der Frauenbewegung, zum anderen mit dem Wunsch begründet, deutschen Frauen zumindest dann ihre Staatsangehörigkeit zu erhalten, wenn sie sonst staatenlos würden.

1913 fort. Die schwerwiegenden Folgen für die deutschen Frauen waren bekannt. Dies ergibt sich etwa aus einem preußischen Erlaß, der darauf hinweist, daß Deutsche, die sich mit einem Russen verheiratet hatten, »oft schon nach kurzer Zeit mit ihren Kindern als lästige Ausländer ausgewiesen werden und in dem fremden Lande, dessen Sprache sie nicht kennen, dem Elend entgegengehen.«<sup>126</sup> Der Gesetzgeber konnte sich dennoch auch 1913 nur zu einer erleichterten Wiedereinbürgerung verwitweter und geschiedener Frauen durchringen, die durch Heirat ihre deutsche Staatsangehörigkeit verloren hatten<sup>127</sup>.

Auch soweit Erwerb oder Verlust der Staatsangehörigkeit nicht kraft Gesetzes, sondern durch Rechtsakt eintraten, kam der Ehefrau wie den Kindern keine selbständige Position zu<sup>128</sup>: Sie wurde von der Naturalisation ihres Gatten ebenso erfaßt wie von der von ihm beantragten Entlassung aus der Staatsangehörigkeit<sup>129</sup>. Allein die nach dem Gesetz von 1870 bestehende Möglichkeit, daß die Frau gegen ihren Willen ihrer Staatsangehörigkeit beraubt wurde, beseitigte man 1913<sup>130</sup>. Auch an dem eigenständigen Erwerb der Staatsangehörigkeit eines anderen Bundesstaates war die Ehefrau gehindert – sie bedurfte des Nachweises der Genehmigung desjenigen, unter dessen »ehelicher Gewalt« sie stand<sup>131</sup>. Befand sich die Ehefrau bei ihrem Mann, so verlor sie auch mit ihm nach zehnjähriger Abwesenheit ihre Staatsangehörigkeit. Nicht ausdrücklich geregelt war ihre Rechtsstellung im Fall der Entziehung, wenn ihr Gatte die Staatsangehörigkeit verlor, weil er bei Kriegsgefahr oder im Kriegsfall trotz ausdrücklicher Aufforderung nicht nach Deutschland zu-

126 Zirkular vom 16.2.1892, betr. die Eheschließung zwischen russischen Untertanen und deutschen Frauen, abgedruckt bei W. Cahn, RuStAG v. 1913, S. 339.

127 § 10 des RuStAG; Voraussetzung war allerdings u.a. ein unbescholtener Lebenswandel der Wiederaufnahme Beantragenden, zu diesem Erfordernis wurde die Gemeinde des Niederlassungsortes gehört, § 10 S. 2 RuStAG. Die Wiedereinbürgerungsregelung hatte Vorläufer im Preußischen Allgemeinen Landrecht (vgl. R. Grawert, Staatsangehörigkeit, S. 132); auch Hessen hatte ein Rückbürgerungsrecht gekannt, vgl. Tit. III, Art. 17 Nr. 2 der Hessischen Verfassungsurkunde v. 17.12.1820, abgedruckt bei E. R. Huber, Dok. Bd. 1, S. 224 ff.

128 Mit dem RuStAG von 1913 wurde diese Folge insoweit abgemildert, als Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit aufgrund des Erwerbs einer fremden Staatsangehörigkeit durch den Ehemann dann nicht mehr zum gleichzeitigen Verlust der Staatsangehörigkeit durch die Ehefrau führte, wenn diese dadurch staatenlos wurde oder dem Erwerb nicht zugestimmt hatte, § 25 S.1 RuStAG.

129 § 11, § 19 (wenn nicht ein ausdrücklicher Vorbehalt gemacht wurde).

130 Nach § 18 RuStAG bedurfte der Antrag des Gatten der Zustimmung der Ehefrau.

131 Auf diese Aufnahme bestand grundsätzlich ein Rechtsanspruch, §§ 6, 7; für die Frau aber bedingt durch die Genehmigung durch den Ehemann, § 7 i. V. mit § 2 des Gesetzes über die Freizügigkeit v. 1.11.1867, BGBl. S. 55, E. R. Huber, Dok. Bd. 2, S. 304: »Der Antragsteller hat auf Verlangen den Nachweis der Genehmigung desjenigen unter dessen (väterlicher, vormundschaftlicher oder ehelicher) Gewalt er steht zu erbringen«; später umformuliert: »Die Ehefrau bedarf der Genehmigung des Ehemannes«, Art. 37 EGBGB. Mit dem RuStAG von 1913 wurde die Möglichkeit einer vormundschaftlichen Ersetzung dieser Genehmigung eingeführt, vgl. § 7 RuStAG.

rückkehrte<sup>132</sup>. Die wohl herrschende Meinung nahm aber auch in diesem Fall die Erstreckung des Staatsangehörigkeitsverlusts auf die Ehefrau an, und zwar unabhängig von deren Aufenthalt<sup>133</sup>. Diese Folge wurde nicht als Mitbestrafung der Ehefrau, sondern als unvermeidliche Konsequenz der Ehe als solcher aufgefaßt<sup>134</sup>.

Durchbrochen wurde dieses System allerdings zumindest<sup>135</sup> an einem Punkt: die Staatsangehörigkeit konnte auch durch Anstellung im Beamtenverhältnis in einem Bundesstaat erlangt werden<sup>136</sup>. Von dieser Regelung, die aber die Anstellung durch die höhere Verwaltungsbehörde voraussetzte, wurden grundsätzlich auch Frauen erfaßt: Verheiratete Frauen konnten auf diesem Wege (theoretisch) eine zusätzliche, selbständige Staatsangehörigkeit erwerben<sup>137</sup>.

Die unverheiratete Frau dagegen unterlag, sobald sie aus der väterlichen Gewalt entlassen worden war<sup>138</sup>, keinen geschlechtsspezifischen Einschränkungen. Die Angehörigkeitsregelung vollzog hier die familienrechtlichen Vorgaben nach<sup>139</sup>. Das bedeutete eine Verbesserung der Position der unverheirateten Frau durch das Inkrafttreten des BGB, weil sie nach dessen Bestimmungen mit Volljährigkeit aus der Gewalt des Vaters ausschied und unbeschränkt handlungsfähig wurde<sup>140</sup>. Damit war sie auch im Staatsangehörigkeitsrecht unabhängig. Erst mit der Heirat begab sie sich ihrer selbständigen Stellung und verlor auch die Möglichkeit, die Staatsangehörigkeit an ihre Kinder weiterzugeben.

Grundlage dieser Regelungen war der – in Einzelfällen abgeschwächte – Grundsatz der *Familieneinheit*<sup>141</sup>. Die Zugehörigkeit zur Volksgemeinschaft galt als »selbstverständlich durch die Familie vermittelt«<sup>142</sup>. Der Staat benütze »die Familie, diesen unverwüstlichen Unterbau jeder menschlichen Gesellschaft, um seine eigenen Beziehungen zu den Individuen zu regeln.«<sup>143</sup> Die Familiengemeinschaft wurde aber nach vorherrschender Auffassung nur

132 § 20 d. G. v. 1870.

133 W. Cahn, § 20, Anm. 1; M. v. Seydel Bd. 1, S. 548; a. A: Th. Kutzer, Das bayrische Heimatrecht, S. 39.

134 M. v. Seydel Bd. 1, S. 548

135 Zu anderen Inkonsequenzen vgl. C. Sartorius, Der Einfluß des Familienstandes auf die Staatsangehörigkeit, in: VerwA 1899, S. 421 f.

136 § 9 d. G. v. 1870.

137 W. Cahn, § 9 Anm. 8, der auch feststellt, daß diese Voraussetzungen sehr selten erfüllt würden; die im Staatsdienst tätigen Frauen waren meist weder von der höheren Verwaltungsbehörde angestellt, noch waren sie verheiratet, die Heirat stellte i. d. R. einen Entlassungsgrund dar.

138 Zu den zivilrechtlichen Regelungen siehe unter Teil 2 A IV 2; B V 2.

139 Vgl. § 7 RuStAG i.V. mit § 2 d. G. über die Freizügigkeit.

140 Vgl. unter Teil 2 B V 2.

141 Vgl. z.B. v. Keller/Trautmann, RuStAG, § 6 Anm. 1 u. f.

142 C. Sartorius, S. 319, 321.

143 E. Nadelhoffer, Einfluß familienrechtlicher Verhältnisse, in: Annalen des Dt. Reiches 1906, S. 291, 301.



durch die Person des Vaters zusammengehalten<sup>144</sup>. Seine Nationalität bestimmte daher den Rechtsstatus der Familienangehörigen<sup>145</sup>. Diese Vorrangstellung des Mannes folgte also nicht aus den Prinzipien des Staatsangehörigkeitsrechts selbst<sup>146</sup>, sondern aus dessen Rekurs auf die Familienverfassung, wie sie zivilrechtlich festgeschrieben war.

Im Ergebnis läßt sich damit festhalten, daß die Staatsangehörigkeit zwar auch zwischen der Frau und dem Staat eine unmittelbare Angehörigkeitsbeziehung begründete. Soweit die Frau als der väterlichen Gewalt unterworfenen Tochter oder Ehefrau einem Familienverband angehörte, war sie aber nicht »selbständige« Angehörige. Ihr Recht war vielmehr dem des Familienoberhauptes akzessorisch, es war quasi durch den Ehemann oder Vater vermittelt. Dadurch reproduzierten sich die rechtlich vorgegebenen Familienstrukturen auf dem Gebiet des Angehörigkeitsrechts – die ungleiche Familienverfassung hatte eine ungleiche Stellung ihrer Angehörigen dem Staat gegenüber zur Folge.

Dieser Ansatz war von Anfang an Zielscheibe der Kritik der Frauenbewegung<sup>147</sup>. So forderte anläßlich des Erlasses des neuen RuStAG 1913 eine von *Camilla Jellinek* ausgearbeitete Petition des Deutschen Verbandes für Frauenstimmrecht, die Selbständigkeit der Ehefrau notfalls durch Doppelstaatigkeit zu wahren, zumindest aber ihr bei der Eheschließung ein Wahlrecht einzuräumen<sup>148</sup>. Nach dem Mißerfolg dieser Bemühungen resümierte *Helene Lange* in ihrem Beitrag »*Frauen haben kein Vaterland*«, der fatale Sinn dieser Bestimmungen sei, daß der Staat die Frau im Grunde überhaupt nicht als sein lebendiges Glied betrachte, sondern als ein Stück Eigentum ihres Mannes. Es werde deutlich, »wie wenig sich der Staat selbst als das direkte Vaterland der Frau betrachtet. Er ist das Vaterland des Mannes, und nur so herum gehört sie dem Staate an.«<sup>149</sup>

Schon als Staatsangehörige standen sich die Geschlechter also nur gleich, was den formalen Inhalt der Rechtsposition, nicht was ihren Erwerb anging. Im

144 C. Sartorius, S. 347; R. Grawert, Staatsangehörigkeit, S. 204. Eine mütterliche Gewalt ist dem deutschen Recht bis zum BGB weithin fremd, vgl. unten Teil 2 A IV 2, B V 2.

145 Vgl. E. Isay, Kommentar zum Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz, § 6 Anm. 1: »Die Staatsangehörigkeit der Familie bestimmt sich nach der des Ehemannes als ihres Hauptes.«

146 So wohl C. Sartorius, S. 347, der das *jus sanguinis* als für die Vorherrschaft des Mannes entscheidendes Prinzip kennzeichnete. Dagegen aber E. Nadelhoffer, S. 299, der feststellte: »das Kind ist mit Vater und Mutter in gleichem Maße blutsverwandt und erbt in größerem oder geringerem Maß die geistige Veranlagung beider.«

147 Vgl. z. B. H. Lange, »Die Frauen haben kein Vaterland«, in: Die Frau Bd. 20 (1912/13), S. 641 ff., Thea Mertelmeyer, Zur Staatsangehörigkeit der verheirateten Frau, in: Zs. für Frauenstimmrecht 1916, S. 26. Die Frage der Staatsangehörigkeit der Frau war auch später noch ein umstrittenes Thema, bei dem ein Durchbruch erst spät gelang, vgl. Dt. Juristinnenbund (Hrsg.), Juristinnen, S. 94 ff.

148 Vgl. Frauenstimmrecht! Bd. I (1912/13), S. 60.

149 H. Lange, »Die Frauen haben kein Vaterland«, Die Frau Bd. 20 (1912/13), S. 642.

folgenden ist zu untersuchen, wie sich der Geschlechtsunterschied auf der Ebene des Staatsbürgerrechts, des *status activus*<sup>150</sup>, auswirkte.

## II. Die Entwicklung der Landtagswahlrechte bis zur Reichsgründung

Die deutsche Verfassungsentwicklung vollzog sich in mehreren »Wellen«. Nach den Verfassungen des *süddeutschen Frühkonstitutionalismus* brachten die durch die französische Julirevolution 1830 beeinflussten Unruhen in Mitteleuropa eine Reihe neuer Verfassungen; den wichtigsten Einschnitt vor der Reichsgründung bildet dann die Revolution von 1848/49, die gerade auch in bezug auf das Wahlrecht weichenstellend wirkte.

### 1. Die Verfassungen des Vormärz

Nach dem Ende des Rheinbunds, dessen Verfassungsentwicklung hier außer Betracht bleiben soll, erhielt *Nassau* als erster deutscher Staat im Jahre 1814 eine neue Verfassung<sup>151</sup>; es folgten eine Reihe anderer mitteldeutscher kleinerer Staaten<sup>152</sup>. Das bekannteste dieser frühen, noch stark an der altständischen Struktur orientierten Verfassungswerke ist das Grundgesetz über die landständische Verfassung *Sachsen-Weimar-Eisenachs*<sup>153</sup>. Geregelt war nicht die gesamte Staatsverfassung, sondern allein Zusammensetzung und Rechte der Landstände. Hier war eine einheitliche Vertretung vorgesehen, die sich zu annähernd gleichen Teilen<sup>154</sup> aus den Vertretern der drei Stände, nämlich der Rittergutsbesitzer, der Bürger und der Bauern zusammensetzte. Diese Vertreter sollten aus freien Wahlen hervorgehen und »sämtliche Staatsbürger« vertreten: sie waren an Aufträge ihrer Wähler nicht gebunden und sollten nur ihre Überzeugung und ihr Gewissen als Richtschnur anerkennen<sup>155</sup>. Rechte kamen ihnen im Rahmen der Haushaltbewilligung zu; auch neue Steuern, Verfassungsänderungen oder Gesetze, die in Freiheit und Eigentum der Bürger eingriffen, durften ohne ihre Zustimmung nicht erlassen werden<sup>156</sup>.

150 Zum Begriff: G. Jellinek, *AStL*, S. 421 ff.; System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 136 ff.

151 Patent v. 1./2. 9.1814, in: K. Pöhlitz *Bd 1/2*, S. 1009 ff.

152 Eine Übersicht findet sich bei E. R. Huber, *DtVerfG Bd. 1.*, S. 656 f.

153 Grundgesetz v. 5.5.1816, K. Pöhlitz *Bd. 1/2*, S. 758 ff.

154 Gem. § 6 entsandten die Rittergutsbesitzer 11, Bürger und Bauern je 10 Abgeordnete.

155 Ebd., §§ 3, 67.

156 Ebd. § 5 1), 2), 6).

Umfassende Regelungen zur Staatsverfassung enthielten dann die Verfassungen der süddeutschen Staaten, die unter dem Begriff *süddeutscher Frühkonstitutionalismus* zusammengefaßt werden<sup>157</sup>. Die süddeutschen Verfassungen organisierten den Landtag alle nach dem Zweikammersystem: Die Erste Kammer setzte sich aus geborenen, auf Lebenszeit ernannten oder abgeordneten Vertretern des Hochadels und Adels, der Geistlichkeit und zum Teil der Universitäten zusammen<sup>158</sup>. Nur ausnahmsweise wurden ihre Mitglieder durch Wahlen bestimmt<sup>159</sup>. Die Zweiten Kammern bildeten neben Vertretern des Adels und der Geistlichkeit<sup>160</sup> die Abgeordneten der Städte und der Landbevölkerung<sup>161</sup>. Diese Abgeordneten wurden zum größten Teil gewählt. Aufbau und Zusammensetzung der Kammern wiesen meist<sup>162</sup> noch auf die alten Ständevertretungen zurück, im wesentlichen neu waren nur die Wahlen der ritterschaftlichen Abgeordneten und die Vertretung der Landbevölkerung. Dennoch galten die beiden Kammern gemeinsam nicht als Repräsentation bestimmter privilegierter Stände, sondern als Volksvertretung<sup>163</sup>. Es galt das freie Mandat: »Der Gewählte ist als Abgeordneter, nicht des einzelnen Wahlbezirks, sondern des ganzen Landes anzusehen.«<sup>164</sup>

Rechte hatten die Landtage vor allem im Bereich der Gesetzgebung. Gesetze, die in Freiheit und Eigentum der einzelnen eingriffen, bedurften der Zustimmung, vor allem auch die Auferlegung neuer Steuern. Die formelle Budgetgewalt hatte allerdings nur der württembergische Landtag, zur Gesetzesinitiative war die Volksvertretung im keinem Land berechtigt<sup>165</sup>.

Im Gefolge der französischen Julirevolution fanden in verschiedenen deutschen Staaten Volkserhebungen statt, in deren Gefolge Braunschweig, Sachsen, Kurhessen und Hannover (neue) Verfassungen erhielten. Sie entsprach im wesentlichen dem Muster der süddeutschen Konstitutionen<sup>166</sup>. Braunschweig und Kurhessen sahen für die Volksvertretung nur eine Kammer vor, Sachsen und Hannover das Zweikammersystem. Die Zusammensetzung be-

157 Unter diesem Begriff faßt man die Verfassungen Bayerns, Badens, Württembergs und Hessens zusammen, die zwischen 1818 und 1820 ergingen. (Vgl. oben FN 94 und Verfassungsurkunde für das Großherzogtum Hessen v. 17.12.1820, RegBl. S. 535 ff., E. R. Huber, Dok. Bd. 1, S. 221 ff.)

158 Vgl. E. R. Huber, DtVerfG Bd. 3, S. 341 f.

159 Nur in Baden entsandten der grundherrliche Adel und die Universitäten ihre Vertreter durch Wahl, vgl. E. R. Huber, ebd., S. 344.

160 Mit Ausnahme Badens, vgl. E. R. Huber, ebd., S. 342; D. Grimm, DtVerfG 1776-1866, S. 126 ff.

161 E. R. Huber, ebd., S. 342.

162 Eine Ausnahme bildete Baden, das keine ständische Untergliederung der Zweiten Kammer kannte, vgl. § 33 der Verfassungsurkunde für Baden.

163 E. R. Huber, ebd., S. 345.

164 So etwa § 155 der württembergischen Verfassung.

165 Ausführlich E. R. Huber, ebd., S. 346 ff.

166 In bezug auf die Rechte des Landtags stellte Kurhessen eine Ausnahme dar; nicht nur die oben aufgezählten Befugnisse, sondern auch das Recht zur Gesetzesinitiative stand dort dem Landtag zu; E. R. Huber, DtVerfG Bd. 2, S. 69.

stimmte sich nach ständischen Kriterien, wobei Sachsen erstmals auch Vertreter des Handels- und Fabrikstandes zuließ<sup>167</sup>.

Ohne Verfassung blieben bis 1848 Österreich, Preußen, Oldenburg und Hessen-Homburg<sup>168</sup>.

### a) *Die Wahlrechtsbestimmungen im allgemeinen*

Gewählt wurde, wie oben schon angedeutet, nicht in allgemeinen Wahlen, sondern nach Ständen unterschieden. Eine unmittelbare Wahl fand regelmäßig nur bei den Vertretern der Rittergutsbesitzer oder des Adels statt; Bürger und Bauern wählten indirekt, zum Teil in komplizierten mehrstufigen Verfahren. Wahlrechtsbeschränkungen waren überall vorgesehen, Voraussetzung des Wahlrechts war häufig Steuerzahlung und daneben in der Regel Grundbesitz; zum Teil war die Eigenschaft als Gemeindebürger ausschlaggebend. Bestand ein Vermögens- oder Steuerzensus, so wurde häufig zwischen dem aktiven Wahlrecht und der Qualifikation zum Wahlmann bzw. zum Abgeordneten unterschieden und ein jeweils höherer Zensus verlangt<sup>169</sup>.

Als Beispiel für den süddeutschen Frühkonstitutionalismus mag hier das *bayerische* System dienen: Danach wurde in fünf Klassen gewählt, wobei die Grundbesitzer mit gutsherrlicher Gerichtsbarkeit und die Geistlichkeit ein Achtel, die Abgeordneten der Städte und Märkte ein Viertel und die sonstigen Landeigentümern die Hälfte der Abgeordneten stellten. Hinzu kamen Vertreter der Universitäten<sup>170</sup>. Mitglieder in der zweiten Kammer konnten nur über dreißigjährige selbständige Staatsbürger sein, die sich im Besitz eines die Unabhängigkeit garantierenden Vermögens befanden<sup>171</sup>. Daneben waren für die Vertreter der einzelnen Wählergruppen besondere Voraussetzungen aufgestellt; die Abgeordneten der Städte etwa mußten über Grundvermögen oder einen Gewerbebetrieb verfügen, und dafür in bestimmter Höhe Steuern entrichten<sup>172</sup>.

Die Grundbesitzer mit gutsherrlicher Gerichtsbarkeit und die Universitäten

167 § 68 Nr. 4 der Verfassung, zitiert nach E. R. Huber, Dok. Bd. 1, S. 263 ff.

168 E. R. Huber, DtVerfG Bd. 1, S. 657.

169 Vgl. im einzelnen G. Meyer, Parlamentarisches Wahlrecht, S. 121 ff., Sternberger/Vogel, Wahl der Parlamente, Bd. 1, 1. Hbdt., Übersicht S. 192 f.; E. R. Huber, DtVerfG Bd. 3, S. 345. Eine ausführliche Darstellung des kurhessischen Wahlrechts von 1830/31 findet sich bei M. Bullik, Staat und Gesellschaft im hessischen Vormärz, S. 101 ff., 247 ff. Er ermittelte etwa für Marburg 1831 einen Anteil der Wahlberechtigten von fast 10 % der Gesamtbevölkerung und eine Wahlbeteiligung von knapp 30 %.

170 Vgl. Tit. VI §§ 7, 9 der Verfassung; siehe dazu W. v. Rimscha, Die Grundrechte im süddeutschen Konstitutionalismus, S. 133.

171 Außerdem mußten sie einer christlichen Konfession angehören und durften keiner »Spezialuntersuchung« wegen einer Straftat unterlegen haben, ohne gänzlich freigesprochen worden zu sein Tit. VI, § 12.

172 § 8 d) des Ediktes über die Ständeversammlung v. 26.5.1818, zit. nach K. Pölitz Bd 1/1, S. 159 ff.

wählten direkt, ebenso die Gemeinderäte derjenigen Städte, die einen »eigenen« Abgeordneten entsandten<sup>173</sup>. Die übrigen Städte und die Geistlichkeit ermittelten ihre Vertreter in einem zweistufigen Verfahren<sup>174</sup>, am kompliziertesten gestaltete sich die Wahl bei den sonstigen Landeigentümern. Dort entsandten die Gemeinderäte zunächst in der »Urwahl« ihre Vertreter; sie mußten zumindest drei Gulden Grundsteuer im Jahr entrichten. Diese Bevollmächtigten bestimmten dann in einer zweiten Wahlhandlung Wahlmänner, die dem erhöhten Zensus für die Abgeordneten genügen mußten (zehn Gulden Grundsteuer). Unter diesen Wahlmännern wurde dann in einer dritten Wahl der Abgeordnete ermittelt<sup>175</sup>.

Für das aktive Wahlrecht gab es keine eigenen Beschränkungen, da die Wahl durch die Gemeindevertretungen erfolgte. Der Zensus für das passive Wahlrecht aber war verhältnismäßig sehr hoch angesetzt, so daß sich in manchen Orten kein einziger möglicher Abgeordneter fand<sup>176</sup>. Im Jahr 1843 etwa betrug der Anteil der Wählbaren in den Städten 0,5 %, auf dem Land nur 0,02 % der Gesamtbevölkerung<sup>177</sup>. Die Vertretung der Bevölkerung war also nur sehr eingeschränkt gegeben.

Die *sächsische* Verfassung und das zugehörige Wahlgesetz wurden etwas mehr als zehn Jahre später erlassen<sup>178</sup>. Die zweite Kammer bestand hier aus zwanzig Abgeordneten der Rittergutsbesitzer, jeweils fünfundzwanzig Vertretern der Städte und des Bauernstandes sowie – sehr modern – fünf Abgeordneten des Handels- und Fabrikstandes<sup>179</sup>. Die Gutsbesitzer wählten direkt, wobei ein Zensus für das passive Wahlrecht vorgesehen war<sup>180</sup>, Städte und Bauern indirekt. Aktives und passives Wahlrecht setzten für alle Stände Ansässigkeit, ein bestimmtes Lebensalter und die Zugehörigkeit zu einer christlichen Konfession voraus; ausgeschlossen waren neben »Frauenspersonen« auch Armenunterstützungsempfänger, Konkurschuldner und wegen entehrender Straftaten Verurteilte<sup>181</sup>. In den Städten mußten die *Wahlmänner* zusätzlich mit einem Haus ansässig sein und zehn Taler Grundsteuer entrichten, die *Abgeordneten* konnten dem Zensus auch durch ein bestimmtes Vermögen oder Einkommen entsprechen<sup>182</sup>. Auf dem Land war für die *Wahlberechti-*

173 §§ 14 ff., 18, 21 des Ediktes.

174 §§ 19 f., 24 ff. des Ediktes.

175 §§ 27 ff., 8 des Ediktes.

176 W. v. Rimscha, S. 134.

177 D. Grimm, S. 127.

178 Verfassung v. 4.9.1831, Wahlgesetz für die künftigen Ständeversammlungen im Königreich Sachsen v. 24.9.1831, zit. nach K. Pölitz Bd. 1/1, S. 220 ff., 247 ff.

179 § 68 d. Verf.

180 § 70 d. Verf., ein Einkommenszensus (600 Taler Ertrag des Gutes).

181 § 5 des Wahlgesetzes.

182 §§ 55 f. des Wahlgesetzes. Hier waren ausnahmsweise auch nicht mit Grundbesitz angesessene Gewerbetreibende wählbar, soweit sie mindestens drei Jahre Staatsangehörige waren und solange auch ihr Gewerbe betrieben hatten und das Bürgerrecht besaßen.

gung Grundbesitz, für die Eigenschaft als *Wahlmann* darüber hinaus zehn Taler Grundsteuer, für die Qualifikation zum *Abgeordneten* dreißig Taler Grundsteuer erforderlich<sup>183</sup>.

Das stärker industriell geprägte Sachsen räumte Stadtbürgern und Industriellen größeren Einfluß ein als Bayern und stützte sich für die Wahl nicht auf die Gemeindeorgane; auch hier war aber nur ein sehr geringer Teil der Bevölkerung wählbar.

## b) *Das Wahlrecht der Frauen*

Die *Frauen* waren in Bayern wie in Sachsen vom Wahlrecht ausgeschlossen, auch wenn in Bayern, wie in den meisten Staaten, eine entsprechende Regelung fehlte<sup>184</sup>. Doch galt der Ausschluß der Frauen als selbstverständlich. So ist für den lippischen Landtag überliefert, daß die Ständevertreter 1836 eine Bestimmung ablehnten, die Frauen ausdrücklich ausschloß – »in dem es sich von selbst zu verstehen scheint, daß Weiber nicht zum Landtag gehen.«<sup>185</sup>.

Allerdings waren Frauen nicht gänzlich vom Wahlrecht ausgeschlossen. In einer Reihe kleinerer Staaten, vor allem Mitteldeutschlands, waren sie unter bestimmten Voraussetzungen zugelassen.

Am weitesten gingen die Regelungen in den thüringischen Kleinstaaten *Schwarzburg-Rudolstadt* und *Schwarzburg-Sondershausen*; dort waren Frauen selbst aktiv wahlberechtigt, und zwar in Schwarzburg-Rudolstadt<sup>186</sup> unter den gleichen Voraussetzungen wie die Männer, in Schwarzburg-Sondershausen<sup>187</sup> nur als Besitzerinnen von »Ritter- oder Freigütern oder von Handlungen«. In den übrigen Staaten waren Vertretungsregelungen vorgesehen. Ein allgemeines Vertretungsrecht kannten *Sachsen-Weimar-Eisenach*<sup>188</sup>

183 §§ 76, 83, 95 des Wahlgesetzes.

184 Neben Sachsen sahen Kurhessen und Hessen-Nassau (über die Beschränkung des Staatsbürgerbegriffs, siehe oben unter Teil I A I 2) und das Fürstentum Lippe eine ausdrückliche Beschränkung auf Männer vor (Verordnung, die landständische Verfassungsordnung betr., v. 6.7.1836, K. Pölitz Bd. 4, S. 340 ff.); § 9 (Rittergüter): »Die Eigentümer solcher Güter sind zur Landstandschaft berufen, wenn sie *männlichen* Geschlechts etc. sind«. § 17 (Städte): »Das Stimmrecht muß persönlich ausgeübt werden und ruhet, wenn das Gut im Besitz einer Frau sich befindet oder von einem Vormund oder Curator verwaltet wird.« Außerdem sind die unter b) behandelten Wahlrechte zu nennen, die Frauen in beschränktem Umfang ausdrücklich zuließen und damit im übrigen ausschlossen.

185 Zit. nach: Nordrhein-Westfälisches Staatsarchiv, der lippische Landtag, S. 97.

186 Schwarzburg-Rudolstadt, Verordnung v. 8.1.1816, in: K. Pölitz Bd. 1/2, S. 1064 ff, Nr. 6, »Personen weiblichen Geschlechts können zwar mit wählen, aber nicht gewählt werden.«

187 Fürstentum Schwarzburg-Sondershausen, Landesgrundgesetz v. 24.9.1841, K. Pölitz Bd. 4, S. 298 ff., § 111: »Frauen sind nur als Besitzerinnen von Ritter- oder Freigütern oder von Handlungen, und auch da nur aktiv wahlberechtigt.«

188 Grundgesetz über die landständische Verfassung des Großherzogthums Sachsen-Weimar-Eisenach v. 5.5.1816, K. Pölitz Bd. 1/2, S. 758 ff. § 16: »Frauen und Unmündige üben, wenn sie ein Rittergut besitzen, ihr Stimmrecht durch ihre Ehemänner oder Vormünder«

und Braunschweig<sup>189</sup>. Hier war der Ehemann Vertreter seiner Frau, Unverheiratete konnten Bevollmächtigte benennen. In Sachsen-Coburg-Saalfeld war eine Vertretung nur für verheiratete Rittergutsbesitzerinnen (durch den Ehemann) vorgesehen<sup>190</sup>, in Sachsen-Altenburg konnten sich bei den Wahlen der Abgeordneten der Rittergutsbesitzer, der Städte und des Landes Witwen, Geschiedene und Ehefrauen, die Besitzerinnen eines Hauses waren, durch ihre volljährigen Söhne oder durch ihre Ehemänner vertreten lassen. Unverheiratete Frauen dagegen hatten kein Stimmrecht<sup>191</sup>. Später wurde eine entsprechende Regelung für die Wahlen der Vertreter des Handels- und Fabrikstandes eingeführt<sup>192</sup>.

Für das Herzogtum Nassau ist sogar die Teilnahme einer Frau an den Landständen überliefert, allerdings auf der »Herrenbank«, also in der Ersten Kammer. Dort wurde der *Erzherzogin Hermine von Österreich* persönlich die Landstandschaft eingeräumt; im übrigen war eine Vertretungsregelung vorgesehen<sup>193</sup>.

Diese Ausnahmen vom allgemeinen Ausschluß der Frauen sollten die Jahrhundertmitte aber nicht überdauern.

## 2. Die Revolution von 1848 und ihre Auswirkungen

Die entscheidende Wende in der Wahlrechtsentwicklung trat in Deutschland durch die Revolution des Jahres 1848 ein. Dies gilt sowohl auf der Ebene des Reiches – das von der Frankfurter Nationalversammlung beschlossene Wahl-

oder durch Bevollmächtigte aus.; § 20: »Frauen und Unmündige, welche sich unter den stimmfähigen Einwohnern eines Ortes befinden, üben ihr Stimmrecht durch ihre Ehemänner, Vormünder oder Bevollmächtigten aus.«

189 Braunschweig, Verordnung, die erneuerte Landschaftsordnung betr. v. 25.4.1820, K. Pölitz Bd. 1/2, S. 914 ff.; § 10: »Frauenzimmer können nicht in Person auf dem Landtage erscheinen. Für Verheirathete wird das auf ihren Gütern ruhende Stimmrecht von ihren Ehemännern ausgeübt; Unverheirathete können es von einem Bevollmächtigten ausüben lassen; jedoch muß der letztere selbst Rittergutsbesitzer sein.« Auch nach der Verfassung v. 12.10.1832 sah das Braunschweigische Wahlgesetz v. 12.10.1832, GuVS S. 263 ff., vor, daß »Weiber und Minderjährige«, die über stimmberechtigtes Grundeigentum verfügten, ihr Stimmrecht durch Stellvertreter ausüben konnten, § 3 des Wahlgesetzes; im übrigen waren »Frauenzimmer« jedoch nicht zugelassen, § 2 Nr. 3.

190 Herzogthum Sachsen-Coburg-Saalfeld, Verfassungsurkunde v. 8.8.1821, K. Pölitz Bd. 1/2, S. 806 ff., Wahlrecht nur für Staatsbürger, aber § 39: »Eheweiber, welche ein Rittergut besitzen, können diese Theilnahme von ihrem Ehemann ausüben lassen.«

191 §§ 187, 192 des Grundgesetzes für das Herzogtum Sachsen-Altenburg v. 29.4.1831, zit. nach K. Pölitz Bd. 1/2, S. 856 ff.

192 § 6 des Gesetzes, die Wahlen der Landtagsabgeordneten aus dem Fabrikstande betr. v. 23.12.1858, GS S. 129. (Eine verwitwete oder geschiedene Geschäftsinhaberin, die sich durch ihren volljährigen Sohn in der Geschäftsausübung unterstützen ließ, konnte sich durch diesen bei den Wahlen vertreten lassen.)

193 Patent, die Bildung der Herrenbank der Landstände betr. v. 3./4. 11. 1815, K. Pölitz 1/2, S. 1016 f.; vgl. A. Ingelmann, Ständische Elemente in der Volksvertretung, S. 56 f.

gesetz wurde Vorbild des späteren Reichstagswahlrechts – als auch, etwas weniger geradlinig, auf Länderebene. Ein wichtiger Impuls für die deutsche Entwicklung ging dabei, sowohl was die Revolution als solche als auch was das Wahlrecht betrifft, von Frankreich aus. Dort war schon Anfang März 1848 das allgemeine und gleiche (Männer-)Wahlrecht Gesetz geworden<sup>194</sup>. Mit der französischen Reform wurde das allgemeine Wahlrecht auch in Deutschland Tagesgespräch, die Forderung anscheinend vor allem von den unteren Schichten begeistert aufgegriffen<sup>195</sup>.

So gelang es in Preußen gegen den hinhaltenden Widerstand der Regierung, nicht allein die Einberufung einer verfassunggebenden Versammlung, sondern auch ein Wahlgesetz durchzusetzen, das das allgemeine Männerwahlrecht lediglich durch den Ausschluß der Armenunterstützungsempfänger beschränkte<sup>196</sup>. Und auch das Vorparlament, das die Wahlen zur Verfassunggebenden Nationalversammlung für ganz Deutschland vorbereiten sollte, überließ die Wahlgesetzgebung im einzelnen zwar den Einzelstaaten, schrieb aber als Bedingungen fest:

»Die Wahlberechtigung und Wählbarkeit darf nicht beschränkt werden durch einen Wahlcensus, durch Bevorrechtigung einer Religion, durch die Wahl nach bestimmten Ständen. Jeder volljährige, selbständige Staatsangehörige ist wahlberechtigt und wählbar.«<sup>197</sup>

Das auf ungeklärte Weise in den Beschluß gelangte Merkmal der Selbständigkeit wurde in den Einzelstaaten sehr unterschiedlich ausgelegt und führte zu zum Teil erheblichen Wahlrechtsbeschränkungen<sup>198</sup>. Dennoch war das Wahlrecht zur Nationalversammlung im europäischen Vergleich weit gezogen<sup>199</sup>.

#### a) *Die Wahlrechtsdebatte in der Frankfurter Nationalversammlung*

Während die Ausdehnung des Wahlrechts im Vorparlament kein Diskussionsthema war, gehörte sie in den Beratungen der Nationalversammlung zu den umstrittensten Fragen. In der Debatte wurden die unterschiedlichen

194 Dazu: R. Huard, *Le suffrage universel en France*, S. 19 ff.

195 G. Schilfert, *Sieg und Niederlage des demokratischen Wahlrechts*, S. 33 ff.; und G. Meyer, *Wahlrecht*, S. 159 ff., 174 ff.

196 G. Meyer, *Wahlrecht*, S. 175.

197 *Beschlüsse des Vorparlaments v. 31.3. und 1. – 4.4.1848*, zit. nach E. R. Huber, *Dok. Bd. 1*, S. 335; umgesetzt im Zweiten Bundesbeschluß über die Wahl der deutschen Nationalversammlung v. 7.4.1848, E. R. Huber, *ebd.*, S. 338.

198 Zum Festsetzung des Merkmals der Selbständigkeit, vgl. Th. Hamerow, *Die Wahlen zum Frankfurter Parlament*, in: E.-W. Böckenförde, *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte*, S. 215, 219 ff., G. Schilfert, S. 97 ff., auch F. Frensdorff, *Die Aufnahme des allgemeinen Wahlrechts in das öffentliche Wahlrecht Deutschlands*, in: *Festgabe für R. von Ihering*, S. 145 f., beschreibt die unterschiedliche Auslegung des Merkmals der Selbständigkeit.

199 Vgl. D. Willoweit, S. 226.



Staats- und Wahreahtsauffassungen der verschiedenen Richtungen exemplarisch deutlich<sup>200</sup>.

Die Nationalversammlung unterschied sich von ihrer Zusammensetzung her klar von der Landtag der süd- und mitteldeutschen Staaten vor 1848. Ständische Elemente spielten keine Rolle mehr, die Abgeordneten waren von allen Wahlberechtigten gemeinsam in ihren jeweiligen Wahlkreisen bestimmt worden. An dem Prinzip einer einheitlichen Vertretung ohne ständische Gliederung wollte auch die Verfassungskommission festhalten, die über das künftige Wahlgesetz zum »Volkshaus« der deutschen Nationalrepräsentation beriet. Uneinig war man sich aber darüber, ob das Wahlrecht weitere Bedingungen voraussetzen sollte.

Die Mehrheit der Kommission stimmte darin überein, das Wahlrecht auf Selbständige zu begrenzen, Abhängige also auszuschließen<sup>201</sup>. Zu diesen Abhängigen zählten ohne weiteres die Dienstboten, die nicht in einem bloßen Kontraktverhältnis, sondern unter dem Hausregiment und der Hauszucht stünden<sup>202</sup>. Unklarer war die Stellung der sonstigen abhängig Beschäftigten. Im Ergebnis schlug die Mehrheit der Kommission vor, neben Entmündigten und Konkurschuldnern auch Dienstboten, Handwerksgehilfen, Fabrikarbeiter und Tagelöhner als nicht selbständig anzusehen<sup>203</sup>.

Der Berichterstatter des Ausschusses, der Abgeordnete *Waitz*, betonte vor dem Plenum die Bedeutung der Wahlgesetzgebung, die bestimme, auf welche Weise der wahre Volkswille zur Herrschaft gelange. Eine Beteiligung aller erwachsenen Angehörigen schien ihm dafür nicht Voraussetzung. Die menschenrechtlich gebotene Gleichheit sei auf das Wahlrecht nicht anwendbar:

»Das politische Recht ist mit nichten als ein solches zu betrachten, welches der Person unmittelbar und eigenthümlich anhaftet; es ist nicht die individuelle Freiheit, welche in demselben Befriedigung und Schutz erhalten soll; sondern das Beste der Gesamtheit muß bestimmen, wer geeignet ist als Träger dieses Rechts zu erscheinen und es zum Frommen der Gesamtheit zur Ausübung zu bringen.«<sup>204</sup>

- 200 Vgl. zu dieser Debatte: J. Droz, *Liberaler Anschauungen zur Wahlrechtsfrage*, in: E.-W. Böckenförde, *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte*, S. 202 ff., F. Frensdorff, S. 139 ff.; W. Gagel, *Die Wahlrechtsfrage in der Geschichte der deutschen liberalen Parteien*, S. 7 ff., G. Schilfert, S. 196 ff.
- 201 Die Vorkommission hatte vorgeschlagen, neben Entmündigten und Konkurschuldnern Dienstboten, Gewerbegehilfen, Empfänger von Tage-, Wochen- oder Monatslohn, Armenunterstützungsempfänger und diejenigen auszuschließen, die keine Einkommenssteuer bezahlten bzw. nicht über ein bestimmtes Einkommen verfügten, vgl. H. Fenske, *Vormärz und Revolution*, Dokument Nr. 79, S. 386, FN 1.
- 202 Verfassungsausschuß der Nationalversammlung, *Debatte über das Wahlgesetz*, 128. Sitzung v. 5.1.1849 und 129. Sitzung v. 6.1.1849, zit. nach H. Fenske, *Vormärz und Revolution*, Dokument Nr. 79, S. 382 ff., hier: Abg. Beseler, S. 384 f., Abg. Scheller, ebd., S. 387: »Es ist ein Familienverhältnis.«
- 203 Entwurf des Reichsgesetzes über die Wahlen der Abgeordneten zum Volkshause, abgedr. bei F. Wigard, *Reden für die deutsche Nation*, *Sten. Berichte über die Verhandlungen der deutschen konstituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt a. M.* Bd. 7, S. 5218 f.
- 204 Abg. Waitz, 170. Sitzung v. 15.2.1849, Wigard Bd. 7, S. 5220, 5222.

Das Gemeinwohl aber erfordere die Berücksichtigung der vorgefundenen Unterschiede unter den Menschen. Neben Geschlecht und Alter, allseits anerkannten Differenzierungsgründen, müßten auch die Unterschiede des Besitzes und der Stellung ihren Ausdruck in der Wahlgesetzgebung finden. Die große und besitzlose Masse nämlich lasse sich von ihren Führern willenlos leiten und könne damit nicht das Fundament eines stabilen Staatswesens bilden. Als Kriterium der Berechtigung verteidigte er deshalb die Selbständigkeit, vor allem mangels einheitlich umzusetzender Alternativen. Daß sie den Dienstboten fehle, sei evident. Auch Handwerksgehilfen aber gehörten größtenteils dem Hauswesen des Meisters an und entbehrten damit der Eigenständigkeit. Hinsichtlich der Arbeiter und Tagelöhner verweist er auf die ökonomische Abhängigkeit, vor allem aber auf die Gefährlichkeit jener Klassen für die ruhige Staatsverfassung<sup>205</sup>.

Vor allem in seinem Ausgangspunkt fand Waitz breite Zustimmung. Daß die politischen Rechte, anders als die Freiheitsrechte, nicht als Menschenrechte zu verstehen, sondern nach dem Staatsinteresse zu gestalten seien, darüber war sich die Mehrheit einig<sup>206</sup>. Dies galt aber nicht für die Frage, ob sich gerade der weitgehende Ausschluß des »vierten Standes« mit dem Staatsinteresse vereinbaren lasse. Ein Teil der Abgeordneten bejahte grundsätzlich die Notwendigkeit von Beschränkungen, wollte aber die Grenzen anders gezogen sehen. So verlangte man entweder ein gänzlich anderes Kriterium – vor allem einen Zensus – oder wollte zumindest nicht alle der vorgesehenen Gruppen vom Wahlrecht ausschließen. Dies führte zu einer unübersichtlichen Fülle von Abänderungsanträgen zum ursprünglichen Entwurf<sup>207</sup>.

Doch auch die Befürworter eines unbeschränkten Wahlrechts bildeten eine starke oder zumindest wortgewaltige Gruppe. Sie konnten sich vor allem auf außerparlamentarische Unterstützung verlassen. Schließlich hätte das Merkmal der Selbständigkeit nach dem Kommissionsentwurf große Teile derjenigen, die zur Nationalversammlung bereits gewählt hatten, ihres Wahlrechts wieder beraubt<sup>208</sup>; der Vorschlag traf deshalb in der Öffentlichkeit auf heftigen Widerstand<sup>209</sup>. In der Nationalversammlung ergriff etwa *Ludwig Simon* aus Trier das Wort zur Verteidigung des allgemeinen Wahlrechts. Er setzte an einer offenkundigen Schwachstelle von Waitz' Argumentation an und fragte, wie man denn das Gemeinwohl definieren wolle, das dem Wahlrecht als Maßstab dienen solle:

205 Ebd., S. 5223 f.

206 Vgl. nur Abg. Matthies, 172. Sitzung v. 17.2.1849, ebd., S. 5291.

207 Insgesamt 70 Abänderungsanträgen zum ursprünglichen Entwurf, vgl. 174. Sitzung v. 20.2.1849, Wigard Bd. 7, S. 5332 ff.

208 Berechnungen ermittelten für Preußen den Ausschluß der Hälfte der Wähler, vgl. 175. Sitzung v. 22.2.1849, Wigard Bd. 7, S. 5287.

209 Zur Reaktion der Öffentlichkeit vgl. G. Schilfert, S. 187 ff. und Anhang S. 395 ff.

»Aber, meine Herren, wo ist das Gemeinwohl als Gegebenes vorhanden? Etwa in den Compendien der Herren Professoren oder in dem Verfassungs-Ausschuß oder in der Oberpostamtszeitung?«<sup>210</sup>

Das Gemeinwohl zu bestimmen könne nur dem ganzen Volk obliegen – wer das Wahlrecht beschränken wolle, um dem allgemeinen Besten zu nützen, der verwechsle seine subjektive Meinung mit dem Wohl des Ganzen und sei über die absolutistische Staatsauffassung noch nicht hinausgekommen. Nicht die wahre menschliche Freiheit, sondern neue Abhängigkeiten würden begründet, neue Herrscher und neue Dienende auf der Grundlage des Besitzrechts geschaffen, denn »die angebliche Unselbständigkeit ist überall nur Maske der Besitzlosigkeit.«<sup>211</sup> Auch unter der Herrschaft des allgemeinen Stimmrechts würden Bildung und Besitz sich durchsetzen. Damit solle man sich begnügen und nicht »den minder Gebildeten, den Schwächeren noch über dieß den Mund gesetzlich verstopfen.«<sup>212</sup>

Nicht allein die besseren Argumente, sondern vor allem die Uneinigkeit der Gegner und ein Kompromiß zwischen den Großdeutschen und der demokratischen Linken sicherte die Festschreibung des allgemeinen Wahlrechts<sup>213</sup>. Das von der Nationalversammlung beschlossene Reichswahlgesetz<sup>214</sup> ließ schließlich jeden unbescholtenen Deutschen zur Wahl zu und sah im übrigen gleiche, unmittelbare und geheime Wahlen vor<sup>215</sup>. Allerdings gelang es nicht, diese Vorgabe auch für die Landesparlamente festzuschreiben<sup>216</sup>. Dies und der Umstand, daß eine Festlegung auf das allgemeine Wahlrecht in der Verfassung unterblieben war, ließ die Entscheidung für ein demokratisches Wahlrecht nicht in voller Tiefe greifen<sup>217</sup>.

210 173. Sitzung v. 19.2.1849, Wigard, ebd., S. 5312.

211 Ebd., S. 5313.

212 Ebd., S. 5315.

213 Den Gemäßigten schien das allgemeine Wahlrecht als Zugeständnis an die Demokraten vertretbar, um diese ihrerseits zur Zustimmung zu einem erblichen Kaisertum zu bewegen, vgl. J.-D. Kühne, S. 417 f, H. Boberach, Wahlrechtsfragen im Vormärz, S. 134, M. Botzenhardt, DtVerfG, S. 46 f. und F. Frensdorff, S. 154 ff., der versucht, die von ihm eher als »Schuldfrage« gestellten Entstehungsgründe des allgemeinen Wahlrechts zu klären und letztlich die Perfidie der Linken zusammen mit Fehlern ihrer Gegner verantwortlich macht.

214 Reichsgesetz über die Wahl der Abgeordneten zum Volkshause vom 12.4.1849, RGBl. S.79, E. R. Huber, Dok. Bd. 1, S.375.

215 Vgl. §§ 1, 2 des Gesetzes: Ausgeschlossen waren nur Personen, die unter Vormundschaft oder Kuratel standen, über deren Vermögen der Konkurs eröffnet war, die Armenunterstützung empfangen hatten oder denen das Recht zu wählen durch Urteil entzogen war.

216 Das allgemeine und gleiche Wahlrecht wurde nur in wenigen Staaten eingeführt; die meisten stützten sich auf einen niedrigen Steuerzensus. Einen Überblick über die Wahlgesetzgebung der Revolutionsjahre gibt G. Meyer, Wahlrecht, S. 188 ff. Zu den Voraussetzungen des Wahlrechts im einzelnen: Sternberger/Vogel Bd. 1, 1. Hbbd., Übersicht S. 201 ff.

217 Vgl. J.-D. Kühne, S. 417 f.

## b) *Die Revolution und die Stellung der Frauen im Wahlrecht*

Obwohl das Wahlrecht zu den beherrschenden Themen der Revolutionszeit gehörte und sowohl inner- wie außerhalb der Mauern der Paulskirche die Gemüter bewegte, scheint die Hälfte der Bevölkerung von der Frage nach der Ausdehnung des Wahlrechts von vornherein ausgenommen gewesen zu sein. Kein Abgeordneter der Nationalversammlung, auch nicht die entschiedensten Vorkämpfer des allgemeinen Wahlrechts, wollte die politischen Rechte auch auf die Frauen ausgedehnt wissen. Die Möglichkeit wurde aber immerhin gelegentlich erwähnt.

So sah der Abgeordnete *Matthies* im Frauenstimmrecht die logische Konsequenz einer naturrechtlich begründeten Forderung nach dem allgemeinen Wahlrecht – und wollte mit der Absurdität dieser Folgerung die Prämisse disqualifizieren:

»... und warum sollen denn nicht auch die Individuen weiblichen Geschlechts in gleichem Alter wahlberechtigt sein? Warum sollen sie es nicht, da doch gerade hierdurch das Wahlrecht noch allgemeiner und annehmlicher werde?«<sup>218</sup>

Außerdem hatte der Abgeordnete *Edlauer*, nachdem er sich dafür entschuldigt hatte, daß seine Anmerkung manchen »als der Ausdruck einer haarspaltenden Pedanterie« erscheinen möge, bemängelt, daß das vorgeschlagene Wahlgesetz die Frauen nicht ausdrücklich ausschließe. Die bestehenden Gesetze, so auch die Grundrechte der Verfassung, gälten

»nach einer allgemein anerkannten Auslegungsregel, so weit das weibliche Geschlecht nicht durch das Wesen der Sache oder gesetzliche Bestimmung ausgeschlossen wird, auch für dieses.«<sup>219</sup>

Deshalb sei, um der Klarheit der Gesetzgebung willen und auch wegen der »Bestrebungen der neueren Zeit nach politischer Emancipation der Frauen«, ein *ausdrücklicher* Ausschluß des weiblichen Geschlechts wünschenswert. Schließlich stimme man darin überein, daß das Wahlrecht dem weiblichen Geschlecht nicht gewährt werden solle.

»Diejenigen, welche die aus der Eigenthümlichkeit des Geistes hervorgehende Bestimmung des Weibes erfaßt und gewürdigt haben, werden diesen Beschränkungen das Wort sprechen. Wehe uns, wenn die Tummelplätze politischer Fehden in das Gebiet des inneren Familienlebens eingedrungen sind! Die Ruhe des Gemüthes ist dann in seinem letzten Asyle, im innersten Heiligthum des Gemüthslebens gefährdet, vielleicht vernichtet.«<sup>220</sup>

218 172. Sitzung v. 17.2.1849, Wigard, Bd. 7, S. 5292.

219 170. Sitzung v. 15.2.1849, ebd., S. 5236.

220 Ebd., S. 5237.

Auf diesen Abänderungsvorschlag, den als Antrag zu formulieren Edlauer für überflüssig hielt, ging nur der Abgeordnete *Scheller* – »im Vorübergehen« – kurz ein. Der Argumentation Edlauers stehe entgegen, daß ein Gesetz, wenn es von politischen Rechten rede, nur das männliche Geschlecht meinen könne, »wenn man nicht etwa *Tibet* vor Augen hat, wo die Frauen ein bei weitem größeres Recht als die Männer haben, indem sie mehrere Männer heiraten dürfen, umgekehrt aber nicht ein Mann mehrere Frauen.«<sup>221</sup> Es würde schließlich auch niemandem einfallen, die Bestimmungen der Verfassung über die Wehrpflicht auf Frauen zu beziehen.

»Ebenso kommt in den Grundrechten die Bestimmung vor, daß Jeder der fähig sei, ein Amt antreten könne, es wird aber niemand in der Versammlung einfallen, dieß Recht auch dem weiblichen Geschlecht einzuräumen. Das beweist, daß, wenn es sich um politische Rechte im Gesetz handelt, man es nicht nöthig hat, das weibliche Geschlecht auszuschließen.«<sup>222</sup>

Damit war das letzte Wort in dieser Angelegenheit gesprochen. So umstritten der Ausschluß bestimmter Gruppen männlicher Wähler war, so selbstverständlich waren sämtliche Frauen von den politischen Rechten – Ehrenrechten, deren Verweigerung ein Abgeordneter als »*capitis diminutio*« bezeichnete<sup>223</sup> – ausgeschlossen.

Gerade die Demokratisierung des Wahlrechts war es sogar, die die geringen Mitwirkungsrechte beseitigte, die einige Verfassungen des Vormärz den Frauen zugestanden hatten. So sahen die neuen Regelungen in Braunschweig<sup>224</sup>, Sachsen-Altenburg<sup>225</sup>, Sachsen-Weimar<sup>226</sup> und den Fürstentümern Schwarzburg-Rudolstadt und Schwarzburg-Sondershausen<sup>227</sup> eine Beschränkung auf männliche Wähler vor. Die ständischen Vorrechte und Wahlrechtsbeschränkungen, an die die Zulassung der Frauen geknüpft gewesen war, wurden aufgehoben. Mit der Erweiterung des Wahlrechts ging also der völlige Ausschluß der weiblichen Wähler einher.

221 174. Sitzung v. 20.2.1849, ebd., S. 5329. (Hervorh. i. Org.)

222 Ebd., S. 5329.

223 Abg. Hergenhahn im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung, 128. Sitzung v. 5.1.1849, zit. nach H. Fenske, S. 390.

224 § 1 des Provisorischen Wahlgesetzes v. 11.9.1848, GuVS S. 185, dann auch Wahlgesetz v. 23.11.1851, GuVS S. 295.

225 § 6 des Gesetzes, die Wahlen der landschaftlichen Abgeordneten betr. v. 3.8.1850, GS S. 92: »Wähler ist jeder männliche Staatsbürger . . .«

226 §§ 4, 11 des Gesetzes über die Wahl der Volksvertreter zum Landtage des Herzogthums v. 17.11.1848, RegBl. S. 325 und auch durch die nachfolgende Gesetzgebung nicht wieder eingeführt.

227 §§ 12, 13 des Wahlgesetzes für den Landtag des Fürstentums Schwarzburg-Rudolstadt v. 21.3.1854, GS S. 47; § 70 des Verfassungsgesetzes v. 12.12.1849, GS S. 182: »Wähler ist nur noch der Staatsangehörige männlichen Geschlechts.«

### c) Die Reaktionsperiode

Mit dem Scheitern der Revolution verschwanden nicht ihre sämtlichen Errungenschaften. So war nun auch in Preußen<sup>228</sup> und Oldenburg<sup>229</sup> unwiderruflich eine konstitutionelle Entwicklung eingeleitet worden, waren nicht-ständische Repräsentativkörperschaften zusammengetreten. Doch gerade im Bereich des Wahlrechts war es das Bestreben sowohl der Konservativen als auch eines Teils der Liberalen, die Entwicklungen der Revolution wieder rückgängig zu machen. Am bedeutsamsten waren die Vorgänge in Preußen. Dort behielt man zwar das allgemeine Wahlrecht bei, durch eine königliche »Notverordnung« aber wurde ein ungleiches Wahlrecht, das Dreiklassenwahlrecht, eingeführt<sup>230</sup>. Dieser Versuch, den Schein eines demokratischen Wahlrechts zu bewahren, zugleich aber die Vorrechte der Besitzenden zu sichern, ging maßgeblich auf die Vorstellungen des großbürgerlichen rheinischen Liberalismus zurück<sup>231</sup>.

Auch in anderen Staaten (mit Ausnahme vor allem Badens<sup>232</sup> und Bayerns<sup>233</sup>), wurde die Wahlberechtigung auf verschiedene Weise wieder beschränkt<sup>234</sup>. Dies bedeutete häufig die Rückkehr zu einer ständischen Gliederung der Landtage, zumindest aber Begrenzungen der Wahlberechtigung, oder wie in Preußen, die Einführung eines ungleichen Wahlrechts<sup>235</sup>. Auch soweit Besitzqualifikationen wieder Wahlrechtsvoraussetzung wurden, änderte sich an dem nun konsequent durchgeführten *Ausschluß der Frauen* aber nichts. Das männliche Geschlecht war stillschweigend oder ausdrücklich unabdingbare Voraussetzung für das Stimmrecht<sup>236</sup>.

Im einzelnen sollen die Wahlrechtsbestimmungen, die in der Regel noch in der Zeit des Deutschen Reiches fortbestanden, im nächsten Abschnitt dargestellt werden.

228 E. R. Huber, DtVerfG Bd. 2, S. 729 ff., 763 f. und Bd. 3, S. 35 ff.

229 E. R. Huber, DtVerfG Bd. 2, S. 540 f.

230 Verordnung betr. die Ausführung der Wahl der Abgeordneten zur Zweiten Kammer v. 30.5.1849, zit. nach E. R. Huber, Dok. Bd. 1, S. 497 ff.

231 Vorbild der Regelung war die rheinische Kommunalwahlordnung v. 1845, vgl. H. Boberach, S. 115 ff., J. Droz, S. 207 ff., H. v. Gerlach, Geschichte des preußischen Wahlrechts, S. 10 ff., E. R. Huber, DtVerfG Bd. 3, S. 85 ff., G. Schilfert S. 267 ff.

232 Das im wesentlichen die schon vor 1848 geltenden Regelungen beibehalten hatte, vgl. G. Meyer, Wahlrecht, S. 204.

233 Das Wahlgesetz v. 4.6.1848 sah indirekte Wahlen aufgrund eines geringen Steuerzensus vor, vgl. G. Meyer, Wahlrecht, S. 204.

234 Die Entliberalisierung und Entdemokratisierung des Verfassungsrechts der Länder war Inhalt des sog. Reaktionsbeschlusses des Bundestags v. 23.8.1851, in Folge dieses Beschlusses wurden einige Staaten zur Revision ihres Wahlrechts angehalten, vgl. E. R. Huber, DtVerfG Bd. 3, S. 134 ff. Eine Übersicht über das Wahlrecht der Reaktionszeit findet sich bei Sternberger/Vogel, Bd. 1, 1. Hbbd., S. 207 f.

235 Vgl. G. Meyer, Wahlrecht, S. 194 ff.

236 Vgl. oben FN. 251 bis 254.

### III. *Parlamentarisches Wahlrecht im Norddeutschen Bund und im Deutschen Reich*

Mit dem unter der Führung Preußens vollzogenen Zusammenschluß deutscher Staaten zum Norddeutschen Bund und der Fortsetzung dieses Einigungswerkes durch die Gründung des Deutschen Reiches im Jahre 1871 war eine zentrale deutsche Reichsgewalt etabliert. Nach dem Scheitern der Bemühungen der Revolution von 1848 trat dabei erstmals an die Seite der von den vereinigten Monarchen auszuübenden Regierungsgewalt ein vom deutschen Volk in einheitlichen Wahlen bestimmtes Parlament, der Reichstag. Für die Wahl galten, aus im einzelnen noch darzustellenden Gründen, die Grundsätze des allgemeinen und gleichen Männerwahlrechts.

Daneben bestanden in den Bundesstaaten die Landtage fort. Auf deren Wahl und Funktion übte die Reichsgründung keinen unmittelbaren Einfluß aus, da die Reichsverfassung für die Verfassung der Länder keine Vorgaben enthielt. So kam es zu dem für die Zeit des Deutschen Kaiserreiches charakteristischen Dualismus von (die Frauen ausgenommen) demokratischem Reichstags- und im Regelfall beschränkten Landtagswahlrecht. Im folgenden sollen zunächst Inhalt und Entstehung des Reichstagswahlrechts geschildert werden. Ein Überblick über die wichtigsten Landtagswahlrechte schließt sich an.

#### 1. *Das Reichstagswahlrecht*

Der Reichstag war ganz moderne Volksvertretung. Ständische Gesichtspunkte spielten für Wahl und Zusammensetzung keine Rolle, der Repräsentativgedanke war durchgängig anerkannt.

Zu den Befugnissen des Reichstags gehörte insbesondere die Mitwirkung im *Gesetzgebungsverfahren*. Dem Reichstag stand neben dem Bundesrat<sup>237</sup> das Recht der Gesetzesinitiative zu; zur Gültigkeit eines Gesetzes war neben einem Bundesrats- auch ein Reichstagsbeschluß erforderlich<sup>238</sup>. Außerdem bedurften bestimmte Regierungsakte der Genehmigung durch den Reichstag<sup>239</sup>. Von zentraler Bedeutung war auch die Mitwirkung des Reichstags an der *Budget- und Finanzgewalt*<sup>240</sup>. Er hatte das Recht zur Behandlung von Petition-

237 Der Bundesrat setzte sich aus den Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten zusammen (Art. 6 ff. d. RV), er galt (theoretisch) als eigentlicher Träger der staatlichen Souveränität, vgl. R. Mußgnug, DtVerwG Bd. 3, S. 110, insbesondere auch zur unbedeutenden Rolle des Bundesrats in der Verfassungswirklichkeit, und H. Boldt, DtVerfG Bd. 2, S. 181.

238 Art. 5, 23 RV.

239 So der Abschluß völkerrechtlicher Verträge, Art. 11 Abs. 3 RV.

240 Art. 69, 73 RV.

nen, außerdem das Recht zu Interpellationen<sup>241</sup>. Der Reichstag war in bezug auf seine Geschäftsordnung weitgehend autonom, hatte jedoch kein Selbstversammlungsrecht – nur der Kaiser konnte den Reichstag einberufen, und, im Einverständnis mit dem Bundesrat, ihn gegebenenfalls wieder auflösen<sup>242</sup>. Das Deutsche Reich war als konstitutionelle, nicht als parlamentarische Monarchie verfaßt. Eine *Verantwortlichkeit des Reichskanzlers* dem Reichstag gegenüber bestand zwar, das Parlament hatte aber kein Recht zum Mißtrauensvotum<sup>243</sup>. Der Reichskanzler wurde vom Kaiser ernannt und konnte auch nur von diesem wieder entlassen werden<sup>244</sup>.

Gerade durch das Budgetrecht war die Regierung aber auf die Zusammenarbeit mit dem Reichstag letztlich angewiesen, so daß faktisch die Ernennung eines Reichskanzlers gegen den Reichstag immer schwieriger wurde – eine Entwicklung, die ihren Höhepunkt im Ersten Weltkrieg erreichte<sup>245</sup>. Der Umfang der Befugnisse des Reichstags war also der konstitutionellen Monarchie entsprechend beschränkt, der Reichstag aber keineswegs machtlos.

#### a) *Zur Entstehung des Reichstagswahlrechts*

Das Reichstagswahlrecht war, auch im internationalen Vergleich, für die damalige Zeit außerordentlich weitgehend. Es stand in der unmittelbaren Nachfolge des nie wirksam gewordenen Reichswahlgesetzes von 1849; einer Wahlrechtsregelung, die sich schon in »revolutionären« Zeiten nur mühsam durchgesetzt hatte und gewiß kein Wunschkind des deutschen Liberalismus war. Daß diese Bestimmungen zum Muster des Reichstagswahlrechts wurden, war vornehmlich auf das Betreiben *Otto von Bismarcks* zurückzuführen.

Schon in den preußischen Vorschlägen zur Reform der Verfassung des Deutschen Bundes wurde die Forderung nach der Einberufung einer von den Angehörigen der Bundesstaaten direkt und nach den Grundsätzen des allgemeinen Stimmrechts gewählten Versammlung erhoben<sup>246</sup>. Der Bündnisvertrag zwischen Preußen und den norddeutschen Staaten sah dann in Art. 5 ein die Verfassung mitberatendes und vereinbarendes Parlament vor, dessen Wahl

241 Vgl. Art. 23 RV bezüglich der Petitionen; i. ü. Art. 32-34 der Geschäftsordnung.

242 Art. 12, 24 RV; der Kaiser war bei der Einberufung allerdings an bestimmte Vorgaben gebunden, vgl. E. R. Huber, ebd., S. 882 ff.

243 Die Natur dieser Verantwortlichkeit war aber umstritten, vgl. H. Boldt, DtVerfG Bd. 2, S. 177 f., E. R. Huber, DtVerfG Bd. 3, S. 398; dort im folgenden auch zu den anderweitigen Kontrollmöglichkeiten des Reichstags.

244 Art. 15 RV.

245 Vgl. dazu insbesondere E.-W. Böckenförde, *Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie*, S. 299 f.

246 Preußischer Antrag auf die Reform der Bundesverfassung v. 9.4.1866, zit. nach E. R. Huber, Dok. Bd. 2, S. 223 ff.; vgl. ders., DtVerfG Bd. 3, S. 518 f.



auf der Grundlage des Reichswahlgesetzes von 1849 erfolgen sollte<sup>247</sup>. Auch der diesem Parlament, dem konstituierenden Reichstag des Norddeutschen Bundes, vorgelegte Entwurf der Reichsverfassung enthielt bereits die Festlegung auf das allgemeine und direkte Wahlrecht<sup>248</sup>.

Was bewog Bismarck, die neue Volksvertretung auf die Grundlage eines so weitgehenden Wahlrechts zu stellen? Zum einen waren für den Vorstoß im Rahmen des Deutschen Bundes wohl taktische Fragen mitentscheidend – das allgemeine Wahlrecht war eine für Österreich offensichtlich unannehmbare Forderung<sup>249</sup>. Zum anderen sah er nach eigenem Bekunden das allgemeine Wahlrecht als Erbteil der deutschen Einheitsbestrebungen an<sup>250</sup>. An diese Bestrebungen anzuknüpfen, war eine Möglichkeit, die Popularität der neuen Verfassungsgebilde zu erhöhen.

Schließlich aber scheint Bismarck sich vom allgemeinen Stimmrecht eine Verstärkung des konservativen Einflusses zu Lasten der Liberalen erhofft zu haben. So schrieb er:

»Direkte Wahlen aber und allgemeines Stimmrecht halte ich für größere Bürgschaften einer konservativen Haltung, als irgend ein künstliches, auf Erzielung gemachter Majoritäten berechnetes Wahlgesetz. Nach unserer Erfahrung sind die Massen ehrlicher bei der Erhaltung staatlicher Ordnung interessiert, als die Führer derjenigen Klassen, welche man durch die Einführung irgendeines Zensus in der aktiven Wahlberechtigung privilegieren möchte.«<sup>251</sup>

Diese Erfahrungen hatte er vor allem mit dem preußischen Dreiklassenwahlrecht gemacht, das ihm unliebsame Landtage beschert hatte<sup>252</sup>. Auch das Vorbild Napoleons III., der in Frankreich auf der Grundlage des allgemeinen Wahlrechts quasi diktatorisch regierte, wird eine Rolle gespielt haben. In seiner Rede vor dem konstituierenden Norddeutschen Reichstag wies Bismarck allerdings die Verdächtigung zurück, es handele sich um ein »tief angelegtes

247 Bündnisvertrag Preußens mit dem Norddeutschen Bunde v. 18.8.1866, zit. nach E. R. Huber, Dok. Bd. 2, S. 268 f.

248 E. R. Huber, DtVerfG Bd. 3, S. 651.

249 R. Augst, Bismarcks Stellung zum parlamentarischen Wahlrecht, S. 64 ff., S. 84 ff.; siehe auch W. Gagel, S. 51 f.

250 Norddeutscher Konstituierender Reichstag. Sitzung v. 28.3.1867, Sten. Berichte Bd. 1, S. 429.

251 Zirkulardepesche an die preußischen Gesandten vom 24.3.1866, zit. nach H. v. Gerlach, S. 83. Vgl. auch den oben (FN 273) zitierten Antrag zur Bundesreform (ebd., S. 224.): die Regierung nehme um so weniger Anstand, die Form des allgemeinen Wahlrechts in Vorschlag zu bringen, »als sie dieselbe für das conservative Princip für förderlicher erachtet, wie irgend einen anderen auf künstlichen Combinationen beruhenden Wahlmodus.«

252 Zu den Erfahrungen Bismarcks mit dem ungleichen Wahlsystem in Preußen (vor allem im Rahmen des preußischen Heereskonflikts): H. Oncken, Bismarck, Lassalle und die Oktroyierung des gleichen und direkten Wahlrechts in Preußen, Preußische Vjschr. Bd. 146 (1911), S. 107 ff., 110 ff.

Komplott gegen die Freiheit der Bourgeoisie in Verbindung mit den Massen zu Errichtung eines zäsaristischen Regiments«<sup>253</sup>.

Schon die Reaktion auf die Bundesreformforderung in der liberalen Öffentlichkeit hatte gezeigt, daß die Liberalen genau diesen Plan Bismarcks vermuteten<sup>254</sup>. Doch erkannten sie auch, daß die Würfel bereits gefallen waren: Die Debatte des konstituierenden Reichstags über die Wahlrechtsfrage zeigt, daß die Abgeordneten die Wahlrechtsfrage als entschieden betrachteten<sup>255</sup>. Es herrschte eine resignative Stimmung vor, die Einsicht, daß vom allgemeinen gleichen Wahlrecht nicht abzukommen sein würde<sup>256</sup>. Insbesondere die Vertreter der Nationalliberalen, die wahren Stützen des preußischen Dreiklassenwahlrechts<sup>257</sup>, befürchteten eine Schwächung des bürgerlichen Einflusses; auch die Konservativen begrüßten das neue Wahlrecht naturgemäß nicht<sup>258</sup>. Nur *Hermann Schulze-Delitzsch* befürwortete das allgemeine Wahlrecht aus Überzeugung<sup>259</sup>. Während sich die meisten Abgeordneten skeptisch zeigten, auf eine grundsätzliche Auseinandersetzung und Ablehnung aber verzichteten, erhob der Nationalliberale *Heinrich von Sybel* seine »schwache Stimme«. Er fürchtete die »Diktatur der Demokratie« und betonte die Natur des Wahlrechts als staatlicher Auftrag, der den Geeignetesten zu erteilen sei<sup>260</sup>. Doch die Annahme der betreffenden Verfassungsbestimmung wurde durch diese Opposition nicht gefährdet; es gelang aber, gegen Bismarcks Absicht das geheime Wahlrecht festzulegen<sup>261</sup>.

Mit der Festschreibung des allgemeinen Wahlrechts in der Verfassung des Norddeutschen Bundes war auch die Entscheidung für das Deutsche Reich gefallen<sup>262</sup>. Eine nachträgliche Wahlrechtsbegrenzung schien für den gesamten Zeitraum des Deutschen Reichs zwar vielen wünschenswert, aber kaum jemandem durchsetzbar. Dies galt auch für Bismarck, der erkennen mußte,

253 Norddeutscher Konstituierender Reichstag. Sitzung v. 28.3.1867, Sten. Berichte Bd. 1, S. 429; gerade aus diesem Verteidigungsversuch kann jedoch auch auf eine gewisse Plausibilität des Vorwurfs geschlossen werden, vgl. M. Botzenhardt, S. 102 f.

254 W. Gagel, S. 38 ff.

255 Zu dieser Debatte F. Frensdorff, S. 187 ff., W. Gagel, S. 51 ff., E. R. Huber, DtVerfG Bd. 3, S. 661 ff.

256 Abg. Gumbrecht, Sitzung v. 28.3.1867, Sten. Berichte Bd. 1, S. 423: er war »mit größtem Bedauern« überzeugt, daß davon nicht abzukommen sei.

257 Vgl. H. v. Gerlach, S. 203 ff.

258 Abg. Wagener, Sitzung v. 28.3.1867, Sten. Berichte Bd. 1, S. 420.

259 Abg. Schulze(-Delitzsch), ebd., S. 433, der das allgemeine gleiche Wahlrecht im Prinzip der freien Arbeit verwurzelt sah; die vollständige politische Gleichberechtigung sei das einzige Mittel gegen sozialistische Gleichmacherei.

260 H. v. Sybel, ebd, S. 427 f.; das Wahlrecht als politisches Herrschaftsrecht gebühre nur dem, der sich in der Gemeinschaft seiner Mitmenschen dazu qualifiziert erweise, der nachweise, daß er die Leistungskraft und Leistungsbereitwilligkeit habe. Er befürwortete das preußische Wahlsystem; vgl. dazu auch H. Seier, Die Staatsidee Heinrich v. Sybels, S. 177 f.

261 E. R. Huber, DtVerfG Bd. 3, S. 661.

262 Die Neuredaktion der Verfassung nach der Reichsgründung brachte keine Veränderung, vgl. E. R. Huber, ebd., S. 758 f.

daß die von ihm erhoffte Stärkung der Konservativen nicht im erwarteten Ausmaß eintrat<sup>263</sup>.

In den Debatten um das Reichstagswahlrecht wurde die Problematik des *Frauenwahlrechts* anders als 1849 nicht mehr erwähnt, was zum einen auf die zurückgegangenen Aktivitäten der Frauenbewegung nach dem Scheitern der 1848iger Revolution zurückzuführen sein mag, zum anderen darauf, daß, wie oben dargestellt, den meisten Abgeordneten die beschlossenen Regelungen schon zu weit gingen – die Möglichkeit, die Wahlberechtigung noch weiter auszudehnen, kam ihnen nicht in den Sinn.

## b) *Inhalt des Reichstagswahlrechts*

Die Grundlage des Wahlrechts war damit in der Verfassung geregelt, die die Grundsätze der allgemeinen, direkten und geheimen Wahl festschrieb<sup>264</sup>. Das Wahlgesetz für den Norddeutschen Bund, das bis 1918 als Reichsgesetz fortgalt<sup>265</sup>, präziserte:

»Wähler für den Reichstag des Norddeutschen Bundes ist jeder Norddeutsche, welcher das fünfundzwanzigste Lebensjahr zurückgelegt hat, in dem Bundesstaate, wo er seinen Wohnsitz hat.«<sup>266</sup>.

Ausgeschlossen waren »Personen des Soldatenstandes«, unter Vormundschaft oder Kuratel Stehende, Konkurschuldner, Armenunterstützungsempfänger und diejenigen, denen durch Richterspruch die staatsbürgerlichen Rechte entzogen worden waren<sup>267</sup>.

*Frauen* dagegen waren von der Wahlberechtigung nicht ausdrücklich ausgeschlossen; die Verwendung des Maskulinums galt in Gesetzestexten auch damals im allgemeinen als geschlechtsneutral. Dies läßt sich etwa an der Formulierung des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes erkennen. So stellten sich auch die Vertreterinnen der Frauenstimmrechtsbewegung auf den Stand-

263 Zur Haltung Bismarcks vgl. R. Augst, S. 115 ff; Bismarcks Intention wurde wohl vor allem auch dadurch vereitelt, daß der Konsituierende Reichstag gegen seinen Willen das geheime Wahlrecht durchgesetzt hatte.

264 »Der Reichstag geht aus allgemeinen und direkten Wahlen mit geheimer Abstimmung hervor.«, Art. 20 RV; die Bestimmung wurde unverändert aus der Verf. des Norddeutschen Bundes übernommen.

265 Für die süddeutschen Staaten war es durch die Bündnisverträge vom November 1870 wirksam geworden: Vertrag mit Baden und Hessen v. 15.11., BGBl. S. 650, E. R. Huber, Dok. Bd. 2, S. 326 (Verf. Art. 80); mit Bayern v. 23.11., BGBl. 1871, S. 9, E. R. Huber, Dok. Bd. 2, S. 329 (Art. III § 8), mit Württemberg v. 25.11., BGBl. S. 654, E. R. Huber, Dok. Bd. 2, S. 336 (Art. 2 Nr.6); für Elsaß-Lothringen durch § 6 des Gesetzes v. 25.6.1873, RGBl. S. 162, für Helgoland durch § 4 des Gesetzes v. 15.12.1890, RGBl. S. 207.

266 § 1 des Wahlgesetzes für den Reichstag des Norddeutschen Bundes vom 31.5.1869, BGBl. S. 145.

267 Vgl. ebd., §§ 2,3.

punkt, das geltende Recht beziehe sie bereits ein<sup>268</sup>. Schon 1903 erhob ein Mitglied des Vereins für Frauenstimmrecht Einspruch gegen das Fehlen seines Namens in der Wählerliste zur Reichstagswahl<sup>269</sup>. Auch die Petitionen des Vereins an den Reichstag forderten zunächst, die Wahlberechtigung der Frau festzustellen, nicht, sie zu gewähren<sup>270</sup>. Bei den Reichstagswahlen 1912 erschien eine Anzahl bayerischer Stimmrechtlerinnen in den Wahllokalen und gab einen Protest gegen ihren Ausschluß von der Wahl ab<sup>271</sup>. Sie händigten den Wahlvorstehern eine Erklärung aus, in der es hieß:

»Ich protestiere gegen meinen Ausschluß von der Reichstagswahl, da ich als deutsche Staatsangehörige über 25 Jahre auf Grund der bestehenden Verfassung wahlberechtigt bin. Alle Gesetze und Verordnungen, die sich nur der männlichen Form bedienen, sind verbindlich für beide Geschlechter, sofern nichts anderes bestimmt ist. Eine diesbezügliche Bestimmung liegt in der Verfassung des Deutschen Reiches nicht vor, folglich sind alle Staatsangehörigen wahlberechtigt und der Ausschluß der Frauen bedeutet eine Verletzung von Recht und Gesetz.«<sup>272</sup>

Erfolg hatten diese Bestrebungen, die von den »gemäßigten« Frauen von vornherein abgelehnt worden waren<sup>273</sup>, jedoch nicht. Zu einer gerichtlichen Klärung ist es auf der Ebene des Reichstagswahlrechts<sup>274</sup> in Deutschland anscheinend nicht gekommen. Der Versuch, die Einbeziehung von Frauen aufgrund geschlechtsneutraler Formulierungen gerichtlich durchzusetzen, war von seiten der nationalen Stimmrechtsbewegungen in den Vereinigten Staaten, in England und Frankreich unternommen worden, aber erfolglos geblieben<sup>275</sup>. Für Literatur und Praxis stand selbstverständlich fest, daß Frauen von politischen Rechten ausgeschlossen waren<sup>276</sup>.

268 Vgl. etwa: M. Raschke, »Die Frau im preußischen Stadt- und deutschen Staatsrecht«, in: Die Frauenbewegung 1896, S. 21 f.

269 Parlamentarische Angelegenheiten 1903, S. 44.

270 Parlamentarische Angelegenheiten 1904, S. 12, unten Teil 3 A IV 2 a).

271 Zs. für Frauenstimmrecht 1912, S. 5.

272 Vgl. L.G. Heymann, Protest deutscher Frauen bei den Reichstagswahlen 1912, in: Frauenstimmrecht! Bd. I (1912/13), S. 118.

273 Vgl. Helene Lange, Die politische Gleichberechtigung der Frau, in: Die Frau Bd. 5 (1897/98), S. 264 ff.

274 Zur Preußischen StädteO siehe unten Teil I B II 1 b).

275 In den USA wurde die Stimmrechtlerin Susan B. Anthony, der es gelungen war, sich in die Wählerliste eintragen zu lassen, wegen »wissentlichen, fälschlicher und gesetzwidriger Abgabe ihrer Stimme« angeklagt und verurteilt; der Supreme Court stellte 1875 fest, daß sich aus der Bundesverfassung kein Anspruch der Frauen auf Zulassung zum Wahlrecht ableiten lasse (vgl. M. Wortman, Women in American Law, S. 202 ff.; Minor v. Happersett, 88 U. S. 162 [1875]). In England hatten 1868 mehr als 5000 Hausbesitzerinnen in Manchester die Eintragung in die Wählerlisten beantragt, waren aber gleichfalls vor Gericht gescheitert (Chorlton v. Lings, vgl. C. Rover, Party Politics and Women's Suffrage, S. 224; R. Strachey, The Cause, S. 114 ff.) Auch in Frankreich hatte der Cour de Cassation 1885 eine entsprechende Klage abgewiesen, vgl. R. Huard, Le suffrage universel, S. 192.

276 Vgl. nur P. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. 1, S. 287, H. Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 2, S. 76; Ph. Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. 1, S. 218, G. Meyer, Wahlrecht, S. 242.

## 2. Die Landtagswahlrechte

Eine reichseinheitliche Regelung der Landtagswahlrechte gab es nicht. Den Mitgliedstaaten war nicht einmal die Einrichtung einer Volksvertretung als solcher vorgegeben. So verfügten die beiden Mecklenburg bis zum Ende des Kaiserreichs nur über eine traditionelle Ständeversammlung<sup>277</sup>. Für die bedeutendsten Staaten des deutschen Reiches, die hier im Mittelpunkt der Untersuchung stehen sollen, lassen sich jedoch einige allgemeine Feststellungen treffen.

Auch die Bundesstaaten waren, mit Ausnahme der Stadtstaaten und eben Mecklenburgs, konstitutionelle Monarchien. Anders als der Reichstag bestanden die Landtage aber in der Regel<sup>278</sup> aus zwei Kammern, deren Zusammenwirken erst eine gültige Erklärung der Volksvertretung hervorbringen konnte<sup>279</sup>. Auch im Gesetzgebungsverfahren war die Zustimmung beider Kammern und die der Regierung, die den Monarchen repräsentierte, erforderlich. Nachdem die Erste Kammer meist ausschließlich oder vorwiegend aus Mitgliedern des Hochadels und vom Herrscher berufenen Mitgliedern bestand<sup>280</sup>, bedeutete dies für die Zweiten Kammern der Stellung des Reichstags gegenüber eine empfindliche Einschränkung. Das Gesetzesinitiativrecht stand in der Regel ebenfalls sowohl dem Parlament als auch der Regierung zu<sup>281</sup>. Daneben übte der Landtag verschiedene Kontrollrechte der Regierung gegenüber aus<sup>282</sup>.

277 Vgl. O. Büsing, *Das Staatsrecht der Großherzogthümer Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz*, S. 17 ff., S. 25 ff.

278 Mit Ausnahme vor allem der norddeutschen Stadtstaaten.

279 Tit. VI, § 19 der Bay. Verf., so auch in Preußen, vgl. K. v. Stengel, S. 74. Zur Bedeutung des Zwei-Kammer-Systems, das eine Verbindung von konservativen und progressiven Elementen in der Volksvertretung gewährleisten sollte, vgl. E. R. Huber, *DtVerfG* Bd. 3, S. 81.

280 In Bayern gehörten der Kammer der Reichsräte an: die volljährigen Prinzen des königlichen Hauses, die Kronbeamten des Reichs, die Erzbischöfe von München-Freising und Bamberg, die Häupter der ehemals reichsständischen Familien, ein vom König ernannter Bischof und der jedesmalige Präsident des protestantischen Oberkonsistoriums sowie vom König erblich oder auf Lebenszeit ernannte Mitglieder, Tit. VI § 2 der Verf.; im preußischen Herrenhaus saßen die großjährigen Prinzen des königlichen Hauses, erblich berechnete Mitglieder des Adels und vom König auf Lebenszeit oder mit erblicher Berechnung ernannte Mitglieder, vgl. K. v. Stengel, S. 75; zur Vorgeschichte vgl. E. R. Huber, *DtVerfG* Bd. 3, S. 81 f. Eine Ausnahme bildete Baden, wo die Erste Kammer vorwiegend aus gewählten Mitgliedern bestand.

281 Das Recht der Gesetzesinitiative war in den frühen Verfassungen noch nicht verankert; im Verlauf des 19. Jahrhunderts erweiterten sich jedoch die Befugnisse: fast alle Landtage waren nun zur Gesetzesinitiative berechnigt, vgl. G. Meyer, *Staatsrecht*, S. 512, FN. 3 zu den Ausnahmen.

282 In Preußen bedurften alle Gesetze der Zustimmung des Landtags (beider Kammern), der Landtag hatte auch das Recht der Gesetzesinitiative; der Haushalt wurde in den Kammern als Gesetz festgesetzt, in bezug auf die Finanzverwaltung standen ihm Kontrollrechte zu. Außerdem bedurften Gebietsveränderungen und bestimmte Staatsverträge der Zustimmung des Landtags, vgl. K. v. Stengel, S. 88.; für Baden F. Wielandt, *Das Staatsrecht des Großherzogthums Baden*, S. 50.

Zusammenfassend läßt sich für die meisten Staaten wohl sagen, daß der Einfluß, den das Volk über die Landtage auszuüben vermochte, geringer zu veranschlagen war, als dies durch den Reichstag auf Reichesebene möglich war. Dies lag auch an den häufig restriktiveren Wahlrechtsregelungen, auf die im folgenden einzugehen ist. Auch auf Landesebene war aber ein Regieren gegen das Parlament auf die Dauer kaum mehr möglich<sup>283</sup>.

Die Regelung des Landtagswahlrechts gehörte zur Kompetenz der Einzelstaaten. Demzufolge bestanden im Deutschen Reich dreiundzwanzig verschiedene Wahlrechtsregelungen<sup>284</sup>, denen aber, um es vor auszuschicken, (fast) ausnahmslos eines gemeinsam war: Frauen waren vom Wahlrecht ausgeschlossen. Es wird daher darauf verzichtet, sämtliche Regelungen im einzelnen darzustellen<sup>285</sup>. Es soll lediglich ein Überblick über die Bestimmungen in den wichtigsten Bundesstaaten gegeben werden. Dabei werden hier nur die eigentlichen Wahlkörperschaften, also die Zweiten Kammern, behandelt.

#### a) *Preußen*

Das preußische Haus der Abgeordneten wurde in allgemeinen, ungleichen, indirekten und öffentlichen Wahlen gewählt. Die Wahlberechtigten wurden dabei zunächst auf Gemeindeebene in drei Steuerabteilungen eingeteilt, in die jeweils so viele Wahlberechtigte aufgenommen wurden, bis ein Drittel der Gesamtsteuersumme erreicht war. Jede Klasse bestimmte in öffentlicher Urwahl die gleiche Anzahl von Wahlmännern, die dann in gemeinsamer Abstimmung den Abgeordneten wählten (*Dreiklassenwahlrecht*)<sup>286</sup>. Im Ergebnis war es den Wahlmännern der privilegierten ersten und zweiten Klasse also stets möglich, die dritte Klasse zu majorisieren. Auch konnte das ursprüngliche Ziel, durch die Wahlrechtsgestaltung die drei Klassen der Gesellschaft (Arme, Mittelstand und Reiche, vor allem Grundbesitzer) zu erfassen, mit der divergierenden Vermögensentwicklung immer weniger erreicht werden. Die Folgen der Wahlkreiseinteilung waren zum Teil so abstrus<sup>287</sup>, daß sie Bismarcks häufig zitierte Charakterisierung, ein widersinnigeres, elenderes Wahlrecht als das preußische Dreiklassenwahlsystem sei in keinem anderen Staat ausge-

283 Vgl. zum klassischen Fall der Auseinandersetzung zwischen Regierung und Landtag, dem preußischen Heereskonflikt, E. R. Huber, DtVerfG Bd. 3, S. 305 ff. und R. Wahl, Der preußische Verfassungskonflikt, in: E.-W. Böckenförde, Moderne deutsche Verfassungsgeschichte, S. 171 ff.

284 Ein tabellarischer Überblick findet sich bei Sternberger/Vogel, Bd. 1, 1. Hbbd., S. 232.

285 Hierzu vgl. die Dissertation von Thomas Spies, Die Schranken des allgemeinen Wahlrechts in Deutschland, S. 133 f.

286 § 10 der Verordnung betr. die Ausführung der Wahl der Abgeordneten zur Zweiten Kammer vom 30.5.1849, GS S. 205 ff; Sternberger/Vogel, ebd., S. 206 f.

287 Vgl. nur E. R. Huber, DtVerfG Bd. 3, S. 90 ff., Sternberger/Vogel, ebd., S. 209 ff.

dacht worden<sup>288</sup>, als nur zu berechtigt erscheinen ließen. Trotz dieser Kritik gelang es aber bis zum Ende des Kaiserreiches nicht, eine andere Regelung durchzusetzen<sup>289</sup>.

War also im Ergebnis den unteren Schichten auch nur ein geringer Einfluß auf die Zusammensetzung des Abgeordnetenhauses möglich, so war die Wahlberechtigung an sich doch ausgedehnt<sup>290</sup>. Als Urwähler wahlberechtigt war jeder *selbständige* Preuße, der das vierundzwanzigste Lebensjahr vollendet hatte und nicht den Vollbesitz seiner bürgerlichen Rechte infolge Richterspruchs verloren oder aus öffentlichen Mitteln Armenunterstützung bezogen hatte<sup>291</sup>. Der Begriff der *Selbständigkeit* wurde in der Praxis durch eine 1848 ergangene Verlautbarung des Innenministeriums definiert<sup>292</sup>. Ihr zufolge war die politische Selbständigkeit nicht mit der privatrechtlichen identisch; das Bestehen der väterlichen Gewalt schloß also die Wahlberechtigung nicht aus. Auch die Führung eines eigenen Haushalts war nicht unbedingt Voraussetzung der Wahlberechtigung. Als unselbständig wurde nur angesehen, wer nicht Verfügungsfähig war, so etwa Entmündigte, Gefangene oder Konkurschuldner<sup>293</sup>. Diese weite Auslegung des Begriffs sollte wohl ein Gegengewicht zur Ungleichheit des Dreiklassenwahlrechts schaffen<sup>294</sup> – in der Literatur stieß sie auf Kritik<sup>295</sup>.

*Frauen* wurden nicht ausdrücklich ausgeschlossen; sie wurden auch nicht unter dem Begriff der Unselbständigkeit erfaßt. Das Geschlecht wird als Voraussetzung der Wahlberechtigung weder vom Gesetz, noch auch von den führenden Staatsrechtslehrern wie v. Rönne, Hué de Grais oder Stengel erwähnt<sup>296</sup> – die Beschränkung auf Männer galt als selbstverständlich.

288 Norddeutscher Konstituierender Reichstag, Sitzung v. 28.3.1867, Sten. Berichte Bd. 1, S. 429.

289 Zu den Auseinandersetzungen in Preußen vgl. E. R. Huber, DtVerfG Bd. 4, S. 368 ff.

290 Sie wurde geregelt durch die Wahlverordnung vom 30.5.1849, GS S. 205; E. R. Huber, Dok. Bd. 1, S. 497; zwar enthielt die Verfassung eine Regelung der Wahlberechtigung, die von der vorgenannten leicht abwich, diese Bestimmungen sollten aber erst mit Inkrafttreten des in Art. 72 Abs. 2 vorgesehenen Wahlgesetzes wirksam werden, Art. 115; dazu kam es jedoch bis 1918 nicht.

291 § 8 d. VO.

292 Cirkular-Reskription an alle Landratsämter v. 20.12.1848, zit. nach Rönne/Zorn, Preußisches Staatsrecht Bd. 1, S. 310, FN 1.

293 K. v. Stengel, S. 78.

294 Vgl. dazu G. Schilfert, S. 258 ff.

295 So wollte Ph. Zorn die privatrechtliche Selbständigkeit, also Unabhängigkeit von väterlicher Gewalt, als notwendige Voraussetzung der politischen Wahlberechtigung sehen; vgl. Rönne/Zorn, Preußisches Staatsrecht Bd. 1, S. 310, FN 1. Das Problem entfiel mit Inkrafttreten des BGB, das ein einheitliches Volljährigkeitsalter festsetzte und die elterliche Gewalt mit diesem Datum enden ließ, vgl. unten Teil 2 B V 2.

296 Bei Ph. Zorn findet sich der allgemeine Hinweis, daß Frauen wegen ihrer mangelnden Wehrfähigkeit keinen Anteil an staatsbürgerlichen Rechten haben könnten, (Rönne/Zorn, Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie Bd. 2, S. 80.)

## b) Die süddeutschen Staaten

Im Gegensatz zu den weitgehenden Wahlrechtsbeschränkungen in Preußen kannten die süddeutschen Staaten liberalere Wahlrechte. Nur ein geringer Zensus beschränkte hier die Wahlberechtigung.

So war für die Zweite Kammer des *bayerischen* Landtags das allgemeine Männerwahlrecht nur durch das Erfordernis direkter Steuerzahlung beschränkt<sup>297</sup>. Hier hatte sich das Wahlgesetz aus dem Jahr 1848 erhalten. 1881 wurde das geheime, 1906 auch das direkte Wahlrecht eingeführt<sup>298</sup>. *Baden* wählte schon im Vormärz nach dem allgemeinen und gleichen, allerdings auf die Gemeindebürger beschränkten Wahlrecht<sup>299</sup>. Diese Beschränkung wurde 1869 aufgehoben, 1896 das geheime, 1904 das unmittelbare Wahlrecht eingeführt<sup>300</sup>. Anders als in Bayern und Baden war die *württembergische* Zweite Kammer zunächst noch ständisch gegliedert – neben gewählten Abgeordneten der Städte und des Landes gehörten ihr auch Vertreter der Ritterschaft, der Kirchen und Universitäten an; erst 1906 wurde sie zur reinen Wahlkörperschaft<sup>301</sup>. Das vormals bestehende indirekte, die Höchstbesteuerten bevorzughende<sup>302</sup> Wahlrecht war 1868 durch das allgemeine, direkte und geheime Wahlrecht ersetzt worden<sup>303</sup>.

*Frauen* waren in keinem der drei Staaten zugelassen; auch die erwähnten Wahlreformen brachten insofern keinen Wandel. Die Eigenschaft des männlichen Geschlechts galt allenthalben als ungeschriebene Voraussetzung des aktiven und passiven Wahlrechts<sup>304</sup>. In Württemberg und Baden wurde im Zuge der Landtagsreformen 1906 bzw. 1904 der Ausschluß der Frauen dann aus-

297 1848 war die Wahl der Abgeordneten durch alle männlichen Staatsangehörigen, die mindestens fünfundzwanzig Jahre alt waren und direkte Steuern entrichteten, durchgesetzt worden, Art. 5 I des Wahlgesetzes v. 4.6.1848, GBl. S.77; die Steuerleistung der Ehefrau wurde dabei nicht angerechnet, vgl. v. Seydel/Piloly, S. 253.

298 Gesetz v. 31.3.1881 (GBl. S.113) und Landtagswahlgesetz v. 9.4.1906 (GVBl. S.131), vgl. zur Entwicklung v. Seydel/Piloly, S. 249 ff.

299 §§ 34 – 37 der Verfassungsurkunde des Großherzogthums Baden v. 22.8.1818, StRegBl. S. 101, E. R. Huber, Dok. Bd. 1, S. 172.

300 Vgl. E. Walz, Das Staatsrecht des Großherzogthums Baden, S. 71. Von 1896 an erfolgten die Wahlen geheim, G. v. 10.7.1896, GVBl. S. 173 ff. § 34 geändert durch das Gesetz, die Abänderung der Verfassung betr. v. 24.8.1904, GVBl. S. 339 ff. Von der Wahlberechtigung blieben Personen ausgeschlossen, die Armenunterstützung empfangen hatten oder sich mit ihrer Steuerschuld im Rückstand befanden, § 35.

301 § 133 der Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg v. 25.9.1819, StRegBl. S.634, E. R. Huber, Dok. Bd. 1, S. 187; geändert durch Art. 14, 27, 43 des Landtagswahlgesetzes v. 16.7.1906, (RegBl. S. 161).

302 Die Höchstbesteuerten stellten ohne Wahl 2/3 der Wahlmänner; sie hatten also quasi ein direktes, die restlichen Wähler nur ein indirektes Stimmrecht, vgl. § 139 d. Verf.

303 Gesetz v. 26.3.1868, RegBl. S. 175.

304 Vgl. für Bayern: M. v. Seydel, Staatsrecht, Bd. 2, S.130; Piloly/Sutner, Art. 3 des Gesetzes v. 9.6.1906, Anm.1; K. v. Krazeisen, Das Landtagswahlgesetz v. 9.6.1906, Art. 3, Anm.2. Baden: F. Wielandt, S. 51; für Württemberg: L. Gaupp, Staatsrecht des Königreiches Württemberg, S. 92; K. Göz, Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg, S. 108.



drücklich festgeschrieben<sup>305</sup>. Der bayerische Gesetzgeber dagegen verneinte noch bei den Beratungen des neuen Landtagswahlgesetzes von 1906 die Notwendigkeit, das männliche Geschlecht als Voraussetzung der Wahlberechtigung eigens auszusprechen:

»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.«<sup>306</sup>

Als 1912 einige Mitglieder des Bayerischen Vereins für Frauenstimmrecht versuchten, sich vor dem Münchner Magistrat den Verfassungseid abnehmen zu lassen, um an den Landtagswahlen teilnehmen zu können, wurden sie ohne Angabe von Gründen zurückgewiesen. Ihr Einspruch gegen das Fehlen ihrer Namen in den Wählerlisten wurde mit der Begründung abgelehnt, es sei nach allgemeiner Rechtsauffassung selbstverständlich, daß Frauen auf Grund des Bayerischen Landtagswahlgesetzes vom 9. April 1906 ein Wahlrecht nicht zustehe<sup>307</sup>.

### c) *Sachsen*

Anders als in den süddeutschen Ländern vollzog sich in Sachsen keine Wahlrechtserweiterung. Hier versuchte man vielmehr, das Aufkommen der Sozialdemokratie durch Wahlrechtsbeschränkungen einzudämmen.

Die Zweite Kammer setzte sich aus Vertretern der städtischen und ländlichen Wahlbezirke zusammen<sup>308</sup>. Für deren Wahl galt zunächst ein an die Zahlung einer direkten Staatssteuer geknüpftes direktes, geheimes und gleiches Wahlrecht für alle mindestens fünfundzwanzigjährigen Staatsangehörigen, gegen die keine besonderen Unwürdigkeitsgründe sprachen. Nach § 2 a waren »Frauenspersonen« vom Stimmrecht ausgeschlossen<sup>309</sup>. Die Furcht vor einer Dominanz der Sozialdemokratie führte dann zu dem Versuch, mittels eines nach dem Vorbild des preußischen Dreiklassenwahlrechts geformten neuen Wahlgesetzes<sup>310</sup> die Gefahr einer sozialdemokratischen Landtagsmehrheit zu

305 Württemberg: § 9 des Gesetzes v. 16.7.1906 (Änderung des Art. 142 d. Verf.); Baden: mit Gesetz v. 24.8.1904, Änderung des § 34 der Verfassung.

306 Begründung zum Entwurf eines Landtagswahlgesetzes v. 28.9.1903, Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten, 33. Landtag, 4. Beilage, Beil. Bd. 13, S. 327.

307 Vgl. den Bericht in: Frauenstimmrecht! Bd. 1 (1912/13), S. 85 f.

308 § 68 d der. Verfassung v. 4.9.1831, GS S.241, E. R. Huber, Dok. Bd. 1, S.263; geändert durch das Gesetz v. 3.12.1868 (GVBl. S. 1369).

309 Gesetz v. 3.12.1868 (a.a.O.).

310 Gesetz v. 28.3.1896 (GVBl. S.44). Zu den Abweichungen der Regelung von den preußischen Vorgaben vgl. O. Mayer, Sächsisches Staatsrecht, S. 128; E. R. Huber, DtVerfG Bd. 4, S. 404 ff.

bannen<sup>311</sup>. Frauen waren selbstverständlich auch weiterhin nicht zugelassen, ihre Steuerleistung wurde im Rahmen der neugeschaffenen Wählerklassen dem Ehemann zugerechnet<sup>312</sup>. Obwohl das neue Wahlgesetz durchaus die beabsichtigte Wirkung zeitigte – den »sozialdemokratischen Bewegungen war wenig Aussicht mehr gegeben, im Landtage zu Wort zukommen«<sup>313</sup> – ließ es sich doch auf Dauer politisch nicht halten. Mit der Einführung des Pluralwahlrechts<sup>314</sup> wurde der Versuch unternommen, die Vorherrschaft der »gebildeten Stände« in etwas moderaterer Form zu sichern<sup>315</sup>. Die Wahlberechtigung war weiterhin an die Zahlung einer direkten Staatssteuer geknüpft; das Stimmrecht war aber ungleich, da ein Wähler bis zu vier Stimmen abgeben konnte<sup>316</sup>. In bezug auf das *Frauenwahlrecht* veränderte sich nichts, außer daß § 9 nun männliches Geschlecht als Voraussetzung forderte, während zuvor die Eigenschaft als »Frauensperson« einen Ausschlußtatbestand dargestellt hatte<sup>317</sup>.

#### d) *Übrige Staaten: Waldeck-Pyrmont*

Auch in allen anderen Staaten waren die Frauen vom Wahlrecht ausgeschlossen. Zweifelhaft war die Lage im Fürstentum Waldeck-Pyrmont. Dort erfolgte die Wahl der fünfzehn Landtagsabgeordneten in drei Klassen durch Stimmabgabe zu Protokoll<sup>318</sup>. Das Wahlrecht war an das Stimmrecht zu den Gemeindewahlen geknüpft<sup>319</sup>. An diesen Wahlen konnten Frauen durch Vertreter teilnehmen, wenn sie soviel Steuern entrichteten wie einer der drei Höchstbesteuerten<sup>320</sup>. Daraus schloß der freisinnige Reichstagsabgeordnete *Potthoff*, den Frauen käme auch das Landtagswahlrecht zu. Allerdings sei das Stimmrecht bisher unbekannt und »seit Menschengedenken« nicht ausgeübt worden<sup>321</sup>. Der *Deutsche Verband für Frauenstimmrecht* machte es sich daraufhin

311 Vgl. E. R. Huber, DtVerfG Bd. 4, S. 405 f., G. Ritter, Das Wahlrecht und die Wählerschaft im Königreich Sachsen, in: ders., Der Aufstieg der deutschen Arbeiterbewegung, S. 49 ff., 74 f.

312 § 34 d. G.

313 O. Mayer, ebd., S. 128.

314 Wahlgesetz für die Zweite Kammer der Ständeversammlung v. 5.5.1909, GVBl. S. 339.

315 Vgl. G. Ritter, ebd., S. 84 ff.

316 Für die Zurechnung der Stimmen war Alter, Bildung, vor allem aber Einkommen oder Grundbesitz ausschlaggebend, vgl. die Übersicht bei O. Mayer, ebd., S. 132 f.

317 Auf diesen Unterschied weist hin O. Mayer, ebd., S. 131 FN 6.

318 F. Böttcher, Das Staatsrecht des Fürstentums Waldeck, S. 156.

319 §§ 3 des Wahlgesetzes vom 17.8.1852, RegBl. S. 159: »Die Wahl erfolgt durch die stimmberechtigten Gemeindebürger.« § 4 verwies auf die entsprechenden Vorschriften der Gemeindeordnung. Wählbar waren nur Männer, § 8 d. G.

320 § 20 der GO v. 16.8.1855 i. d. Fassung v. 6.2.1888, RegBl. S. 29 ff. gewährte denjenigen, die die Voraussetzungen des Gemeinderechts (§ 16) nicht erfüllten, das Stimmrecht, wenn sie so viele Steuern entrichteten wie einer der drei Höchstbesteuerten mit Gemeindewahlrecht; er schloß auch volljährigen Frauen ein, die sich bei der Wahl aber vertreten lassen mußten, § 20 V GO.

321 H. Potthoff, Latentes Frauenstimmrecht, in: Die Frau Bd. 18 (1910/11), S. 665 ff.

zur Aufgabe, die Waldeckerinnen zur Wahl zu bewegen – »leider ohne bisher bei der wahlberechtigten Frauenbevölkerung dieses Bundesstaats auf große Gegenliebe zu stoßen«<sup>322</sup>.

Die Rechtslage war aber nicht eindeutig: Das Landtagswahlgesetz verwies auf die »stimmberechtigten Gemeindebürger«, Gemeindebürgerinnen konnten Frauen aber nicht werden<sup>323</sup>. Außerdem schrieb § 15 ausdrücklich die Ausübung des Wahlrechts in Person vor, Frauen durften bei den Gemeindewahlen aber nur durch Vertreter abstimmen. Tatsächlich scheint es zu einer Ausübung des Landtagswahlrechts nicht gekommen zu sein<sup>324</sup>. Die praktische Bedeutung der Frage war letztendlich ebenso gering wie das Gewicht des Fürstentums im Deutschen Reich.

## B) *Das Wahlrecht zu den Selbstverwaltungsgremien der Kommunalverbände*

Die Ausgestaltung des kommunalen Wahlrechts ist für die vorliegende Untersuchung in mehrerer Hinsicht relevant. Zunächst finden sich in den Gemeindewahlrechten, anders als auf parlamentarischer Ebene, auch noch für die Zeit des Kaiserreichs Mitwirkungsrechte von Frauen. Hinzu kommt, daß die deutsche Frauenbewegung gerade die Erringung des Kommunalwahlrechts in den Mittelpunkt ihrer Arbeit für das Frauenstimmrecht stellte. Sie knüpfte dabei auch an die schon bestehenden Regelungen an. Das Gemeindewahlrecht galt sowohl den Befürwortern wie auch den Gegnern der politischen Gleichberechtigung der Frau als »Sprungbrett« für das parlamentarische Wahlrecht<sup>325</sup>.

Über diesen Zusammenhängen darf allerdings die unterschiedliche Funktion von kommunalen Selbstverwaltungsgremien und Parlamenten nicht übersehen werden. Die bis heute umstrittene Frage, ob sich Gemeindevertretungen als Parlamente verstehen lassen und denselben Regeln gehorchen<sup>326</sup>, muß man für das 19. Jahrhundert eher verneinen. Jedenfalls die Wahlen zu den Gemeindeorganen erfolgten unter anderen Gesichtspunkten als zu den Volksvertretungen, galten zum Teil nicht als eigentlich »politische«. Dies läßt sich vor

322 Zs. für Frauenstimmrecht 1908, S. 37.

323 § 20 stellte ausdrücklich nur eine Ergänzungsbestimmung zu § 16 dar, der das Gemeindewahlrecht regelte; die Vorschrift ließ also neben den Bürgern weitere Einwohner zur Wahl zu.

324 Vgl. Zs. für Frauenstimmrecht, 1908, S. 37.

325 Vgl. Teil 3 A III.

326 Vgl. dazu v. a. M. Schröder, Grundlagen und Anwendungsbereich des Parlamentsrechts, S. 27 ff., 337 ff.

allem aus den überkommenen wirtschaftlichen Funktionen der Gemeinden erklären.

Die Stellung der Kommunalverbände im Staat und die Grundlagen des Gemeindewahlrechts sollen im folgenden kurz skizziert werden. Im Anschluß werden die Grundlagen der Gemeindeangehörigkeit referiert. Angesichts der Fülle unterschiedlicher Regelungen können nicht sämtliche Wahlrechte im einzelnen beschrieben werden. Für die drei Typen der Gemeindeverfassungen – Städteordnungen, Landgemeindeordnungen und einheitliche Gemeindeverfassungen – werden jeweils die Bestimmungen der größeren Staaten dargestellt, die übrigen Regelungen nur, soweit sie ein Frauenwahlrecht kannten. Dies gilt auch für die übergemeindlichen Kommunalverbände. Den Schluß des Abschnitts bildet eine Zusammenfassung zu Einzelfragen, die im Rahmen verschiedener Wahlrechtsbestimmungen relevant sind.

### *Einleitung: Die Stellung der Kommunalverbände im Staat*

Die moderne Form der Gemeindeverfassung entstand in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Nachdem der frühneuzeitliche Staat die bis zur Autonomie reichenden Rechte der Städte<sup>327</sup> beschnitten, sie in den staatlichen Herrschaftsapparat eingegliedert und unter »Kuratel« gestellt hatte, sollten die Reformen des *Freiherrn vom Stein* den alten Selbstverwaltungsgedanken wiederbeleben, zugleich aber staatlichen Zwecken dienstbar machen. Das Ziel war Selbstverwaltung<sup>328</sup>, aber nicht in autonomen Gemeinden, sondern in dem Staat eingegliederten Gebietskörperschaften, die unter staatlicher Aufsicht öffentliche Aufgaben erfüllten und einer einheitlichen Ordnung unterstanden<sup>329</sup>. Diese »Versöhnung« des Gegensatzes von Staat und Gemeinde galt etwa *Carl Friedrich von Gerber* als »eine der wichtigsten Thatsachen auf dem Gebiete des deutschen Staatslebens.«<sup>330</sup>

Der Versuch der Liberalen, Unabhängigkeit und Staatsferne der Gemeinden<sup>331</sup> durch eine grundrechtliche Absicherung des Selbstverwaltungsrechts

327 Vgl. zum Spätmittelalter die Darstellung bei E. Isenmann, S. 107 ff.

328 Stein selbst verwendete den Begriff der kommunalen Selbstverwaltung nicht, vgl. E. Bekker in: Hb. der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, S. 82.

329 Zur Steinschen Städteordnung vgl. die Darstellung bei G.-Chr. v. Unruh, in: DtVerwG Bd. 2, S. 416 ff.

330 C. F. v. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts, S. 59.

331 Die Liberalen betonten Unabhängigkeit und Vorstaatlichkeit der Kommunen – diese sollten keine »bloße Staatsanstalt« sein, sondern wurden als Bestandteile der bürgerlichen Gesellschaft und im Gegensatz zum Staat stehend angesehen; vgl. etwa C. v. Rotteck, Gemeinde, Gemeindeverfassungen, in: Rotteck-Welckersches Staatslexikon Bd. 5, S. 475 ff.; er sieht die Gemeinde wie die Familie als vorstaatliches Gebilde an, deren Rechte durch eine Art Gesellschaftsvertrag garantiert sei. Die Gemeinde sei keine Staatsanstalt, sondern eine der bürgerlichen Gesellschaft zugehörige selbständige Gesamtpersönlichkeit (S. 476 ff.). Zur liberalen Theorie auch H. Boberach, S. 46 ff.

zu sichern, scheiterte mit der Revolution von 1848<sup>332</sup>. Im Kaiserreich wurde »der Gedanke der Selbstverwaltung dagegen in eine konservative, durchaus undemokratische Richtung abgebogen. Die Ansätze der Steinischen Reform und des vormärzlichen Liberalismus wurden zwar weitergeführt, aber in das Kompromißwerk des Bismarckreiches eingebaut, als Kompromiß zwischen dem altpreußischen Obrigkeitsstaat und dem gemäßigten Flügel des liberalen Bürgertums.«<sup>333</sup> Theoretisch herrschte der Gedanke der kommunalen Selbstverwaltung, weiterentwickelt durch *Lorenz von Stein* und *Rudolf von Gneist*, unangefochten, wenn man sich über ihr genaues juristisches »Wesen« auch nicht zu einigen vermochte<sup>334</sup>. Positivrechtlich war ein allgemeines Selbstverwaltungsrecht örtlicher Gemeinschaften nicht verankert – für die Städte hatte sich der Selbstverwaltungsgedanke etabliert, auf dem Land aber hatte er größere Hürden zu überwinden<sup>335</sup>. In den *Dorfgemeinden* hatte die Abhängigkeit von Guts- oder Grundherren häufig die dörfliche Selbstverwaltung gänzlich zurückgedrängt oder zumindest auf wirtschaftliche Angelegenheiten wie die Verwaltung des Gemeindelandes beschränkt<sup>336</sup>. Eine Gemeindeverfassung auf der Grundlage der Selbstverwaltung mußte hier vor allem in Preußen gegen den erbitterten Widerstand des Adels, insbesondere der Rittergutsbesitzer, durchgesetzt werden und wurde endgültig erst in der Weimarer Republik erreicht<sup>337</sup>.

Die von den Gemeinden wahrgenommenen *Aufgaben* waren vielfältig. Die traditionellen Bereiche der kommunalen Selbstverwaltung, die in den Landgemeinden noch fast den gesamten Inhalt der Selbstverwaltung ausmachten, lagen im Bereich der Straßen- und Wegelast, des Unterhalts der (Volks-)schulen und der Armenfürsorge. In den Städten kamen wohlfahrtsstaatliche Aufgaben hinzu: der Ausbau einer modernen Infrastruktur, die Daseinsvorsorge<sup>338</sup>.

Die Kommunalverbände waren also schon zur Zeit des deutschen Kaiserreiches staatliche Gebietskörperschaften, denen ein eigener Wirkungskreis zur Erledigung durch Organe der Selbstverwaltung zugewiesen war. Daneben nahmen sie staatliche Aufgaben wahr. Sie standen unter staatlicher Aufsicht. So bedurften etwa die gewählten Gemeindevertreter zum Teil der staatlichen

332 Art. 184 der Frankfurter Reichsverfassung hatte den eigenen Wirkungskreis und die Selbstverwaltung der Gemeinden als deren Grundrecht festgelegt.

333 H. Heffter, *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert*, S. 6.

334 Vgl. dazu G.-Chr. v. Unruh, in: *DtVerwG* Bd. 3, S. 560 ff.

335 Eine Zusammenfassung zur Entwicklung der Selbstverwaltung gibt: M. Botzenhardt, *DtVerwG*, S. 84 ff.

336 Zur Entstehung: H. Wunder, *Die bäuerliche Gemeinde in Deutschland*, S. 26 ff., S. 80 ff.

337 F. Keil, *Die Landgemeindeordnung in den östlichen Provinzen Preußens*, passim.; zur Durchsetzung der preußischen Landgemeindeordnung v. 1891 K. Kitzel, *Die Herrfurthsche Landgemeindeordnung*, insb. S. 116 ff.

338 W. Hoffmann, in: *DtVerwG* Bd. 3, S. 578 ff.; für die Stadtverwaltung sehr anschaulich: Th. Nipperdey, *Dt. Geschichte 1866-1918* Bd. 2, S. 159 ff.

Bestätigung, die gegenüber nicht genehmen Personen (etwa Sozialdemokraten) verweigert wurde<sup>339</sup>.

Neben diesen »modernen« und staatlichen Aufgaben der Gemeinde hatten sich aber auch bestimmte wirtschaftliche Funktionen erhalten, die nicht ohne weiteres dem öffentlichen Recht zugeordnet werden können. Dazu zählt insbesondere die Nutzung des »Gemeindegliedervermögens«, das von dem staatlichem Zugriff offenstehenden »Kämmereivermögen« unterschieden wurde. Auf dem Land stellte die Verwaltung der Nutzung des Gemeindelandes noch einen wesentlichen Bestandteil dörflicher Selbstverwaltung dar. Die Gemeindeglieder verfügten hier über zum Teil vielfältig abgestufte Nutzungsrechte an Weideland, Wäldern und Gewässern. Auch in den Städten bestand häufig ein »Bürgervermögen«, dessen Nutzungen auch durch staatliche Gesetzgebung nicht ohne weiteres allen Einwohnern zugänglich gemacht werden konnte<sup>340</sup>. Das Bestreben der staatlichen Gesetzgebung ging aber dahin, diese Sonderrechte soweit wie möglich abzubauen<sup>341</sup>. Auch die Errichtung und Erhaltung gemeindlicher Anstalten und Einrichtungen wurde als wirtschaftliche Aufgabe gesehen – infolgedessen galten die Gemeinden zumindest auch als wirtschaftliche Verbände<sup>342</sup>.

Diese Sichtweise blieb auf das Wahlrecht nicht ohne Auswirkung. Vermögen und vor allem Grundbesitz spielten auf der Ebene der Gemeinden eine größere Rolle als für das parlamentarische Wahlrecht<sup>343</sup>. Im Zusammenhang mit diesen wirtschaftlichen Aufgaben der Gemeinde, aber nicht auf sie zu reduzieren sind auch die traditionellen Begrenzungen der Gemeindeangehörigkeit zu sehen, die im folgenden behandelt werden sollen.

## I. Die Gemeindeangehörigkeit

Deutliche Unterschiede zwischen Staats- und Gemeindeverfassung lassen sich auf dem Gebiet der Angehörigkeitsregelung erkennen. Während landes- bzw. reichsweit bereits ein einheitlicher Angehörigkeitsstatus existierte, der

339 Vgl. § 33 der preußische StädteO für die östlichen Provinzen, § 84 der LGO v. 1891. Bayern: Die Magistratsmitglieder und der Bürgermeister bedurften der staatlichen Bestätigung, Art. 83 d. GO v. 29.4.1869, GBl. S. 865.

340 Dazu O. Schwarz, Gemeindevermögen, in: Wörterbuch Bd. 1, S. 111 ff.

341 Für Bayern: G. v. Kahr, Bayerische Gemeindeordnung, vor Art. 27, S. 238 ff.

342 Vgl. C. F. v. Gerber, S. 60.

343 So etwa Graf v. Witzingerode, Zur Reform der Landgemeindeverfassung, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik Bd. 44, S. 133 ff., 147 f.: »In wirtschaftlichen Gemeinschaften kann die Abstufung des Stimmrechts nach dem Interesse an den Aufgaben der Gemeinschaft und nach der Leistungsfähigkeit für die Gemeinschaft nicht entbehrt werden.« Er sieht das Gemeindewahlrecht nicht als politisches Stimmrecht.

grundsätzlich alle Angehörigen erfaßte, befand sich die Gesetzgebung in bezug auf die Gemeinden in einer Übergangsphase zwischen traditionellen Systemen und der modernen Verfassung der Einwohnergemeinde.

## 1. Die traditionelle Gemeindeverfassung

Ursprünglich stellten sowohl Stadt- wie auch Landgemeinden genossenschaftliche Verbände dar<sup>344</sup>. Die im einzelnen von diesen Verbänden wahrgenommenen Aufgaben unterschieden sich stark. Aus ihrer Struktur ergab sich aber allgemein, daß Rechte im Verband nicht jedem Zugezogenen automatisch zufließen, sondern von der Mitgliedschaft in der Genossenschaft abhängen. Diese Mitgliedschaft setzte wiederum bestimmte, zumindest seit der Frühen Neuzeit exklusive, Bedingungen voraus. Im Ergebnis machte der personale Gemeindeverband daher nur einen Teil der Einwohner des Gemeindegebiets aus.

Der Erwerb des *Bürgerrechts* in den *Städten* stellte traditionell die Aufnahme in einen Personenverband dar<sup>345</sup>. Voraussetzung war die Abstammung von einem Bürger oder die ausdrückliche Aufnahme durch die Stadt. Hinzu kamen weitere Erfordernisse: ursprünglich immer Grundbesitz in der Gemeinde, später genügte häufig auch ein anderer Nachweis einer selbständigen Lebensstellung. Der Bürgerrechtserwerb vollzog sich nicht *ipso iure*, sondern setzte die ausdrückliche Verleihung voraus. Das Bürgerrecht der Städte war Privileg; neben den Bürgern lebten zahlreiche Einwohner »minderen Rechts«<sup>346</sup> im Gemeindegebiet<sup>347</sup>. Die Leistung des Bürgereides<sup>348</sup> und die Bezahlung einer bestimmten Eintrittsgebühr dokumentierten den Eintritt in den Bürgerverband, der nicht nur einen politischen, sondern, in bezug auf das Gemeindevermögen, auch einen wirtschaftlichen Zusammenschluß darstellte. Daraus ergab sich, daß das Bürgerrecht auch vielfältige »private« Freiheiten bedingte<sup>349</sup>.

344 Diese Aussage ist nicht gleichzusetzen mit der Rückführung der Gemeinde auf eine kontinuierliche Entwicklung, als deren Beginn die sog. germanische Markgenossenschaft gesetzt wurde; vgl. dazu H. Wunder, Die bäuerliche Gemeinde, S. 142 ff., K. S. Bader, Das Dorf Bd. 1, S. 4 ff.

345 Zum Bürgerrecht in der mittelalterlichen Stadt vgl. H. Planitz, Die dt. Stadt im Mittelalter, S. 251 ff., E. Isenmann, S. 93 ff.

346 Die meisten mittelalterlichen und frühneuzeitlichen Gemeindeordnungen kannten verschiedene Abstufungen des Bürgerrechts – die Steinsche StädteO hatte »den Unterschied zwischen Groß- und Kleinbürgern und jede ähnliche Abtheilung der Bürger in mehrere Ordnungen« ausdrücklich abgeschafft, § 16 des StädteO.

347 Zu den Abstufungen in der mittelalterlichen Stadt vgl. E. Isenmann, S. 98 ff.

348 Zur Funktion dieses Aufnahmeeides vgl. W. Ebel, S. 46 ff.

349 Beispielhaft faßt W. Leiser, Die Einwohnergemeinde im Kommunalrecht Badens, in: Krichgässner/Schadt, Kommunale Selbstverwaltung, S. 42 f., diese Bürgerrechte für den den Beginn des 19. Jahrhunderts in Baden zusammen. Neben dem Aufenthaltsrecht, mit dem unter Umständen ein Unterstützungsanspruch für den Fall der Verarmung verbunden

Daneben war die Stadtgemeinde ursprünglich auch Wehrgemeinschaft, auch die Wehrpflicht also allgemeine Bürgerpflicht, die im späten Mittelalter aber zunehmend durch Stellung eines Vertreters oder Geldleistung abgelöst werden konnte<sup>350</sup>; für das 19. Jahrhundert spielte diese Funktion naturgemäß keine Rolle mehr. Die gemeindlichen Mitbestimmungsrechte, insbesondere das Wahlrecht, waren an den Bürgerstatus geknüpft, setzten aber meist noch weitere Bedingungen voraus. Aus der Beschränkung des Bürgerrechts ergab sich, daß nicht jeder Staatsangehörige zugleich Gemeindeglieder war<sup>351</sup>. Auch die *bäuerliche Gemeinde* war ein Personenverband mit genossenschaftlicher Struktur<sup>352</sup>. Die Voraussetzungen der Gemeindegliedschaft unterschieden sich aber in Stadt- und Landgemeinden. In den Städten hatte sich das Bürgerrecht von seiner ursprünglich untrennbaren Verbindung mit dem Grundeigentum in der Gemeinde gelöst. Auf dem Land war dagegen in der Regel der Besitz bestimmter Grundstücke und Höfe für den Gemeindeverband konstitutiv<sup>353</sup>. Die Flurgemeinschaft, also die gemeinsame Bewirtschaftung und Nutzung des Gemeindelandes, war wichtigste Aufgabe der örtlichen Selbstverwaltung<sup>354</sup>. Eine ausdrückliche Verleihung des Gemeinderechts kannten die bäuerlichen Gemeinden deshalb in der Regel ebensowenig wie einen Eintrittsleid<sup>355</sup>. Der Zusammenhalt wurde durch die gemeinsame Wirtschaft auf engem Raum gewährleistet. Auch auf dem Land waren so nicht alle Einwohner Gemeindeglieder, das Gemeinderecht beurteilte sich vielmehr nach dem Besitz bestimmter Grundstücke<sup>356</sup>. Auch die Dorfgenossenschaft war teilweise in sich gegliedert<sup>357</sup>. Nur die wirklichen Gemeindeglieder hatten das volle Mitspracherecht in gemeindlichen Angelegenheiten<sup>358</sup>.

war, und den politischen Rechten hingen auch das Recht, gemeindliche Einrichtungen zu nutzen und am Gemeindegut zu partizipieren sowie »private« Freiheiten, nämlich das Recht auf den Erwerb von Grundbesitz, zum Betrieb eines Gewerbes und häufig auch zur Veredelung von der Zugehörigkeit zur Gemeinde ab.

350 H. Planitz, S. 253; E. Isenmann, S. 148 f.

351 So noch C. v. Rotteck, Gemeinde, ebd., S. 485; er vertritt auch die Möglichkeit eines mehrfachen Bürgerrechts.

352 Vgl. H. Wunder, Die bäuerliche Gemeinde, passim.; Zu den Begriffen Genossenschaft und Gemeinde vgl. K.H. Bader, Das Dorf Bd 2, S. 3 ff.; zur Gemeinde als Genossenschaft, ebd., S. 267 ff.

353 Bei F. Keil, Landgemeinde in Preußen, S. 56 ff., sind diese Verhältnisse für »Ostelbien« beschrieben.

354 H. Wunder, Die bäuerliche Gemeinde, S. 50 ff. Auch bäuerliche Gemeinden waren in gewissem Umfang wehrfähig (vgl. K. H. Bader, Das Dorf Bd. 2, S. 333 f.), dieses Element spielte aber verglichen mit den Städten nur eine untergeordnete Rolle.

355 K.H. Bader, Das Dorf Bd. 2, S. 272 ff.

356 F. Keil, Landgemeinde, S. 56 ff. Ursprünglich war die überkommene Teilnahme am Allmendrecht entscheidend, K.H. Bader Bd. 2, S. 276.

357 Nach E. Becker setzte sie sich aus Vollgenossen, Genossen zu minderem Recht und Schutzgenossen zusammen in: Hb. der kommunalen Wissenschaft und Praxis Bd. 1, S. 62 f.

358 Für minderberechtigte Gemeindeglieder wurden aber teilweise eigene Vertretungskörper geschaffen, vgl. H. Wunder, Die bäuerliche Gemeinde, S. 96.



## 2. Die Einwohnergemeinde

Die traditionelle Gemeindeverfassung entsprach den Bedingungen des 19. Jahrhunderts nicht mehr. Die stetig wachsende Bevölkerung wurde, verstärkt durch die Industrialisierung, mobiler; gleichzeitig erfüllte ein immer kleinerer Teil die Voraussetzungen für die Aufnahme in die Gemeinde. Wirkliche Gemeindemitglieder gerieten zusehends in die Minderheit. Den Entwicklungen versuchte der Staat zunächst durch zunehmende Reglementierung, dann im Sinne der Freizügigkeit Rechnung zu tragen. Gewerbebetrieb und Grunderwerb, Verhelichung und armenrechtlicher Unterstützungsanspruch wurden unabhängig von der Gemeindeangehörigkeit geregelt<sup>359</sup>. Das hergebrachte Bürger- und Gemeinderecht verlor seine Bedeutung; nur für die politischen Rechte und die Teilnahme an den Gemeinudenutzungen blieb es weiter Voraussetzung. Diesem neuen System entsprach die Verfassung der *Einwohnergemeinde*.

Angehöriger der Gemeinde war danach jeder, der seinen Wohnsitz im Gemeindegebiet hatte. Zum Bürger wurde er kraft Gesetzes dann, wenn festgelegte Voraussetzungen erfüllt waren. Einer ausdrücklichen Verleihung durch die Gemeinde bedurfte es nicht mehr, Inhalt des Bürgerrechts war nur noch die politische Berechtigung. Während also in der traditionellen Gemeinde das Bürgerecht *Voraussetzung* von Mitwirkungsrechten war, sind diese Rechte *Inhalt* des Bürgerrechts der Einwohnergemeinde.

In der historischen Entwicklung entsprach die Konzeption der Einwohnergemeinde der Instrumentalisierung der Gemeinde für staatliche Zwecke und ihrer Stellung als untergeordneter politischer Verband. Sie widersprach aber der traditionellen Verfassung um so mehr, als das Gemeinderecht sich nicht auf öffentliche Rechte beschränkte, sondern auch vielfältige private Rechte einschloß, über die der Staat nicht einfach im Wege einer neuen Gemeindegesetzgebung verfügen konnte<sup>360</sup>. So finden sich in den meisten Staaten Mischformen zwischen traditioneller und moderner Gemeindeverfassung. Die in

359 Dies trat spätestens mit den entsprechenden Reichsgesetzen ein: der Gewerbeordnung v. 21.6.1869 (BGBl. S. 245), dem Gesetz über die Freizügigkeit v. 1.11.1867 (BGBl. S. 55), dem Gesetz über die Verhelichungsfreiheit v. 4.5.1868 (BGBl. S. 149) und dem Gesetz über den Unterstützungswohnsitz v. 6.6.1870 (BGBl. S. 360); diese Gesetze galten als Reichsgesetze fort. Bayern hatte sich allerdings die Gesetzgebung im Bereich der armenrechtlichen Unterstützungspflicht und der Eheschließungsfreiheit vorbehalten (Art. 79 III Nr. 1 des Bündnisvertrags v. 23.11.1870, E. R. Huber, Dok. Bd. 2, S. 329), so daß dort restriktivere Regelungen fortbestanden. Das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz trat dort erst mit dem 1.1.1916 in Kraft, vgl. § 3 des Gesetzes zur Einführung des Gesetzes über den Unterstützungswohnsitz v. 30.6.1913 (RGBl. S. 495) i.V. mit der VO v. 4.4.1915, RGBl. S. 221.

360 Besonders deutlich zeigte sich dieser Interessengegensatz im Bereich des Armenwesens – hier läßt sich mit dem HbStW von einem »hin- und herwogenden Kampf« sprechen zwischen dem Anliegen der Gemeinden, nur die als zugehörig Akzeptierten zu unterstützen, und dem Interesse des Staates, die allgemeine wirtschaftliche Freizügigkeit durchzusetzen (vgl. Uhlhorn/Münsterberg, Armenwesen, Bd. 2, S. 21).

den einzelnen Ländern jeweils gültigen Vorschriften werden im Zusammenhang mit dem Wahlrecht behandelt.

Die Entscheidung zwischen Bürger- und Einwohnergemeinde entschied noch nicht über die Ausdehnung der Partizipationschancen der Gemeindeeinwohner. Die Bürgergemeinde konnte notwendig nur ein beschränktes Wahlrecht. Aus der Verfassung als Einwohnergemeinde ließen sich dagegen keine unmittelbaren Schlüsse auf das Wahlrecht ziehen. Auch hier waren aber Wahlrechtsbeschränkungen denkbar und wurden fast überall praktiziert. Vor allem wirtschaftliche Gesichtspunkte spielten eine Rolle.

## II. *Das Wahlrecht der Städte*

Eine besondere Städteordnung kannten von den größeren Staaten vor allem Preußen (einschließlich Hannovers) und Sachsen; in den süddeutschen Staaten bestanden einheitliche Gemeindeordnungen, die nur für Einzelbereiche nach Stadt- und Landgemeinden unterschieden.

### 1. *Die Bestimmungen in Preußen*

In Preußen unterschieden sich nicht nur in fast allen Landesteilen Stadt- und Landgemeindeverfassung, infolge der Gebietserweiterungen im 19. Jahrhundert galten auch in den verschiedenen Landesteilen unterschiedliche Regelungen. Vor allem das preußische Stammland und die nach 1866 annektierten Gebiete unterschieden sich in ihrer Gemeindeordnung. Hannover soll daher gesondert dargestellt werden.

Wahlberechtigt waren in den preußischen Städten nur *Bürger*. Wer sich dazu zählen durfte, bestimmten die Städteordnungen des 19. Jahrhunderts unterschiedlich. Preußen kann geradezu als Beispiel für den Übergang von der Bürger- zur Einwohnergemeinde dienen<sup>361</sup>.

#### a) *Die Entwicklung von Stadtbürgerrecht und Wahlberechtigung bis zur Städteordnung für die östlichen Provinzen*

Ausgangspunkt der modernen preußischen Kommunalgesetzgebung ist die *Steinsche Städteordnung von 1808*<sup>362</sup>, die erste moderne Gemeindeordnung

361 Zur Entwicklung vgl. H.-P. Schneider, S. 151 ff.

362 Die Steinsche »Ordnung für sämtliche Städte der Preussischen Monarchie« vom 19.11.1808, abgedruckt bei Engeli/Haus, Quellen zur modernen Gemeindeverfassung in Deutschland, S. 104 ff.

Deutschlands überhaupt. In bezug auf die Gemeindeangehörigkeit darf sie als Übergangsgesetzgebung gelten – die traditionellen Formen werden beibehalten, jedoch zum Teil mit neuen Inhalten erfüllt.

Nicht die Einwohner, sondern »der Inbegriff sämtlicher Bürger der Stadt macht die Stadtgemeinde oder Bürgerschaft aus«<sup>363</sup>. Das Bürgerrecht, die Voraussetzung für die Rechte am Gemeindevermögen, für Grunderwerb und Gewerbebetrieb, wurde durch Aufnahme erworben und setzte die Ableistung des Bürgereides voraus<sup>364</sup>. Auch »unverheirathete Personen weiblichen Geschlechts« konnten, wenn die Voraussetzungen im übrigen vorlagen, nach der Steinschen Städteordnung zum Bürgerrecht gelangen<sup>365</sup>. Die übrigen Einwohner waren bloße Schutzverwandte<sup>366</sup>. Ehefrauen war dagegen kein eigener Status zugeordnet. Sie partizipierten offensichtlich am Status ihres Mannes, was aber in der Praxis zu Schwierigkeiten – etwa bei Grunderwerb und Gewerbebetrieb – führte<sup>367</sup>.

Aus dem Kreis der Bürger wurden die stimmbfähigen Wähler der Stadtverordneten ermittelt: Das Stimmrecht »steht zwar in der Regel jedem Bürger zu«, ausgeschlossen waren jedoch unter anderem »Bürger weiblichen Geschlechts« und diejenigen, welche weder über Grundbesitz noch über ein bestimmtes Mindesteinkommen verfügten<sup>368</sup>. Der Kreis der Aktivbürger rekrutierte sich also aus dem der Bürger, war aber enger gefaßt. Vor allem das Eigentum galt vom Stein als Voraussetzung des für die Mitwirkung an der Gemeindeverwaltung erforderlichen Interesses<sup>369</sup>.

Die *Revidierte Städteordnung von 1831*<sup>370</sup> behielt die Unterscheidung zwischen Bürgern und Schutzverwandten bei<sup>371</sup>, ebenso das Erfordernis der ausdrücklichen Verleihung des Bürgerrechts<sup>372</sup>. Sie setzte aber das Bürgerrecht nur noch mit der politischen Berechtigung gleich<sup>373</sup>. Die Stadtgemeinde sollte

363 § 46 der StädteO.

364 §§ 46, 14, 52 ff. der StädteO zu den Bürgerrechten, § 25 der StädteO zur Aufnahme.

365 § 18 der StädteO; zu den Auseinandersetzungen um ein Bürgerrecht für verheiratete Frauen vgl. U. Frevert, »Mann und Weib und Weib und Mann«, S. 76 ff.

366 § 40 der StädteO. Sie waren zwar der gemeindlichen Obrigkeit wie die Bürger unterstellt und hatten auch zu den gemeindlichen Lasten beizutragen, persönliche Dienste oblagen ihnen aber nur ausnahmsweise, §§ 41, 44, 45 der StädteO.

367 Vgl. dazu U. Frevert, Mann und Weib, S. 76 f.

368 § 74 der StädteO.

369 Denkschrift »Über den Entwurf einer Repräsentation« v. 7.11.1808, Werke Bd. 2/2, S. 922: »gewisses« Eigentum solle Voraussetzung der Wahlfähigkeit sein. Die Bedeutung des Eigentums für die politischen Rechte leitet er zum einen her aus dem spezifischen Interesse, das der Eigentümer an der Sicherung seines Besitzes und damit an der Verwaltung des Staates hat, zum anderen sieht er wohl das Eigentum auch als Voraussetzung für eine höhere Sittlichkeit überhaupt an, so D. Schwab, Die Selbstverwaltungsidee des Freiherrn von Stein, S. 132 ff.

370 § 14 der Rev. StädteO für die Preußische Monarchie vom 17.3.1831, GS S. 10 ff., Engeli/Haus, S. 183 ff.

371 § 10 d. Rev. StädteO.

372 § 12 d. Rev. StädteO.

373 § 11 d. Rev. StädteO, »Bürger ist derjenige, welcher das Recht gewonnen hat, an den öffentlichen Geschäften der Stadtgemeinden durch Abstimmung bei den Wahlen Theil zu nehmen (Bürgerrecht).«

aus sämtlichen Einwohnern bestehen, die auch alle zu Grunderwerb und Gewerbebetrieb zugelassen waren<sup>374</sup>. Dies kommt der Einwohnergemeinde schon recht nahe. Nur konsequent war damit der Ausschluß der Frauen vom Bürgerrecht<sup>375</sup>. Da Frauen von politischen Rechten weiter ausgeschlossen bleiben sollten<sup>376</sup>, hätte das neue, nur noch politische Bürgerrecht für sie keinen Inhalt mehr gehabt.

Von diesem Inhalt des Bürgerrechts ging auch die *Städteordnung für die östlichen Provinzen von 1853*<sup>377</sup> aus, die mit geringen Modifikationen für die Zeit des Kaiserreiches galt. In bezug auf das Bürgerrecht war sie Vorbild für die wichtigsten weiteren Städteordnungen<sup>378</sup>, wenn im einzelnen auch Unterschiede bestanden<sup>379</sup>. Die Städteordnung gab die Notwendigkeit einer ausdrücklichen Verleihung des Bürgerrechts auf – die angebahnte Entwicklung hin zur Einwohnergemeinde wurde damit fortgeführt<sup>380</sup>. Das Bürgerrecht entstand ipso iure, wenn die Voraussetzungen dafür vorlagen<sup>381</sup>. Erworben wurde es von jedem »selbstständigen Preußen«; als »selbstständig« wurde betrachtet, wer das vierundzwanzigste Lebensjahr vollendet hatte und einen eigenen Hausstand<sup>382</sup> besaß, sofern ihm nicht das Verfügungsrecht über sein Vermögen oder dessen Verwaltung durch richterliche Erkenntnis entzogen war<sup>383</sup>. Die Voraussetzungen der Selbständigkeit wurden also für Landtags- und Gemeindewahlrecht unterschiedlich bestimmt<sup>384</sup>. § 5 bestimmte außer-

374 §§ 28, 26 d. Rev. StädteO, vgl. H. Heffter, S. 332.

375 § 14 d. Rev. StädteO.

376 Vgl. zu der Debatte in der Ständevertretung: U. Frevert., Mann und Weib, S. 78 ff.

377 30.5.1853, GS S. 261 ff., Engeli/Haus, S. 373 ff.

378 Städteordnung für die Provinz Westfalen v. 19.3.1856, GS S. 237 ff., Städteordnung für die Rheinprovinz v. 15.5.1856, GS S. 406 ff., Engeli/Haus, S. 399 ff., Gemeindeverfassung für die Stadt Frankfurt v. 25.3.1867, GS S. 401 ff., Städteordnung für den Regierungsbezirk Wiesbaden, v. 8.6.1891, GS S. 107 ff., Städteordnung für die Provinz Hessen-Nassau v. 4.8.1897, GS S. 254 ff., Gesetz betr. die Verfassung und Verwaltung der Städte und Flecken in der Provinz Schleswig-Holstein v. 14.4.1869, GS S. 589 ff., Engeli/Haus, S. 425 ff.

379 Zu den Bestimmungen im einzelnen vgl. H. Brüning, Die Erwerbung des Bürgerrechts in den preußischen Städten, PrVBl. 32 (1910/11), S. 495 ff.

380 H. Heffter, S. 332. Inhalt des Bürgerrecht waren weiterhin die politischen Rechte, §§ 3 und 5 der StädteO.

381 § 5: Voraussetzungen waren Wohnsitz im Stadtbezirk, kein Bezug von Armenunterstützung und entweder der Besitz eines Wohnhauses oder der selbständige Betrieb eines stehenden Gewerbes oder die Veranlagung zur klassifizierten Einkommenssteuer oder zur Klassensteuer mit einem bestimmten Betrag. Die letzteren Voraussetzungen unterschieden sich nach den einzelnen Städteordnungen, insbesondere was den Steuerzensus anging, siehe H. Brüning, FN. 406, S. 497.

382 Das Erfordernis eines eigenen Hausstandes war damit begründet worden, »daß, wie die Familie die Grundlage der Gemeinde sei, so der in der Regel damit verbundene Hausstand das lebendige Interesse mit der Gemeinde gleichsam verwachse.« (Antrag der Kommission der 2. Kammer d. Abgeordnetenhauses, Motive zu § 4 der Gemeindeordnung, abgedruckt bei L. v. Rönne, Die Gemeindeordnung und die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung für den preußischen Staat, S. 55.)

383 § 5 der StädteO; an den »eigenen Hausstand« wurden keine besonderen Anforderungen gestellt, nur Schlafburschen und dergleichen sollten ausgenommen sein.

384 S. o. Teil I A III 2 a).

dem, daß für den Zensus Steuerzahlungen, Einkommen, Haus- und Grundbesitz der Ehefrau dem Ehemann, der minderjährigen bzw. in väterlicher Gewalt<sup>385</sup> befindlichen Kinder dem Vater anzurechnen waren. Der Grundsatz, daß der Ehemann den Grundbesitz, was öffentliche Rechte und Lasten anging, nach außen hin vertrat, bestand unabhängig vom ehelichen Güterstand<sup>386</sup>.

Neben den Bürgern waren auch Auswärtige und juristische Personen stimmberechtigt, wenn sie mehr Steuern als einer der drei höchstbesteuerten Bürger entrichteten<sup>387</sup>. Weder zum Gemeindebürgerrecht noch zum Stimmrecht der Auswärtigen wurden Frauen zugelassen<sup>388</sup>.

Die Wahlen waren in der Regel ungleich<sup>389</sup> und öffentlich<sup>390</sup>. Mit dem Übergang von der Bürger- zur Einwohnergemeinde war in Preußen eine Beschränkung des Wahlrechts einhergegangen. Das preußische *Dreiklassenwahlssystem*, das auch in den meisten Städten galt, bestimmte das Gewicht des einzelnen in der Selbstverwaltung nach dem Ausmaß seines steuerpflichtigen Vermögens. Die Bürgerpflicht, die die Grundlage des Wahlrechts darstellen sollte, setzte man so weitgehend mit der Steuerlast gleich. Diese Regelungen sind weder mit den Vorstellungen Steins noch mit der traditionellen Bürgerverfassung zu erklären; *Otto von Gierke* charakterisierte den Satz vom Gleichgewicht der Rechte und Pflichten denn auch als beschönigenden Ausdruck für eine ganz andere Auffassung, des Gedankens von Leistung und Gegenleistung nämlich, und meinte, das Prinzip der Aktiengesellschaft<sup>391</sup> werde in die Gemeinde verpflanzt<sup>392</sup>. Doch trotz dieses Prinzips, das sogar zum Stimmrecht juristischer Personen führte, hielt man am Ausschluß der Frauen fest, gleichgültig welche Steuerleistung sie erbracht haben mochten.

385 Zu dieser Unterscheidung vor Inkrafttreten des BGB siehe unten Teil 3 A IV 2.

386 Entscheidung des PrOVG v. 22.4.1910, PrVBl. Bd. 32 (1910/11), S. 88, 91 f.

387 § 8 der StädteO. Sie konnten ihre Stimmen durch Bevollmächtigte abgeben, § 25 Abs. 2 der StädteO.

388 Vgl. O. Oertel, Die Städteordnung für die östlichen Provinzen, § 5 Rdn. 2, § 8 Rdn. 1.

389 Mit Ausnahme Hannovers, Schleswig-Holsteins und Frankfurts galt das Dreiklassenwahlrecht, M. Fleischmann, Gemeinde, in: Wörterbuch Bd. 2, S. 59, vgl. etwa § 13 der StädteO v. 1853.

390 Mit Ausnahme Frankfurts, wo geheim gewählt wurde und Hannovers, wo die Wähler zwischen geheimer und öffentlicher Abstimmung wählen konnten, vgl. M. Fleischmann, ebd., S. 60.

391 Justus Möser hatte das Prinzip der Aktiengesellschaft als Grundprinzip politischer Beteiligung angesehen, allerdings nicht auf die Steuerleistung, sondern auf den Grundbesitz als »Kapital« abgestellt, vgl. D. Schwab, Selbstverwaltungsidee, S. 147 ff.

392 O. Gierke, Deutsches Genossenschaftrecht Bd. 1, S. 731 f.

b) *Frauenwahlrecht in der Entscheidung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts*

Frauen waren von Bürgerrechtserwerb und Wahlrecht nach der Städteordnung von 1853 nicht mehr ausdrücklich ausgeschlossen<sup>393</sup>. Dies führte dazu, daß 1906 *Minna Cauer* und andere Frauen, die dem »radikalen« Flügel der Frauenbewegung nahestanden<sup>394</sup> und die Voraussetzungen des § 5 im übrigen erfüllten, die Eintragung in die Wählerlisten beantragten<sup>395</sup>. Sie stützten sich auf das Preußische Allgemeine Landrecht:

»Die Rechte beyder Geschlechter sind einander gleich, soweit nicht durch besondere Gesetze oder rechtsgültige Willenserklärungen Ausnahmen bestimmt worden.«<sup>396</sup>

Die Anträge wurden sämtlich abgewiesen. Eine Antragstellerin klagte gegen diese Ablehnung bis zum Preußischen OVG. Sie blieb aber letztlich erfolglos<sup>397</sup>.

Das Gericht ließ dahinstehen, ob die zitierte Bestimmung des ALR überhaupt im Bereich des öffentlichen Rechts anwendbar sei. Die Städteordnung sehe nämlich zwar nicht ausdrücklich, aber doch nach ihrer Entstehungsgeschichte und der Gesamtheit ihrer Bestimmungen in bezug auf das Bürgerrecht eine Ausnahme vor. Die Revidierte Städteordnung von 1831 habe Frauen ausdrücklich ausgeschlossen; hätte im Gesetzgebungsverfahren für die neue Ordnung

»bei Weglassung des auf das Geschlecht bezüglichen Zusatzes zu dem Wort »Preuße« die Absicht bestanden, den selbständigen Frauen das Stimmrecht, das sie bis dahin in den Stadtgemeinde niemals gehabt hatten, einzuräumen, also auf dem Gebiete der städtischen Wahlen eine völlige Umwälzung herbeizuführen, so hätte das in der Begründung des Entwurfs nicht mit Stillschweigen übergangen werden können.«<sup>398</sup>

393 Mit Ausnahme der schleswig-holsteinischen StädteO, die in § 7 ausdrücklich nur *männliche* Angehörige des Norddeutschen Bundes zuließ, und der StädteO f. Hessen-Nassau, die in § 5 nur *männliche* Gemeindeglieder zuließ.

394 Zu den verschiedenen Richtungen der Frauenbewegung unten Teil 3 A I 1 b). Die Gemäßigten sahen in dem Versuch in erster Linie »eine überflüssige Geldverschwendung« – weder in Amerika noch in England oder Italien seien derartige Versuche erfolgreich gewesen (Die Frau Bd. 15 [1906/07], S. 375.)

395 Vgl. J. Apolant, Kommunales Wahlrecht der Frauen, S. 6 ff. und Zs. für Frauenstimmrecht 1906, S. 40.

396 Teil 1, Tit. 1, § 24 des ALR (zit. nach der Textausgabe v. H. Hattenhauer, Frankfurt-Berlin 1970).

397 EOVG Bd. 51, S. 12 ff.

398 Ebd., S. 14 f.

Der Punkt sei aber weder in bezug auf die Städteordnung von 1853 noch in bezug auf die nachfolgenden Gesetze für die anderen Landesteile je diskutiert worden.

»Der Gedanke, daß auch in den Städten den unverheirateten weiblichen Personen ein Stimmrecht zukomme, hat bis vor wenigen Jahren dem öffentlichen Rechtsbewußtsein ferngelegen. Ob anzunehmen ist, daß durch die mannigfachen Anregungen, die in neuerer Zeit die Frauenbewegung dem öffentlichen Leben nach diesen und anderen Richtungen gegeben hat, in den bisherigen Rechtsanschauungen ein Umschwung bewirkt sei, kann hier unerörtert bleiben. Selbst wenn dies der Fall wäre, so könnte das doch nicht dahin führen, bestehende Gesetze in einem Sinne auszulegen und anzuwenden, der demjenigen, in welchem sie gegeben und seit einem halben Jahrhundert angewendet worden sind, entgegengesetzt ist.«<sup>399</sup>

Daneben führte das PrOVG systematische Gründe für seine Auslegung an. § 17 Abs. 2 der StädteO bestimmte, daß »Vater und Sohn, sowie Brüder« nicht zugleich Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung sein können. Aus der fehlenden Erwähnung von Mutter, Tochter und Schwester ergebe sich der Ausschluß der Frauen vom passiven Wahlrecht – das aber habe zwangsläufig die gleichen Voraussetzungen wie das aktive. Das Bürgerrecht beziehe sich gleichermaßen auf Wahlberechtigung und Wahlfähigkeit. Eine Trennung sei nicht möglich.

Das vom PrOVG gefundene Ergebnis war, wenn man die Maßstäbe des damaligen Rechts zugrundelegt, zweifellos richtig. Der Argumentationsaufwand, der betrieben wurde, um »eigentlich«, das heißt für »ein halbes Jahrhundert«, Selbstverständliches zu rechtfertigen war jedoch beträchtlich. Allein schon daß es zu einem solchen Prozeß kommen konnte, deutet auf eine gewandelte Situation, auf ein neues Selbstbewußtsein der Frauen hin, von dem auch das PrOVG Notiz nehmen mußte. Gleichfalls bemerkenswert ist, daß sich das Problem nur für unverheiratete Frauen stellte. Verheiratete Frauen waren, wie minderjährige Kinder, nicht »selbständig« – dies zeigt sich schon an der Zurechnung des Ehefrauenbesitzes zum Ehemann.

Trotz dieser Entscheidung ergaben sich bei der Anwendung der StädteO weiterhin Ungereimtheiten. Nicht nur, daß zum Teil Frauen für städtische Ehrenämter herangezogen wurden<sup>400</sup>, in zwei rheinischen Städten wurden sogar Frauen zu Ehrenbürgerinnen ernannt; ein Widerspruch zur Nichtzulassung zur Wahl, auf die Vertreterinnen der Frauenbewegung deutlich hinwies<sup>401</sup>.

399 Ebd., S. 16.

400 Vgl. unten Teil 3 A III 1 b); B I 2 b).

401 Es handelte sich um Bertha Krupp und Marie Leusser; vgl. dazu T. Breitscheid in: Zs. für Frauenstimmrecht, 1913, S. 51.

Dennoch waren im größten Teil Preußens Frauen in den Städten weder Bürgerinnen noch wahlberechtigt<sup>402</sup>.

## 2. Die Bestimmungen in Sachsen und Hannover

Anders als in (Alt-)Preußen kannten Sachsen und Hannover noch ein vom Wahlrecht unterschiedenes, durch Verleihung zu erwerbendes Bürgerrecht, das auch Frauen zugänglich war.

### a) Hannover

In Hannover war das Bürgerrecht ursprünglich Voraussetzung für öffentliche Ämter, Grunderwerb und Gewerbebetrieb im Stadtgebiet<sup>403</sup>. Unter diesen Voraussetzungen trat die Verpflichtung zum Erwerb des Bürgerrechts auch für »Frauenzimmer« ein, die allerdings nur zu denjenigen persönlichen Leistungen verpflichtet waren, die durch Stellvertreter verrichtet werden konnten<sup>404</sup>. Frauen waren auch nicht zur Ableistung des Bürgereides verpflichtet: Sie mußten lediglich die treue Erfüllung der ihnen obliegenden Bürgerpflichten geloben<sup>405</sup>. Berechtig, das Bürgerrecht zu erwerben, waren alle in der Stadt wohnberechtigten Einwohner, sofern sie von unbescholtenem Wandel waren<sup>406</sup>.

Der Hauptinhalt des Bürgerrechts jedoch, das Wahlrecht, stand den Frauen nicht zu. »Frauenzimmer« waren vom Stimmrecht zu den Bürgervorsteher-

402 Neben den aufgeführten Städteordnungen waren die Frauen auch in Neuvorpommern und Rügen vom Wahlrecht ausgeschlossen. Dort galten gem. dem Gesetz vom 31.5.1853 (GS S. 291 ff.) die Regelungen fort, wie sie sich unter schwedischer Herrschaft entwickelt hatten; in den Städten Wolgast und Grimmen trat die Rev. Städteordnung von 1831 wieder in Kraft. Im einzelnen vgl. J. Apolant, Kommunales Wahlrecht, S. 14. Ein beschränktes Wahlrecht hatten Frauen dagegen in Hohenzollern, vgl. unten Teil 1 B IV 3. Dort galt eine einheitliche Stadt- und Landgemeindeordnung.

403 § 22 Abs. 1 u. 2 der Rev. StädteO (Städteordnung für das Königreich Hannover vom 1.5.1851, GS S. 63 ff, Engeli/Haus, S. 348 ff. Revidiert am 24.6.1858). Nach Inkrafttreten der Reichsgewerbeordnung durfte das Bürgerrecht jedoch nicht mehr als Voraussetzung für einen Gewerbebetrieb verlangt werden, mit der Freizügigkeit fiel das Bürgerrecht auch als Voraussetzung des Grunderwerbs weg.

404 § 22 Abs. 4 der Rev. StädteO.

405 § 30 Abs. 3 der Rev. StädteO.

406 § 25; § 26 bestimmte, daß »aus der Verpflichtung zum Erwerbe des Bürgerrechts allein ein Recht auf dessen Ertheilung« nicht abgeleitet werden könne. Daraus folgte Troje (in: Verfassung und Verwaltungsorganisation der Deutschen Städte Bd. 2, S. 149 ff., 159), als berechtigt zum Bürgerrechtserwerb könnten nur Männer gelten – Frauen seien nur verpflichtet. Zur Begründung dieser merkwürdigen Auffassung (sie hat zur Voraussetzung, daß bei Frauen ein unbescholtener Lebenswandel grundsätzlich nicht anzunehmen ist) verweist er lediglich darauf, daß man im Jahre 1858 nicht daran gedacht habe, Frauen kommunalpolitische Rechte einzuräumen.



wahlen ausgeschlossen<sup>407</sup>. Unter den Bürgern, die nicht zur Übernahme gemeindlicher Ehrenämter verpflichtet waren, fehlten dagegen die Frauen. Sie waren auch nicht ausdrücklich von der Wahl zum Magistratsmitglied ausgeschlossen<sup>408</sup>. Hierbei scheint es sich aber eher um ein redaktionelles Versehen des Gesetzgebers zu handeln. Zumindest haben Frauen entsprechende Rechte nicht geltend gemacht<sup>409</sup>. Tatsächlich scheinen nur wenige Frauen das Bürgerrecht freiwillig erworben zu haben, zumal dies mit der Zahlung eines »Bürgergewinngeldes« verbunden war<sup>410</sup>.

## b) Sachsen

In den sächsischen Städten war die Gemeindezugehörigkeit mehrfach gestuft: Aus den Einwohnern rekrutierten sich die Gemeindeglieder, die unter bestimmten Voraussetzungen Bürger werden konnten oder mußten. Die Bürger-eigenschaft war wiederum notwendige Eigenschaft für die Wahlberechtigung zu den Gemeindegewahlen<sup>411</sup>.

Gemeindeglieder waren kraft Gesetzes die *selbständigen* Personen, die im Stadtbezirk wohnhaft waren oder dort ein Grundstück besaßen oder ein selbständiges Gewerbe betrieben<sup>412</sup>. Der Begriff der Selbständigkeit wurde durch das Gesetz nicht definiert, auch aus den Gesetzgebungsmaterialien ergab sich kein eindeutiger Anhalt für eine Begriffsbestimmung<sup>413</sup>. Während ursprünglich wohl eine selbständige Wirtschaftsführung verlangt wurde<sup>414</sup>, erweiterte

407 § 83, ebenso wie Männer, die noch nicht 25 waren, unter väterlicher Gewalt, unter Kuratel oder in Kost und Lohn eines anderen standen, im Konkurs befangen waren, nicht im Vollgenuss ihrer politischen Rechte waren oder öffentliche Armenunterstützung bezogen hatten.

408 § 48 d. Rev. StädteO.

409 J. Apolant, Kommunales Wahlrecht, S. 15: Nichterwähnung darf keinesfalls zur Annahme der Zulassung der Frauen berechtigen.

410 Troje in: Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte, Bd.2, S. 160, spricht von 5-10% der Männer, die Bürger geworden waren. H. Brüning (oben FN. 406, S. 496) schreibt, daß wegen des hohen Bürgergewinngeldes die Bürgerschaft fast ausschließlich aus Hausbesitzern bestanden habe; hinzu seien die Beamten und Lehrer gekommen, die das Bürgerrecht ohne Zahlung erwerben konnten.

411 Zur Entwicklung dieser Struktur vgl. H. Vollprecht, S. 29 ff.

412 § 7 der Rev. StädteO, Städteordnung für kleine und mittlere Städte, Rev. Landgemeindeglieder, alle vom 24.4.1873, GVBl. S. 295 ff., 321 ff., 328 ff., die Rev. StädteO auch in Engeli/Haus, S. 517 ff.; unter diesen Voraussetzungen waren auch Auswärtige und juristische Personen Gemeindeglieder.

413 Vgl. Kgl. Sächsisches OVG, Jahrbücher Bd. 4 (1904), S. 335, 336.

414 Vgl. die Materialien zur sächsischen StädteO v. 1832, die gleichlautende Bestimmungen zur Gemeindegliedschaft enthielt. Dort war ursprünglich die Voraussetzung der Selbständigkeit nicht vorgesehen. Dagegen wandten die Stände ein, unter diesen Bedingungen würden auch Pächter, Dienstboten, Studenten, Schüler, Seminaristen, Handlungsdienner, Handwerksgesellen, Lehrlinge und dergleichen Personen Gemeindeglieder sein (nach H. Vollprecht, S. 33 f.). Selbständigkeit wurde also ursprünglich anscheinend im Sinne einer selbständigen Wirtschaftsführung verstanden; vgl. auch O. Mayer, S. 281, G. Häpe, in: Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte Bd. 4, 1. Heft, S. 14.

man später die Auslegung und verlangte nur die volle Geschäftsfähigkeit<sup>415</sup>. Demzufolge hätten auch, zumindest nach dem Inkrafttreten des BGB<sup>416</sup>, Ehefrauen der Definition der Selbständigkeit entsprochen<sup>417</sup>. Unzweifelhaft waren unverheiratete Frauen und Witwen Gemeindeglieder, wenn sie den Voraussetzungen im übrigen entsprachen.

Auch der Erwerb des Bürgerrechts war Frauen möglich. In den sächsischen Städten konnten Frauen im 18. Jahrhundert nicht Bürgerinnen werden. Wollten sie städtische Grundstücke erwerben, so mußten sie einen Lehnsträger stellen, der die bürgerlichen Obliegenheiten für sie zu erfüllen und den Bürgereid für sie zu leisten hatte<sup>418</sup>. Die sächsische Städteordnung von 1832<sup>419</sup> ließ dagegen Frauen zum Bürgerrechtserwerb zu<sup>420</sup>. Diese Abweichung von der im übrigen als Vorbild dienenden Preußischen Revidierten Städteordnung von 1831 erklärt sich wohl daraus, daß in Sachsen das Bürgerrecht noch Voraussetzung für den Grunderwerb und die Ausübung des Gewerbebetriebs war<sup>421</sup>. Sie wurde gegen die Stellungnahme des Landtags durchgesetzt<sup>422</sup>. Die bürgerlichen Ehrenrechte aber, insbesondere das Wahlrecht, standen den Frauen nicht zu<sup>423</sup>. Anlässlich der Revision der Städteordnung sah der Regierungsentwurf vor, die Frauen von der Erlangung des Bürgerrechts auszuschließen, da dieses nun nicht mehr Voraussetzung für privatrechtliche Befugnisse sei<sup>424</sup>. Im Hinblick auf die Teilhabe an gemeindlichen Stiftungen beschloß man jedoch schließlich, sie weiterhin zuzulassen, zum Erwerb aber nicht mehr zu verpflichten<sup>425</sup>. So konnten sich Frauen, wenn sie Gemeinde-

415 Sächsisches OVG, Jahrbuch Bd. 4 (1904), S. 335 und Bd. 6 (1905), S. 56.

416 Nach dem BGB konnte an der vollen Geschäftsfähigkeit der Ehefrau kein Zweifel mehr bestehen, vgl. Teil 3 B V 1.

417 Dafür sprechen auch die Bestimmungen der Landgemeindeordnung (siehe unten Teil 1 B III b); auf der anderen Seite schien die Verwaltungspraxis (vgl. den OVGE Jahrbuch Bd. 6, S. 56, oben FN. 442) wirtschaftliche Selbständigkeit als Voraussetzung der Selbständigkeit angesehen zu haben – das hätte nur Ehefrauen mit eigenem substantiellen Einkommen oder mit Grundbesitz zum Bürgerrecht befähigt.

418 Vgl. H. Vollprecht, S. 17.

419 Allgemeine StädteO v. 2.2.1832, GuVS S. 21 ff.

420 §§ 41, 42 der StädteO. § 49 statuierte ausdrücklich, daß nur Witwen ohne eigenen Erwerb des Bürgerrechts den Gewerbebetrieb ihres Mannes fortführen könnten, im übrigen aber Frauen wie Männer zum Bürgerrechtserwerb verpflichtet seien.

421 §§ 42, 43 der StädteO.

422 H. Vollprecht, S. 40; Die ständische Schrift hatte gegen die Zulassung der Frauen vor allem den Widerspruch zu der in Sachsen damals noch bestehenden Geschlechtsvormundschaft angeführt.

423 §§ 65, 67 der StädteO.

424 »Endlich hat man, nachdem das Bürgerrecht nicht mehr Bedingung des Gewerbebetriebs ist, keine Veranlassung mehr gehabt, Frauenspersonen, welche man zur Theilnahme an den Gemeindegewahlen nach wie vor nicht berufen will, dennoch zur Erlangung des Bürgerrechts anzuhalten.« Motive zu § 10 der Rev. StädteO v. 1873, Mitteilungen über die Verhandlungen des sächsischen Landtags 1871/72, 2. Kammer, 2. Band, 58. Sitzung v. 16.3.1872.

425 Ebd., 59. Sitzung v. 18.3.1872, S. 1909 f; § 17 Abs. 2 A der StädteO. O. Mayer, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen, S. 283, FN 19, meint dazu: »Es wäre auch zu schnöde, die »Frauenspersonen« zum Erwerb des Bürgerrechts zu zwingen, wenn ihnen dann in § 44 die Hauptsache davon, das Stimmrecht, sofort wieder versagt sein soll.«

mitglieder waren, Steuer bezahlten und eine Reihe weiterer Erfordernisse erfüllten<sup>426</sup>, um die Erteilung des Bürgerrechts bewerben<sup>427</sup>. Bei Erteilung des Bürgerrechts hatten sie mittels Handschlag treue Pflichterfüllung zu geloben<sup>428</sup>.

Besonders bedeutungsvoll war das Bürgerrecht für die Frauen allerdings nicht, denn vom *Stimmrecht*, das den Hauptinhalt des Bürgerrechts ausmachte, waren sie als »Frauenspersonen« ausgeschlossen, auch wählbar waren nur stimmberechtigte Bürger<sup>429</sup>.

### 3. *Andere Staaten*

Gleich ob Einwohner- oder Bürgergemeinde, in den Städten waren Frauen in der Regel nicht wahlberechtigt, soweit diese einer besonderen Städteverfassung unterlagen<sup>430</sup>. Ihr Ausschluß vom Bürgerrecht in der modernen Form stellt aber keine Entrechtung dar, sondern liegt in der Konsequenz der Neubestimmung des Inhalts des Bürgerrechts. Allerdings scheinen hinsichtlich des Bürgerrechts und seiner Verbindung zum Wahlrecht noch zu Beginn des 19. Jahrhunderts Unsicherheiten bestanden zu haben.

So entstanden in Hildesheim 1815 Zweifel, ob ein neueingeführtes Wahlrecht, das Bürgerrecht und Hausbesitz zur Voraussetzung hatte, auch Frauen einbeziehe. Die stadtinterne Prüfung kam zu dem Ergebnis, daß auch Frauen Bürgerinnen seien und im Grunde das Wahlrechtserfordernis erfüllten, weshalb sie auch in die Bürgerrolle, aufgrund derer die Wahlen vorgenommen wurden, eingetragen werden mußten. Doch wurde angeordnet, nach dem Namen der Frauen einen Strich für Nichtteilnahme zu machen, weil es dem städtischen Herkommen widerspreche, Frauen zuzulassen<sup>431</sup>. Von 1832 bis 1845 aber waren Frauen in Hildesheim wahlberechtigt<sup>432</sup>. Auch in der Stadt Travemünde hatten Frauen das aktive Wahlrecht und waren sogar zur persönlichen Stimm-

426 Sie mußten sächsische Staatsangehörige sein, das fünfundzwanzigste Lebensjahr erfüllt haben, durften keine Armenunterstützung beziehen, mußten ihre Steuer und Gemeindeabgaben bezahlt haben und in der Stadt Grundbesitz haben (ansässig sein) oder dort mindestens zwei Jahre gewohnt haben, § 17 der Rev. StädteO.

427 Auch in Sachsen besaß aber nur ein recht geringer Teil der städtischen Bevölkerung das Bürgerrecht, vgl. zu Dresden: Heinze, in: *Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte Bd. 4*, S. 87, 115: 1903 hatte Dresden 488 141 Einwohner, darunter waren 26 968 Bürger.

428 § 16 der StädteO.

429 §§ 44, 47 der StädteO.

430 Dies gilt auch für die zahlreicheren kleineren Staaten mit getrennter Gemeindeverfassung, die hier nicht weiter behandelt wurden, vgl. J. Apolant, *Kommunales Wahlrecht*, passim.

431 H.-G. Borck, *Bürgerschaft und Stadtregierung*, in: *Der Staat*, Beiheft 8, S. 95 ff., (128, 137, Aussprache). Das gleiche Verfahren war zuvor bei Katholiken angewendet worden.

432 Ebd., S. 130, 132. Beamten, Ärzten und Frauen wurde die schriftliche Abstimmung als Möglichkeit eröffnet.

abgabe berechtigt<sup>433</sup>. Doch handelte es sich hier um Ausnahmen; im Regelfall galt, daß Frauen in den Städten ein Wahlrecht »niemals gehabt« haben<sup>434</sup>.

### III. *Das Wahlrecht der Landgemeinden*

In den Landgemeinden kamen den Grundbesitzerinnen weitergehende Rechte zu als in den Städten; beispielhaft sollen hier die preußische Landgemeindeordnung für die östlichen Provinzen sowie die sächsische und die hannoversche Regelung behandelt werden.

#### 1. *Die preußische Landgemeindeordnung für die östlichen Provinzen*

Während die städtische Selbstverwaltung historisch begründet und allgemein anerkannt war, gelang es bis 1918 (und selbst danach) nicht, die gemeindliche Selbstverwaltung für die preußische Landbevölkerung umfassend durchzusetzen. Zu tief waren die Rechte der Gutsbesitzer verankert. So bestanden in Preußen neben den Landgemeinden die selbständigen Gutsbezirke fort<sup>435</sup>. Mit der Landgemeindeordnung für die östlichen Provinzen vom 3.7.1891<sup>436</sup> war aber zumindest ein wichtiger Schritt in Richtung dörflicher Selbstverwaltung getan. Wesentliche Grundlage der Mitbestimmungsrechte in den Landgemeinden war der Grundbesitz<sup>437</sup>.

433 Gemeindeordnung v. 21.3.1881, a 9, zit. nach Woltzendorff, Frau, in: Wörterbuch Bd. 1, S. 844. Dieses Stimmrecht erlosch jedoch mit der Eingemeindung Travemündes 1913, vgl. J. Apolant, Kommunales Wahlrecht, S. 48.

434 Vgl. die Entscheidung des PrOVG, oben FN. 424.

435 Nach W. Hofmann, in: DtVerwG Bd. 3, S. 579 waren von 52 614 Gemeinden in Preußen 1 275 Städte, 35 971 Landgemeinden und 15 368 Gutsbezirke.

436 Die Verfassung der Landgemeinden war in Preußen in den verschiedenen Gebietsteilen unterschiedlich geregelt. In den östlichen Provinzen galt die Landgemeindeordnung vom 3.7.1891, GS S. 233 ff., Engeli/Haus, S. 543 ff. Zuvor hatte die Preußische Kreisordnung für die östlichen Provinzen Regelungen enthalten. Der LGO von 1891 nachgebildet waren die LGO für die Provinz Schleswig-Holstein vom 4.7.1892, GS S. 155 ff. und die LGO für Hessen-Nassau vom 4.8.1897, GS S. 301 ff. Daneben galten die LGO für die Provinz Westfalen vom 18.3. 1856, GS S. 265 ff., das Gesetz betr. die Gemeindeverfassung in der Rheinprovinz v. 15.5. 1856, GS S. 435 ff. Im folgenden wird auf die Bestimmungen der LGO von 1891 Bezug genommen, danach werden die in den anderen Provinzen bestehenden Abweichungen dargestellt, soweit sie für das Thema relevant sind.

437 Durch eine Abstufung des Stimmrechts in der Gemeindeversammlung sowie durch das Dreiklassenwahlrecht zur Gemeindevertretung und Vorgaben für deren Zusammensetzung wurde ein deutliches Übergewicht der Besitzenden, insbesondere der Grundbesitzenden, in der Selbstverwaltung sichergestellt; vgl. § 48 der LGO für die Gemeindeversammlung, §§ 50 f., 52 der LGO für die Gemeindevertretung. Die Wahlen erfolgten im übrigen öffentlich, mündlich zu Protokoll des Gemeindevorstehers, §§ 60, 61 der LGO.

Auch in den Landgemeinden wurde zwischen Gemeindeangehörigen und Gemeindegliedern unterschieden. Nur letzteren stand das Gemeinderecht zu, also das Recht, an den Gemeindewahlen teilzunehmen und Ehrenämter in der Gemeinde zu bekleiden<sup>438</sup>. Die Gemeindegliedschaft war ähnlich geregelt wie das Stadtbürgerrecht<sup>439</sup>.

Obwohl nicht ausdrücklich ausgeschlossen, waren Frauen vom Status der Gemeindegliedschaft nicht erfaßt<sup>440</sup>. Für sie galt die Sonderregelung des § 45 Abs. 3 der LGO. Danach waren neben den Gemeindegliedern auch Auswärtige und juristische Personen stimmberechtigt, wenn sie im Gemeindebezirk ein Grundstück besaßen, das bestimmten Anforderungen genügte<sup>441</sup>. Auch Frauen und nicht selbständige Personen waren unter diesen Voraussetzungen stimmberechtigt. Sie durften ihr Stimmrecht jedoch nicht persönlich ausüben, sondern mußten sich eines Vertreters bedienen<sup>442</sup>. Ehefrauen wurden durch ihre Ehemänner, Unverheiratete und Witwen durch »Gemeindeglieder« vertreten<sup>443</sup>. Nach der Auffassung des PrOVG waren Ehefrauen allerdings in der Regel nicht wahlberechtigt, weil ihr Vermögen dem Manne zuzurechnen sei<sup>444</sup>.

438 § 7, §§ 39, 40 der LGO.

439 Es stand jedem selbständigen Angehörigen des Deutschen Reiches zu, der die bürgerlichen Ehrenrechte besaß, in der Gemeinde seinen Wohnsitz hatte, keine Armenunterstützung empfangen und seine Gemeindeabgaben bezahlt hatte und entweder ein Wohnhaus besaß oder einen bestimmten Betrag Grund- oder Staatssteuer entrichtet, § 41 der LGO. Selbständigkeit und die Zurechnung des Ehefrauenvermögens waren wie in der Städteordnung von 1853 geregelt, § 41 Abs. 4 der LGO.

440 Vgl. PrOVG, EOVG Bd. 34, S. 140, 142: allgemeine Voraussetzungen des Gemeinderechts ist die Selbständigkeit und das männliche Geschlecht; F. Keil, Die Landgemeindefür die östlichen Provinzen, § 45 Rdn. 7; Für die LGO in Hessen-Nassau, die gleichlautende Bestimmungen enthielt, vgl. Antoni in: PrVBl. 29 (1907/08), S.793: Die Zuerkennung des Stimmrechts sei nur eine Ausnahmebestimmung, die nicht das volle Gemeinderecht, sondern nur einen Bruchteil davon gewähre.

441 § 46 Abs. 1 und 2 der LGO.

442 Dies galt auch dann, wenn eine Frau als Vormund eines Minderjährigen stimmberechtigt war – aus dem Grundsatz, daß nur männliche Personen ihr Stimmrecht persönlich ausüben können, folgte, daß sie sich dann wiederum vertreten lassen mußte – so jedenfalls das PrOVG (EOVG Bd. 36, S. 167 ff.).

443 § 46 Ziff. 2) und 3) der LGO.

444 Das PrOVG folgerte aus § 41 Abs. 4 der LGO, daß Grundbesitz der Ehefrau nur dann zu einem Stimmrecht für diese selbst führen könne, wenn ihr Ehemann nicht Gemeindeangehöriger sei – anderenfalls werde ihr Grundbesitz ja diesem zugerechnet, EOVG Bd. 34 S. 140, 142. Die Vorinstanz hatte § 41 Abs.4 der LGO nur angewandt, wenn der Grundbesitz im gemeinsamen Eigentum beider Ehegatten stand. In einem gewissen Widerspruch zu dieser Entscheidung steht die Entscheidung v. 6.10.1903, abgedruckt bei Kunze, Die Rechtsgrundsätze des Oberverwaltungsgerichts, Ergänzungsband 1905/1906, S. 56. Dort entschied das OVG, daß ein Ehemann, der seine grundbesitzende Frau bei der Wahl verrete, in bezug auf seine Wahlfähigkeit als »Angesessener« im Sinne des § 52 der LGO gelte – was bedeutsam war, weil die Gemeindevertretung zu mindestens zwei Dritteln aus Angesehenen bestehen mußte. Hätte man hier § 41 Abs. 4 der LGO zugrundegelegt, so hätte sich das Problem gar nicht gestellt. In der Praxis wurde also anscheinend so verfahren, wie es die Vorinstanzen der zitierten Entscheidung taten.

Der Entwurf des Kommission des Preußischen Abgeordnetenhaus zur Landgemeindeordnung hatte noch vorgesehen, selbständige Frauen *persönlich* zu Stimmabgabe und Anwesenheit auf der Gemeindeversammlung zuzulassen. Der Abgeordnete von *Schalscha* sah aber in der Zulassung der Frauen eine Vermehrung der Lasten, die dem Gemeindevorsteher aufgebürdet würden. Man lasse ein undiszipliniertes Element zu, das durch die »Volubilität der Zunge« dem Gemeindevorsteher Schwierigkeiten mache. Dem Ruf der Emanzipation Folge zu leisten, sei man im Osten nicht bereit<sup>445</sup>. Diese zwingende Argumentation wurde von einem anderen Redner dahingehend unterstützt, daß der gemeinsamen Beratung von Männern und Frauen etwas Unpassendes anhafte und Frauen außerdem durch »sinnberückende Schönheit« Einfluß auf die Debatte zu nehmen in der Lage wären<sup>446</sup>. Auch die Beteuerungen des Vertreters der Kommission, es handle sich nur um die Erhaltung eines in vielen Landesteilen bereits bestehenden Rechtszustandes<sup>447</sup>, aus dem sich Schwierigkeiten nie ergeben hätten<sup>448</sup>, fruchtete nichts: der Vorschlag der Kommission wurde abgelehnt<sup>449</sup>.

Die Vertretungsregelung galt in den östlichen Provinzen, in Westfalen, Schleswig-Holstein, Hessen-Nassau und Hohenzollern<sup>450</sup>. In der Rheinprovinz waren dagegen ausdrücklich nur *männliche* »Meistbeerbte« stimmbe-rechtigt<sup>451</sup>.

In den *Gutsbezirken*<sup>452</sup> war der Gutsbesitzer zu den gemeindlichen Pflichten und Leistungen verpflichtet. Ihm kamen auch die gemeindlichen »obrigkeitlichen Befugnisse und Pflichten« zu<sup>453</sup>. War eine Frau Gutsbesitzerin, so wurde sie, wenn verheiratet, in diesen Rechten und Pflichten durch ihren Ehe-

445 Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1890/91, 66. Sitzung am 11.4.1891, Sten. Berichte Bd. 4, S. 1678 f.

446 Abg. Schmidt, ebd., S. 1680.

447 Über die Rechtsgrundlagen war man sich nicht einig; die Beteiligung der Frauen beruhte wohl auf der Ortsverfassung der betreffenden Gemeinden, vgl. den Beitrag des Innenministers Herrfurth, ebd., S. 1681.

448 Abg. Graf Kanitz, ebd., S. 1679 f.; Er hatte zum Beleg der nutzbringenden Tätigkeit von Frauen in der Gemeindeverwaltung ausgerechnet die Heranziehung einer Frau für die Kommission zum Ankauf eines Gemeindebullen angeführt und dadurch die Abgeordneten zu »großer Heiterkeit« angeregt.

449 Ebd., S. 1682.

450 Vgl. M. Fleischmann, Gemeinde, in: Wörterbuch, Bd. 2, S. 49.

451 § 35 der GO, K. v. Stengel, S. 340.

452 In der Rheinprovinz, im Regierungsbezirk Wiesbaden und in Hohenzollern gab es keine Gutsbezirke, in Westfalen nur sehr wenige, M. Fleischmann, Gutsbezirk, in: Wörterbuch, Bd. 2, S. 298.

453 §§ 122, 123 der Preußischen LGO von 1891. Die Preußische Kreisordnung von 1872 hatte für die Landgemeindeverfassung einige Neuerungen gebracht und insbesondere die gutsherrliche Polizei abgeschafft, § 46, die Gutsbezirke aber im übrigen unangetastet gelassen.

mann vertreten<sup>454</sup>. War sie unverheiratet oder verwitwet, so mußte sie einen Stellvertreter benennen<sup>455</sup>.

## 2. Die Landgemeindeordnungen Hannovers und Sachsens

Nach der preußischen Landgemeindeordnung waren die Grundbesitzerinnen also nicht den Männern, sondern nur anderen persönlich zur Ausübung des Stimmrechts unfähigen Eigentümern gleichgestellt. Besser war ihre Situation in Hannover und Sachsen.

### a) Hannover

Nach der *Hannoverschen Landgemeindeordnung*<sup>456</sup> waren zum einen alle Hausbesitzer ohne Rücksicht auf ihr Geschlecht und ihren Wohnsitz stimmberechtigt, zum anderen die unbescholtenen selbständigen männlichen Einwohner<sup>457</sup>. Das Fehlen bestimmter persönlicher Eigenschaften schadete bei den Hausbesitzern nicht<sup>458</sup>. Vertretungsregelungen waren nur für unter väterlicher Gewalt, Vormundschaft oder Kuratel stehende Personen zwingend vorgesehen, im übrigen für das auf dem Grundbesitz beruhende Stimmrecht fakultativ<sup>459</sup>. Hier waren Frauen also zur persönlichen Stimmabgabe berechtigt<sup>460</sup>. Wählbar allerdings waren sie auch in Hannover nicht<sup>461</sup>. Das hannoversche

454 § 123 Abs. 3 der LGO: Ehefrauen werden rücksichtlich der angeführten Rechte und Pflichten durch ihren Ehemann, Kinder unter elterlicher (bis zum BGB: »väterlicher«) Gewalt durch ihren Vater und bevormundete Personen durch ihren Vormund oder Pfleger vertreten. Dies bedeutete aber nicht, daß dieser selbst als »Gutsherr« gegolten hätte; der zivilrechtliche Nießbrauch des Ehemannes am Vermögen seiner Ehefrau führte nicht dazu, daß ihm dieses auch öffentlich-rechtlich zugerechnet worden wäre, vgl. PrOVG, EOVG 32, 181, 186 f. Der Ehemann hatte vorgebracht, er werde in seiner Stellung als »Haupt der ehelichen Gesellschaft« beeinträchtigt, wenn er nur als Vertreter seiner Ehefrau, nicht als Gutsvorsitzender behandelt werde. Das PrOVG wendete in diesem Fall nicht dem Art. 41 Abs. 4 LGO als allgemeine Regel an, sondern ging davon aus, daß das Gutseigentum der Ehefrau nur diese selbst zur Gutsherrin mache, nicht aber den Ehemann zum Gutsherren.

455 § 124 Nr. 1 der LGO.

456 Hannoversches Gesetz, die Landgemeinden betr. v. 28.4.1859, GS S. 393 ff. Die Vorschriften der Landgemeindeordnung galten allerdings nur, soweit die Stimmordnung einer Gemeinde nichts anderes bestimmte, also nur subsidiär, vgl. § 3 der LGO.

457 § 8 der LGO: Als stimmberechtigt gelten

1) Alle, welche in der Gemeinde ein Gut, einen Hof oder ein für sich bestehendes Wohnhaus eigenthümlich oder nießbräuchlich besitzen

2) Alle Männer, welche ( . . . ).

458 Galt der Stimmberechtigte als »bescholten«, so erlosch dadurch nicht das Stimmrecht, es konnte jedoch nurmehr durch Vertreter ausgeübt werden, § 13 der LGO.

459 §§ 12, 14 Abs. 1, 15 Abs. 2 der LGO.

460 J. Apolant, Kommunales Wahlrecht, S. 73, Anm. 1.

461 § 25 der LGO.

Wahlrecht betonte die Bedeutung des Grundbesitzes sehr stark. Auch die Wählerabteilungen (§ 65) wurden vornehmlich nach Grundbesitz gebildet.

## b) *Sachsen*

Auch in *Sachsen* spielte der Grundbesitz für die kommunalen Berechtigungen eine größere Rolle als in den Städten. So durfte in den Landgemeinden höchstens ein Viertel der Gemeinderatspersonen aus Unansässigen bestehen, in der Stadt war es die Hälfte. Ein besonderes Bürgerrecht bestand in den Landgemeinden nicht. Das Wahlrecht knüpfte vielmehr unmittelbar an die Gemeindemitgliedschaft an, die im wesentlichen wie in den Städten geregelt war<sup>462</sup>.

*Frauen* galten auf dem Land von jeher als Gemeindemitglieder, wenn sie über Grundbesitz verfügten, und nahmen vielfach auch an den Gemeindeverhandlungen teil<sup>463</sup>. Der erste Regierungsentwurf zur sächsischen Landgemeindeordnung von 1838 schloß dagegen Frauen völlig vom Stimmrecht aus; nach Widerspruch in der Ständevertretung sah der zweite Entwurf ein durch die Ehemänner auszuübendes Stimmrecht für Ehefrauen vor. Die Stände beriefen sich jedoch auf die Bedeutung des Grundbesitzes für die Wahlberechtigung und setzten ein Stimmrecht für alle ansässigen Frauen durch<sup>464</sup>. Diese Regelung wurde auch für die Revidierte Landgemeindeordnung von 1873 übernommen. Die Abweichung von der Städteordnung rechtfertigte man damit, »daß auf dem platten Lande das Gemeindeleben sich mehr als in den Städten an das wirtschaftliche Leben anschließt.«<sup>465</sup> Eine Frauensperson habe als Besitzerin eines Grundstücks ein nicht unwichtiges Interesse an den Gemeindeangelegenheiten<sup>466</sup>.

Während die LGO von 1838 die Geschlechter in bezug auf das Wahlrecht gleichgestellt hatte<sup>467</sup>, brachte die Wahlrechtserweiterung 1873 eine unterschiedliche Behandlung mit sich. So waren nun Gemeindemitglieder stimmberechtigt, wenn sie ein bestimmtes Alter erreicht hatten, sächsische Staatsangehörige waren und entweder in der Gemeinde ansässig waren oder – und das war neu – dort seit mindestens zwei Jahren ihren Wohnsitz hatten<sup>468</sup>. Bei den

462 § 40 Rev. StädteO, §§ 15, 30 der Rev. LGO. v. 24.4.1873, GVBl. S. 328 ff.

463 H. Vollprecht, S. 26 f.

464 H. Vollprecht, S. 65, Fn. 7.

465 Motive zu § 33 der LGO, Mitteilungen über die Verhandlungen des sächsischen Landtags, 2. Kammer, 3. Bd., 63. Sitzung v. 22.3.1872.

466 Bericht der Landtagsdeputation, ebd., 64. Sitzung v. 23.3.1872, S. 2139.

467 § 28 der LGO, stimmberechtigt waren nur ansässige Gemeindemitglieder.

468 Das Erfordernis einer zweijährigen Wohnsitzdauer und eines Alters von mindestens 25 Jahren war durch das Gesetz v. 24.4.1886 eingeführt worden, nachdem sich das Erfordernis der Selbstständigkeit als nicht ausreichend zur Begrenzung des Wählerkreises erwiesen hatte, vgl. H. A. v. Bosse, Die Novelle zur Revidierten Landgemeindeordnung, in: Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung Bd. 7 (1886), S. 193 ff.



Frauen aber genügte der Wohnsitz allein nicht, sie waren weiterhin nur als Grundbesitzerinnen zugelassen<sup>469</sup>.

Die unverheirateten Frauen übten ihr Stimmrecht persönlich aus. Ehefrauen wurden nach dem ursprünglichen Gesetz dagegen immer von ihrem Ehemann vertreten, der gegebenenfalls ein doppeltes Stimmrecht hatte<sup>470</sup>. Diese Möglichkeit wurde später beseitigt; der Ehemann mußte dann wählen, ob er sein eigenes Stimmrecht oder das seiner Frau ausüben wollte<sup>471</sup>. Erklärte er den Willen für seine Ehefrau zu stimmen nicht rechtzeitig, so war die Ehefrau selbst stimmberechtigt<sup>472</sup>. An den sächsischen Bestimmungen zeigt sich, daß der Grundbesitz der Ehefrau anders als in Preußen nicht dem Mann zugerechnet wurde<sup>473</sup>.

Auch in den Gutsbezirken war die Stellung der Frauen günstiger als in Preußen. War der Gutsbesitzer eine juristische Person, eine Ehefrau, ein Minderjähriger oder Entmündigter, so traten die entsprechenden gesetzlichen Vertreter an seine Statt<sup>474</sup>. Unverheiratete und verwitwete Frauen konnten aber selbst die Funktion des Gutsvorstehers ausüben<sup>475</sup>.

### 3. *Andere Staaten*

Außer in den Landgemeinden Preußens und Sachsens waren Frauen noch in einer Reihe weiterer Staaten<sup>476</sup> – meist durch Vertreter – wahlberechtigt. In den Landgemeinden Braunschweigs<sup>477</sup>, Hamburgs<sup>478</sup>, Bremens<sup>479</sup>, Lü-

469 § 34 Abs. 1 der LGO i. d. Fassung v. 1873: Stimmberechtigt sind alle Gemeindeglieder, welche die sächsische Staatsangehörigkeit besitzen, mit Ausnahme der unansässigen Frauenspersonen.

470 § 36 der LGO i. d. Fassung v. 1873; H.A. v. Bosse, Königlich-Sächsische Revidierte Landgemeindeordnung, Anm. zu § 36.

471 § 24 der LGO i. d. Fassung v. 11.7.1913; GVBl. S. 280 ff.

472 E. Michel, Königlich-Sächsische Landgemeindeordnung, Art. 24 Rdn. 3, 5.

473 Stand ein Grundstück aber in Miteigentum mehrerer, so erhielt das männliche Geschlecht bei der Stimmberechtigung den Vorzug, § 34 Abs. 2 der LGO v. 1873.

474 § 82 Abs. 1 der LGO. Zur Begründung führt E. Michel (§ 82 Anm. 1) an, der bezeichnete Personenkreis könne nach dem Zivilrecht nur beschränkt selbständig handeln und bedürfe deshalb auch im öffentlichen Recht eines Vertreters.

475 E. Michel. Art. 83 Anm. 1.

476 Außer Betracht bleibt die Wahlberechtigung in einzelnen Städten oder Amtsbezirken, etwa dem von J. Apolant, in Kommunales Wahlrecht auf S. 31 genannten ritterschaftlichen Amt Wredenhagen in Mecklenburg-Schwerin.

477 §§ 15, 16 der LGO für das Herzogtum Braunschweig v. 28.6.1892, GuVS S. 357 ff, vgl. auch A. Rhamm, Das Staatsrecht des Herzogtums Braunschweig, S. 53, Fn. 2. Außer allen über fünfundzwanzigjährigen männlichen Gemeindegossen stand das Stimmrecht auch allen anderen natürlichen Personen zu, die steuerpflichtig und im Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte waren, soweit sie Besitzer von Gütern, Gehöften, Wohnhäusern, Fabriken oder ähnlichem waren. Sie mußten sich vertreten lassen, § 23 der LGO.

478 Stimmberechtigt waren zum einen selbständige männliche Gemeindeangehörige, zum anderen alle Grundbesitzer unabhängig von ihren persönlichen Eigenschaften, Art. 12 Nr. 1 u. 2 der LGO v. 12.6.1871, GS S. 43 ff.

479 § 41 Abs. 2 der LGO v. 28.7.1888, GBl. S. 181 ff.; Neben den männlichen Gemeindeange-

becks<sup>480</sup> und Schaumburg-Lippes<sup>481</sup> war die Stimmberechtigung der Frauen an den *Grundbesitz* geknüpft. In Braunschweig und Hamburg mußten sich die Frauen vertreten lassen. In Lübeck waren nur Ehefrauen zur Vertretung verpflichtet, den anderen Frauen stand es frei, ob sie sich eines Vertreters bedienen wollten. Diese Wahlmöglichkeit bestand in Bremen und Schaumburg-Lippe für alle Frauen. Von der *Steuerleistung* war das Frauenwahlrecht in Lippe-Detmold<sup>482</sup> abhängig. Es wurde durch Vertreter ausgeübt. In Sachsen-Altenburg<sup>483</sup> waren dagegen männliche und weibliche Gemeindeglieder *gleichermaßen* stimmberechtigt, soweit sie selbständig waren. Die Frauen mußten sich aber vertreten lassen<sup>484</sup>.

Im allgemeinen war die Stellung der Frauen in den Landgemeinden also günstiger als in den Städten. Eine gleichberechtigte Wahlzulassung erfolgte aber auch hier nicht. Zulassungsvoraussetzung war vielmehr fast überall der Grundbesitz, ausnahmsweise auch die Steuerleistung.

#### IV. *Einheitliche Gemeindeverfassungen*

Vor allem in den süddeutschen Staaten bestanden einheitliche Gemeindeverfassungen, die nur in bestimmten Punkten für Stadt- und Landgemeinden unterschiedliche Regelungen vorsahen.

hörigen waren auch Frauen stimmberechtigt, wenn sie die Zugehörigkeit zur ersten Wahlklasse begründenden Eigenschaften besaßen. Der ersten Wählerklasse gehörten Personen an, die Grundstücke oder Gebäude von bestimmter Größe/bestimmtem Wert besaßen. Vgl. J. Bollmann, *Das Staatsrecht der Freien Hansestädte Bremen und Lübeck*, S. 115, Fn. 115.

480 Art. 10 der LGO v. 11.2.1878, Sammlung der Lübeckschen Verordnungen und Bekanntmachungen Bd. 45, S. 7 ff. Danach waren die männlichen Gemeindeglieder und die mit Grundbesitz Angehörigen stimmberechtigt.

481 LGO v. 7.4.1870, LVOen Bd. 10, S. 623 ff.

482 § 20 Abs. 3 des Gesetzes betr. die Dorf- und Amtsgemeindeordnung i. d. F. der Neubekanntmachung v. 18.4.1893, GS S. 230 ff.; Neben den Gemeindegliedern war unabhängig von den persönlichen Eigenschaften stimmberechtigt, wer die gleiche Steuerleistung erbrachte wie einer der zehn Höchstbesteuerten; die Ausübung des Wahlrechts war nur durch Gemeindeglieder zulässig

483 §§ 16, 17 der Dorfordnung v. 13.6.1876, GS S. 160 ff. Danach waren die selbständigen männlichen und weiblichen Gemeindeglieder (§ 4) stimmberechtigt, daneben aber auch Forensen und Bevormundete.

484 § 5 Ziff. 1 der Dorfordnung; Ehefrauen waren nicht selbständig, ihre Steuerleistung wurde dem Ehemann zugerechnet, § 10 a der Dorfordnung. Zur Vertretung: § 16 der Dorfordnung.

## 1. Die Bestimmungen in Bayern

In Bayern war die Gemeindeverfassung im rechtsrheinischen Bayern, dessen Gebiet etwa dem heutigen Bundesstaat entspricht, und im linksrheinischen Bayern, der Pfalz, verschieden geregelt<sup>485</sup>. In beiden Gebietsteilen waren die Mitwirkungsrechte auf die Bürger beschränkt<sup>486</sup>. In der Pfalz erwarb aber jeder volljährige selbständige Mann, der in einer Gemeinde heimatberechtigt war, das Bürgerrecht kraft Gesetzes, wenn er dort wohnhaft und zu einer direkten Steuer veranlagt war<sup>487</sup>. Es galt weitgehend das Prinzip der Einwohnergemeinde. Frauen waren von Bürger- und Wahlrecht ausgeschlossen<sup>488</sup>. Im rechtsrheinischen Bayern galt dagegen eine kompliziertere Regelung, die erst in ihrer Entwicklung und dann im einzelnen in bezug auf die Gemeindeordnung von 1869 dargestellt werden soll.

### a) Die Entwicklung von Bürgerrecht und Wahlberechtigung

Die *bayerische Gemeindeordnung von 1818*<sup>489</sup> stellt den Beginn einer modernen Gemeindeverfassung in Bayern dar<sup>490</sup>.

Die Bestimmungen über Gemeindemitgliedschaft und Wahlberechtigung sind allerdings etwas unklar. Als wirkliche Gemeindemitglieder galten nur Einwohner der Gemeinde, die über besteuerten Grundbesitz verfügten oder ein besteuertes Gewerbe betrieben<sup>491</sup>. Zu diesen Gemeindemitgliedern gehörten auch Frauen<sup>492</sup>. Gemeindeglieder waren grundsätzlich berechtigt, an den Beratungen der Gemeindeversammlung teilzunehmen, die Gemeindegründe zu nutzen und gemeindliche Ämter einzunehmen, soweit sie über die gesetzlichen Voraussetzungen verfügten, und verpflichtet, persönlich auf der Gemeindeversammlung zu erscheinen, Wahlämter zu übernehmen und die gemeindlichen Lasten zu tragen<sup>493</sup>. § 78 schloß ausdrücklich »Personen weiblichen Geschlechts, wenn sie auch Gemeinde-Recht besitzen« von der Wähl-

485 Es galten das Gesetz, die Gemeindeordnung für die Landesteile diesseits des Rheins betr. und das Gesetz, die Gemeindeordnung für die Pfalz betr. beide vom 29.4.1869, GVBl. Sp. 865 ff., und 1009 ff., sowie das Pfälzische Städteverfassungsgesetz vom 15.8.1908, GVBl. S. 471 ff.

486 Im übrigen handelte es sich aber um gleiche, geheime und direkte Wahlen. Dazu ausführlich v. Seydel/Piloty, S. 584 ff., 591 ff.

487 Art. 10 der GO für die Pfalz, v. Seydel/Piloty, S. 576.

488 Höchstbesteuerte Frauen hatten allerdings bei der Entscheidung über Finanzfragen ein Mitwirkungsrecht, Art. 37 der GO für die Pfalz.

489 Verordnung, die künftige Verfassung und Verwaltung der Gemeinden im Königreiche betreffend, vom 17.5.1818, Engeli/Haus, S. 138 ff.

490 Zur Rechtslage bis 1818 vgl. W. Imhof, Die geschichtliche Entwicklung des Gemeinderechts, S. 6 ff.

491 §§ 11, 12 der GO. Forensen konnten ihre Gemeinderechte und -pflichten allerdings durch einen Bevollmächtigten ausüben, § 14.

492 § 78 a) GO; K. Brater, Gemeindebürgerrecht, in: Blätter für administrative Praxis Bd. 1 (1851), S. 440.

493 §§ 17 – 19 der GO.

barkeit zu Gemeindeämtern aus. Daraus hätte man »nach scharfer Schlußfolgerung« entnehmen können, daß sie im übrigen gleichberechtigt waren<sup>494</sup>. Tatsächlich sollte aber der Umstand daß »Weiber, zum Beispiel Witwen, ob sie gleich volles Gemeinderecht genießen, an den Berathungen und Gemeindeversammlungen keinen Theil nehmen können« in der bayerischen Sitte so fest verankert sein, daß er »im geschriebenen Gesetz nicht besonders eingeschärft« zu werden brauchte – so jedenfalls *Karl Brater* in seinen Erläuterungen aus dem Jahr 1851<sup>495</sup>.

Die Revision der Gemeindeverfassung durch das Gesetz vom 1.7.1834<sup>496</sup> brachte in bezug auf die zitierten Bestimmungen keine wesentlichen Änderungen. Eine grundlegende Reform der Gemeindegesetzgebung fand 1868/69 statt.

Mit dem *Gesetz über Heimat, Verehelichung und Aufenthalt*<sup>497</sup> wurde 1868 Erwerb und Verlust der Heimat einheitlich geregelt. Der Begriff der Heimat läßt sich am ehesten als Gemeindeangehörigkeit definieren; mit ihm waren Aufenthaltsrecht und Anspruch auf Unterstützung durch die Gemeinde im Fall eintretender Hilfsbedürftigkeit verbunden<sup>498</sup>. Das bayerische Gesetz unterschied zwischen selbständiger und unselbständiger, durch familienrechtliche Vorgänge erworbener Heimat. Mit der Heirat erwarb der Ehemann seine ursprüngliche, durch Geburt erworbene Heimat als selbständige<sup>499</sup>; die Ehefrau erlangte die unselbständige »Ehefrauenheimat«<sup>500</sup>. Im übrigen konnte die selbständige Heimat von Männern wie unverheirateten Frauen auch durch Verleihung erworben werden<sup>501</sup>; zudem ging der Heimaterwerb automatisch mit dem Erwerb des Bürgerrechts einher.

494 K. Brater, *Gemeindebürgerrecht*, S. 441, FN. 2.

495 K. Brater, *ebd.*, S. 441.

496 GBl. S. 109 ff.

497 G. v. 16.4.1868, GBl. 1866/69, S. 357, hier in der Fassung der Bekanntmachung v. 30.7.1899, GVBl. Nr. 40.

498 Die Bedeutung des Aufenthaltsrechts war jedoch durch das Gesetz über die Freizügigkeit (oben FN. 386) gemindert: das Fehlen des Heimatrechts durfte nur dann noch zur Ausweisung führen, wenn es das Freizügigkeitsgesetz vorsah – etwa im Fall drohender oder aktueller Unterstützungsbedürftigkeit. Vgl. Th. Kutzer, S. 47 f. Zum Unterstützungsanspruch: Art. 14 d. G.

499 Art. 1, Art. 3, 6 des Gesetzes, über die ursprüngliche Heimat entschied die Heimat des Vaters, bei außerehelichen Kindern die der Mutter.

500 Art. 3 des G. Den Unterschied zwischen diesen Formen beschreibt M. v. Seydel, Bd. 3, S. 110: »Selbständig ist jene Heimat, deren Bestand nur durch solche Umstände berührt werden kann, die für die Person des Heimatinhabers eintreten. Unselbständig ist jene Heimat, deren Bestand von der Heimat eines anderen abhängig ist, sonach von den Veränderungen, welche letztere erleidet, mitergriffen wird. Die unselbständige Heimat hat ihren Grund im Familienbände. Sie ist eine ursprüngliche für die Kinder, eine erworbene für die Ehefrau.«

501 Dies setzte mindestens vierjährigen Aufenthalt, die Zahlung von direkten Steuern und Selbständigkeit voraus, Art. 6 GO. Nicht selbständig waren etwa Dienstboten und Kinder, »die dem elterlichen Hausstand angehören und von dem Familienhaupt unterhalten werden«, Art. 6 Abs. 5 Nr. 2 des Heimatgesetzes. Fehlte es an einer Voraussetzung, so trat der Erwerb erst nach sieben Jahren ein, Art. 7 GO, vgl. dazu v. Seydel/Piloty, S. 550.

Die Bestimmungen über das *Bürgerrecht* waren Teil der Gemeindeordnung von 1869<sup>502</sup>. Auch das Bürgerrecht entstand nicht kraft Gesetzes, sondern wurde auf Antrag von der Gemeinde verliehen<sup>503</sup>. Es schloß das Heimatrecht ein, gewährte darüber hinaus jedoch weitere Ansprüche. Am bedeutsamsten waren die politischen Rechte, vor allem das aktive und passive Wahlrecht<sup>504</sup>. Der Erwerb des Bürgerrechts setzte neben den gesetzlichen Bedingungen die Entrichtung eines Bürgergeldes voraus, dessen Höhe, je nach Ortsstatut, das Monatseinkommen eines Arbeiters um einiges übersteigen konnte<sup>505</sup>. In der Konsequenz fanden so, trotz weitgefaßter Zugangsvoraussetzungen, die Gemeindewahlen in Bayern vielerorts quasi unter Ausschluß der Öffentlichkeit statt<sup>506</sup>. So betrug im Jahr 1907/08 der Anteil der Reichstagswähler an der Bevölkerung 22 %, der der Landtagswähler immer noch 17 %, zu den Gemeindewahlen waren aber nur 5,6 % zugelassen<sup>507</sup>.

#### b) *Das Bürgerrecht nach der Gemeindeordnung für das rechtsrheinische Bayern*

Die Gemeindeordnung kannte zwei Formen des Bürgerrechts.

Den »Normalfall« regelte Art. 11 der Gemeindeordnung. Danach waren zum Erwerb befähigt volljährige selbständige<sup>508</sup> Männer, die bayerische Staatsangehörige waren, in der Gemeinde wohnten und dort zu einer direkten Steuer veranlagt waren. Steuern, die eine »ungeschiedene« Ehefrau oder die minderjährigen Kinder entrichteten, wurden dem »Familienhaupte« zugerechnet<sup>509</sup>.

502 Vgl. oben FN. 512.

503 Art. 10 GO; Diese Bestimmungen waren erst in Folge der Landtagsberatungen eingefügt worden; der Regierungsentwurf hatte das Bürgerrecht ipso jure für alle Ansässigen und Hausbesitzer vorgesehen, vgl. G. v. Kahr, Einl. S. 23.

504 Art. 19 Abs. 2 und 3 GO, zu den übrigen Rechten, insbesondere zur Nutzung der Gemeindegaststätten, vgl. B. Stern, in: *Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte*, Bd. 4, 4. Heft, 66; sie traten zunehmend in den Hintergrund.

505 Art. 20 GO; Die Gebühr lag in Nürnberg z.B. zwischen 50 und 340 Mark, B. Stern, ebd., S. 79.

506 Vgl. zu Nürnberg: D. Rossmeißl, *Nürnberg – die Mehrheit in der Minderheit*, in: H. Mehringer (Hrsg.), *Von der Klassenbewegung zur Volkspartei*, S. 62 ff., 67. Der Bürgeranteil in der Bevölkerung schwankte zwischen 2,41 % in Amberg und 15,06 % in Fürth (B. Stern, ebd., S. 85).

507 Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten, 35. Landtag, Bericht des besonderen Ausschusses, Beil. 276, Beil. Bd. 2, S. 619.

508 Art. 11 Abs. 1 GO; Als selbständig galten nicht: Personen, welche auf Grund richterlicher Verfügung unter Kuratel standen und Dienstboten, Gewerbsgehilfen und Haussöhne, welche im Brote des Dienstherrn oder Familienhauptes standen und keine eigene Wohnung besaßen, Art. 11 Abs. 2 GO. Bei letzteren wurde eine zu weitgehende persönliche Abhängigkeit vermutet, (Amtliche Begründung nach B. Stern, in: *Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte*, Bd. 4, 4. Heft, S. 68).

509 Art. 11 Abs. 3 GO.

Diese Bestimmung interpretierte der Bayerische Verwaltungsgerichtshof als allgemeines Prinzip<sup>510</sup>. Da »Ehefrauen während der Ehe bürgerliche Selbständigkeit nicht besitzen, vielmehr in bürgerlicher Beziehung vollständig durch den Ehemann vertreten werden und dieser nach seiner Stellung als Familienhaupt in öffentlich-rechtlicher Hinsicht als Besitzer aller Güter einer Ehefrau erachtet werden muß«<sup>511</sup>, rechnete er auch Grundbesitz der Ehefrau stets dem Ehemann zu<sup>512</sup>. Der Mann sollte als Haupt der Familie den Besitz der Ehefrau in bürgerlicher und politischer Hinsicht repräsentieren<sup>513</sup>. Als Familienhaupt im Sinne dieser Bestimmung (in bezug auf die Kinder) wurde nur der Familienvater, nie die Mutter, angesehen<sup>514</sup>.

Die Gemeindeordnung sah noch eine weitere Möglichkeit des Bürgerrechtserwerbs vor. Inländer, die in einer Gemeinde ein besteuertes Wohnhaus besaßen oder mit direkten Steuern mindestens in demselben Betrag wie einer der drei höchstbesteuerten Einwohner angelegt waren, konnten das Bürgerrecht dieser Gemeinde auch dann erwerben, wenn sie die nach Art. 11 GO erforderliche Befähigung nicht besaßen. Es konnte sich um juristische Personen oder Auswärtige handeln, der Bewerber konnte »sogar eine Frau oder ein Mädchen« sein<sup>515</sup>. Aufgrund der im Rahmen des Art. 11 GO vorgenommenen Eigentumszurechnung war die Möglichkeit aber auf unverheiratete Frauen beschränkt<sup>516</sup>.

Die Möglichkeit dieses Bürgerrechtserwerbs war im ursprünglichen Entwurf der Gemeindeordnung nur für juristische Personen und Forensen vorgesehen. Dagegen wurde seitens der Kammer der Reichsräte eingewandt, der Gemeindeverband diene eher wirtschaftlichen als politischen Zwecken, die Stellung des Gemeindebürgers müsse deshalb nicht der des Staatsbürgers nachgebildet werden. Niemand, der Lasten für die Gemeinde zu tragen habe, dürfe von aller Einwirkung ausgeschlossen sein<sup>517</sup>. Es wurde vorgeschlagen, ein differenziertes Bürgerrecht zu schaffen, das Frauen einbeziehen sollte, ohne ihnen aber das volle Wahlrecht zuzugestehen<sup>518</sup>. Die Regierung schlug daraufhin

510 So auch G. v. Kahr, Art. 11, Anm. 9: Art. 11 Abs. 3 GO enthalte einen allgemeinen Grundsatz, der für alle Verhältnisse der GO maßgebend sei.

511 VGH-E Bd. 8 (1887), S. 122, 123.

512 Vgl. VGH-E Bd. 4 (1883), S. 355; Bd. 8, (1887), S. 122; Bd. 10 (1889), S. 108.

513 VGH-E Bd. 4 (1883), S. 355.

514 G. v. Kahr, Art. 11 Anm. 9: der verwitweten oder außerehelichen Mutter stünden nach bürgerlichem Recht nur beschränkte elterliche Rechte zu, außerdem deute die Einbeziehung der Ehefrau darauf hin, daß nur der Vater gemeint sein könne.

515 B. Stern, in: *Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte*, Bd. 4, 4. Heft, S. 70.

516 Der Grundbesitz verheirateter Frauen wurde ja automatisch dem Mann zugerechnet, vgl. oben FN 537 bis 540.

517 Vortrag des Frh. v. Thüngen im Sozialgesetzgebungsausschuß der Kammer der Reichsräte v. 31. I. 1869, 22. Landtag, Beil. Bd. 5, S. 289 ff., 291, 304.

518 Ebd., S. 306: Frauen sollten an den Gemeindevorteilungen teilhaben und auch in bestimmten Angelegenheiten mitstimmen dürfen, aber kein politisches Stimmrecht erhalten.

vor, Frauen wie juristische Personen zu behandeln und setzte sich damit durch<sup>519</sup>.

Zur Ausübung des mit dem Bürgerrecht verbundenen Stimmrechts mußten sich Frauen, minderjährige und andere unselbständige Personen wie auch juristische Personen und privatrechtliche Vereinigungen vertreten lassen<sup>520</sup>. Die Vertretungsregelung war auf Vorschlag der Staatsregierung in den Entwurf eingefügt worden<sup>521</sup>. Wählbar waren die Bürgerinnen nicht<sup>522</sup>.

## 2. Die Bestimmungen in Württemberg und Baden

*Württemberg*<sup>523</sup> kannte ein von der Wahlberechtigung unterschiedenes Bürgerrecht<sup>524</sup>, das Frauen durch Geburt oder Heirat, nicht aber durch Verleihung erwerben konnten. Das Recht war akzessorisch zu dem des Familienoberhauptes<sup>525</sup>. Das Wahlrecht war auf männliche Bürger beschränkt<sup>526</sup>.

519 Ebd., S. 346.

520 Art. 11 Abs. 4 GO. Die Vertretungsregelung galt auch für die Gemeindeversammlung, vgl. Art. 47 IV und 146 GO (hier galt die Bestimmung entsprechend, G. v. Kahr, Art. 146, Anm. 13 b).

521 Verhandlungen der Kammer der Reichsräte, 22. Landtag 1866/69, Beil. Bd. 5, S. 550.

522 Art. 172 I GO.

523 Ursprünglich war die württembergische Gemeindeverfassung durch das Verwaltungsedikt für die Gemeinden, Oberämter und Stiftungen v. 1.3.1822, StuRegBl. S. 131 ff., Engeli/Haus, S. 164 ff. geregelt; Nach zahlreichen Änderungen im einzelnen schuf die Gemeindeordnung für das Kgr. Württemberg v. 28.7.1906, RegBl. S. 323 ff. eine neue Grundlage, die für Stadt- und Landgemeinden gleichermaßen galt. Für die Wahlberechtigung blieb das Gesetz betr. die Gemeindeangehörigkeit v. 16.6.1885, RegBl. S. 257 ff. maßgeblich.

524 Der Inhalt des Bürgerrechts war auch in Württemberg »Stück für Stück abgebröckelt«; vgl. E. Springer, in: Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte, Bd. 4, 2. Heft, S. 46: Aufenthalts- und Niederlassungsrecht, Recht zum Gewerbebetrieb und das Recht auf Armenunterstützung waren durch die entsprechenden Reichsgesetze neu geregelt, ebenso hatte das Reichsgesetz über die Reichs- und Staatsangehörigkeit die Verbindung von Gemeinde- und Staatsbürgerrecht aufgehoben, die Verknüpfung mit dem Landtagswahlrecht war schon vorher gefallen.

525 Vgl. Art. 6 des Gesetzes, betr. die Gemeindeangehörigkeit; dazu: K. Göz, S. 272. Zur Entwicklung: L. Klein, Die geschichtliche Entwicklung des Gemeindebürgerrechts in Württemberg; das Bürgerrecht der Frauen war in Württemberg ursprünglich im wesentlichen auf die Aufenthaltsberechtigung beschränkt, Witwen erbten darüber hinaus die Nutzungsrechte ihres Mannes am Gemeindevermögen und konnten seinen Gewerbebetrieb fortführen. 1812 wurde dann ein Bürgerrecht für unverheiratete Bürgerstöchter eingeführt, die selbständig waren und die Gemeindefronen durch einen Stellvertreter ausführen ließen; sie hatten vollen Anteil an den Gemeindevorteilen. Diese Neuerung wurde aber schon 1828 wieder abgeschafft vgl. ebd., S. 16, 23, 36.

526 Art. 12 d. G.: wahlberechtigt waren die männlichen Bürger, die im Gemeindebezirk wohnen, älter als 25 Jahre waren und eine Steuer entrichteten, soweit gegen sie keine besonderen Unwürdigkeitsgründe sprachen. Die GO von 1906 bezog sich für die Wahlberechtigung auf das Gemeindeangehörigkeitgesetz, vgl. § 11 der GO.

Auch in *Baden*<sup>527</sup> war der Zugang zum Bürgerrecht<sup>528</sup> für die Geschlechter unterschiedlich ausgestaltet. Ausgangspunkt war das Gesetz über die Rechte der Gemeindeglieder von 1831<sup>529</sup>; es unterschied zwischen »angeborenem«, »angetretenem« und durch Aufnahme erlangtem Bürgerrecht<sup>530</sup>. Ein angeborenes Bürgerrecht hatten die Kinder der Gemeindeglieder<sup>531</sup>. Es berechnete nur zum Aufenthalt in der Gemeinde und zur Benutzung der gemeindlichen Anstalten<sup>532</sup>. Weitere Gemeindegliederrechte, nämlich Wahlrecht und Wahlfähigkeit, Teilhabe am Gemeindegut und das Recht zum Gewerbebetrieb, setzten voraus, daß das Bürgerrecht angetreten wurde<sup>533</sup>. Bürgersöhne konnten den Eintritt mit fünf und zwanzig Jahren verlangen, wenn sie ein den Unterhalt ihrer Familie sicherndes Einkommen nachweisen konnten, Bürgerstöchter aber nur, wenn sie sich mit einem Gemeindeglieder verheiratet hatten<sup>534</sup>. Selbständig konnten Frauen nicht aufgenommen werden<sup>535</sup>. Das kommunale Wahlrecht löste sich schrittweise vom Gemeindegliederstatus. Zunächst war es in allen Gemeinden zwingend mit ihm verbunden<sup>536</sup>. Die Ehefrauen, nach obigen Bestimmungen ja auch Gemeindegliederinnen, waren von der Wahl nicht ausdrücklich ausgeschlossen. Doch war auch ihr Bürgerrecht wohl ein nur akzessorisches – an den Wahlen teilgenommen haben sie

- 527 Grundlage der badischen Gemeindeverfassung war das Gesetz über die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden vom 31.12.1831, RegBl. 1832, S. 81 ff., Engeli/Haus, S. 208 ff., das im Lauf der Zeit zahlreichen Veränderungen unterzogen wurde, vgl. E. Walz, S. 173 ff., und H. Ott, in: DtVerwG Bd. 3, S. 767 ff. Für Stadt und Land galt grundsätzlich die gleiche Kommunalverfassung, Unterschiede bestanden aber zwischen Gemeinden verschiedener Größe. Außerdem war die Verfassung der sieben größten Städte durch eine eigene abweichende Ordnung, die StädteO v. 24.6.1874, GVBl. S. 337, (als StädteO neu veröffentlicht mit Gesetz vom 20.6.1884, GVBl. S. 233, 239 ff.) geregelt.
- 528 Auch in Baden hatte das Bürgerrecht viele seiner traditionellen Funktionen verloren, vgl. vor allem W. Leiser, S. 39 ff.; außerdem H. Ott, in: DtVerwG Bd. 3, S. 767 ff.; F. Wielandt, S. 142 f.
- 529 G. v. 31.12.1831, RegBl. S. 117 ff.
- 530 §§ 4 ff. des BürgerrechtsG., E. Walz, S. 178. Die *Aufnahme* eines Ortsfremden in das Bürgerrecht setzte strengere Anforderungen voraus als der *Antritt*, vgl. W. Leiser, S. 48: Insbesondere wurde der Nachweis eines konkreten Mindestvermögens verlangt und das Eintrittsgeld war höher. Erleichterungen wurden dem Neubürger gewährt, der eine Bürgers- tochter oder -witwe zu heiraten beabsichtigte, §§ 31, 36 d. G.
- 531 §§ 6, 7 d. G.: eheliche Kinder folgten dem Vater, bei nichtehelichen entschied die Zugehörigkeit der Mutter.
- 532 § 1 Abs. 2, d. G.
- 533 §§ 1 Abs. 2, 10 d. G.
- 534 § 5 Abs. 1 d. G.; sie brauchten anders als die Söhne kein Eintrittsgeld (§ 13) zu entrichten.
- 535 »Andere Frauenspersonen« (als Bürgertöchter) erlangten das Bürgerrecht nur durch Ver- ehelichung mit einem Gemeindeglieder oder durch Aufnahme ihres Ehemannes in das Bür- gerrecht, § 5 Abs. 2 d. G.
- 536 § 12 d. G. über die Verfassung u. Verwaltung der Gemeinden v. 31.12.1831, Engeli/Haus, S. 208 ff.



anscheinend nicht<sup>537</sup>. Die Städteordnung von 1874<sup>538</sup> führte dann eine neue Kommunalverfassung ein, die auf dem Prinzip der Einwohnergemeinde beruhte, das Bürgerrecht mit der Wahlberechtigung gleichstellte<sup>539</sup> und kraft Gesetzes verlieh. Frauen waren ausdrücklich ausgeschlossen<sup>540</sup>. In den übrigen Gemeinden blieben die Bürger wahlberechtigt, hinzu traten aber die »wahlberechtigten Einwohner«, für die das männliche Geschlecht als Voraussetzung ausdrücklich festgeschrieben war<sup>541</sup>.

### 3. *Andere Staaten*

Neben Hohenzollern<sup>542</sup> und dem rechtsrheinischen Bayern kannten noch eine Reihe kleiner, mit einer Ausnahme in Thüringen gelegener, Staaten ein kommunales Wahlrecht der Frau in Stadt- und Landgemeinden. Auch dort war das Gemeinderecht jeweils für Stadt und Land einheitlich geregelt.

Es lassen sich zwei Typen von Wahlberechtigungen unterscheiden: in Sachsen-Meiningen<sup>543</sup> und Waldeck<sup>544</sup> kam den Frauen das Bürger- oder Gemeinderecht nicht zu; bestimmter Besitz berechnete dort unabhängig von den persönlichen Eigenschaften des Besitzers zur Teilnahme an den Gemeindewahlen, meist durch Vertreter. Ähnlich war die Regelung in Reuß ältere<sup>545</sup> und

537 Es scheint, als das Bürgerrecht der Ehefrauen erst mit dem Tod des Ehegatten eigene Berechtigungen nach sich zog, vgl. zum Allmendgenuß §§ 123, 129, 134 der GO v. 1831, die nur der Bürgerwitwe einen Anspruch auf die Nutzungen in der Höhe des Anteils ihres Ehegatten zugestehen.

538 S. o., FN 554.

539 Zu den Voraussetzungen, die zu dieser Erweiterung des Bürgerrechts geführt hatten, vgl. W. Leiser, S. 51 ff.; bestimmte Mitglieder waren aber in bezug auf die Gemeindennutzungen weiterhin privilegiert, vgl. E. Walz, S. 179, Fn. 4.

540 Zu den Voraussetzungen des Bürgerrechts: § 7 a der StädteO.

541 G. v. 22.6.1890, GVBl. S. 331; § 10 der GO in der Fassung v. 18.10.1910.

542 Im Gebiet von Hohenzollern, das zu Preußen gehörte, galt die Gemeindeordnung vom 2.7.1900, GS S. 189 ff. für Stadt- und Landgemeinden einheitlich. Frauen konnten danach zwar nicht das Gemeinderecht erwerben, das nur Männern offenstand, hatten aber unter bestimmten Umständen, wie auch juristische Personen und Auswärtige, ein Stimmrecht, das durch Vertreter ausgeübt werden mußte, §§ 11, 16, 17 der GO.

543 GO v. 16.3.1897, §§ 11, 12 und 18: neben den Gemeindebürgern (dies konnten nur Männer sein) waren Grundbesitzer stimmberechtigt – neben den Frauen etwa auch die juristischen Personen; diese mußten sich vertreten lassen.

544 Das Gemeinderecht besaßen selbständige Staatsangehörige, die einem bestimmten Zensus genühten, § 16 der GO v. 16.8.1855, i. d. F. d. G. v. 6.2.1888, RegBl. S. 29 ff. Frauen waren nur nach der speziellen Regelung des § 20 Abs. 5 wahlberechtigt, wenn sie soviel Steuern zahlten wie einer der drei höchstbesteuerten Gemeindewähler. Sie mußten sich vertreten lassen.

545 GO v. 25.1.1871, GSS. 1 ff., Art. 22 Nr. 2 b) der GO: Wahlberechtigt waren nur männliche Gemeindeglieder; dies galt auch in den Städten, obwohl Frauen dort zum Bürgerrecht zugelassen waren, wenn sie um die Aufnahme selbständig für sich zur Begründung eines eigenen Nahrungsstandes nachsuchten, Art. 30, 31 der GO. Als Höchstbesteuerter stimmberechtigt waren Frauen nach Art. 46 Nr. 3 der GO, sie mußten sich vertreten lassen, vgl. Art. 48 der GO. Außerdem hatten grundbesitzende und steuerzahlende Frauen ein Mitwirkungsrecht bei Finanzbeschlüssen, Art. 138 der GO.

jüngere Linie<sup>546</sup>, wo Frauen zwar Bürgerinnen, aber nur ausnahmsweise wahlberechtigt waren.

In Sachsen-Weimar-Eisenach und im Fürstentum Schwarzburg-Rudolstadt konnten selbständige Frauen dagegen das Bürgerrecht erwerben. Art. 20 der Gemeindeordnung für Sachsen-Weimar-Eisenach vom 17.4.1895<sup>547</sup> betonte ausdrücklich, daß weder durch Geburt noch durch *Geschlecht*, Beruf oder Religion ein Unterschied in bezug auf das Bürgerrecht gemacht werde. Das Bürgerrecht setzte lediglich die rechtliche Selbständigkeit, also eine »selbständige Nahrung, mag dieselbe auf Grundbesitz, Kapitalbesitz, Rentenbezug, Gewerbebetrieb, Anstellung oder auf anderen Erwerbsquellen beruhen«<sup>548</sup>, den Besitz der Staatsangehörigkeit und der bürgerlichen Ehrenrechte sowie Ansässigkeit oder mindestens zweijährigen Aufenthalt im Gemeindebezirk voraus<sup>549</sup>. Ehefrauen – soweit sie Hausfrauen waren – verfügten nach den güterrechtlichen Bestimmungen nicht über eine selbständige Nahrung und konnten daher auch nicht Bürgerinnen werden. Sie blieben es aber anscheinend auch nach ihrer Heirat, wenn sie zuvor das Bürgerrecht erworben hatten<sup>550</sup>.

Das Bürgerrecht umfaßte das Recht der Mitbenutzung und Teilnahme am Gemeindegut und das *Wahlrecht*, die Wählbarkeit aber nur für die männlichen Bürger<sup>551</sup>. Frauen mußten sich außerdem bei der Wahl vertreten lassen<sup>552</sup>. Der Erwerb des Bürgerrechts setzte die Entrichtung eines Bürgergeldes voraus; wohl deshalb bildeten die Bürger nur einen kleinen Teil der Einwohnerschaft<sup>553</sup>.

In Schwarzburg-Rudolstadt waren Inhalt und Voraussetzungen des Bürgerrechts in bezug auf die Frauen ebenso geregelt<sup>554</sup>, stimmberechtigt waren in den Stadtgemeinden alle Bürger, in den Landgemeinden alle grundbesitzenden Ortsnachbarn<sup>555</sup>. Frauen mußten sich in beiden Fällen vertreten lassen<sup>556</sup>.

546 GO v. 14.4.1914, GS 29. Bd (1913/15), S. 157 ff.: Frauen waren Bürger, nur die männlichen Bürger aber (§ 16 Nr. 2 der GO) waren stimmberechtigt; Frauen konnten nur dann durch Vertreter abstimmen, wenn sie soviel Steuern entrichteten wie einer der drei Höchstbesteuerten, § 28 Nr. 2 der GO. Dann wurde das Stimmrecht in Person ausgeübt, § 30 Abs. 1 der GO.

547 RegBl. S. 145 ff.

548 Art. 22 der GO.

549 Art. 20, 22 der GO.

550 So jedenfalls der Abg. Dr. Appellius in: Verhandlungen des 32. ordentlichen Landtags des Großherzogthums Sachsen-Weimar-Eisenach, 14. Sitzung v. 24.2.1910, Sten. Berichte S. 265.

551 Art. 17 der GO.

552 Art. 31 Abs. 2 der GO.

553 U. Heß, Die Geschichte Thüringens 1866-1945, S. 435, gibt für Eisenach im Jahre 1906 den Bürgeranteil mit 10,8 % an.

554 Art. 23, 25, 27 der GO für das Fürstentum Schwarzburg-Rudolstadt v. 9.6.1876, GS S. 69 ff.

555 Art. 39 und 134 der GO.

556 Art. 41 der GO, der gem. Art. 137 der GO auch für die Landgemeinden galt.

Auch in den Coburgischen Gemeinden Sachsen-Coburg-Gothas waren die selbständigen Frauen durch Vertreter stimmberechtigt<sup>557</sup>.

## V. Das Wahlrecht in übergemeindlichen Selbstverwaltungskörperschaften

Nicht nur auf der Ebene der Stadt- und Landgemeinden, sondern auch in überörtlichen Kommunalverbänden gab es gewählte Selbstverwaltungsgremien; im folgenden sollen nur die preußischen und bayerischen Körperschaften behandelt werden, an deren Bestimmung teilweise Frauen, zumindest indirekt, beteiligt waren.

### 1. Die preußische Kreisordnung von 1872

Die von 1874 an in den östlichen Provinzen Preußens geltende Kreisordnung<sup>558</sup> diente als Modell für die nachfolgend erlassenen Bestimmungen der anderen Landesteile<sup>559</sup>.

Kreisangehörige waren all diejenigen, die ihren Wohnsitz innerhalb des Kreises hatten; sie waren zur Teilnahme an der Verwaltung, namentlich zur Wahl des Kreistages, zugelassen<sup>560</sup>. Gewählt wurde in drei Gruppen<sup>561</sup>.

Die erste Gruppe umfaßte die größeren ländlichen Gutsbesitzer und großen Gewerbetreibenden. In dieser Gruppe konnten sich *Frauen*, wie auch Minderjährige oder juristische Personen, durch Stellvertretung beteiligen. Ehefrauen wurden durch ihre Männer vertreten, unverheiratete Besitzerinnen konnten

557 Coburgisches Gemeindegesezt v. 22.2.1867, GS S. 681 ff. Gem. Art. 28, 29 der GO konnten auch selbständige Frauen Bürgerinnen werden und hatten damit auch das Recht zur Abstimmung, nicht aber das Recht der Wählbarkeit, Art. 29 Nr. 4 (in den Städten galten allerdings vorrangig die bisherigen Bestimmungen, Art. 60 der GO); dies galt auch für die Landgemeinden. Die Frauen mußten sich vertreten lassen.

558 Kreisordnung v. 13.12.1872, GS S. 661 ff., geändert durch Gesetz v. 19.3.1881, GS S. 155. Sie war insbesondere durch den Einsatz des preußischen Innenministers v. Eulenburg gegen den Widerstand des preußischen Adels durchgesezt worden – es hatte sogar eines Pairsschubs zur Veränderung der Mehrheitsverhältnisse im preußischen Herrenhauses bedurft. Zur Entstehung: G.-Chr. v. Unruh, *Der Kreis*, S. 119 ff. Demgegenüber erscheinen die tatsächlich eingetretenen Veränderungen eher moderat – neben der Abschaffung der Virilstimmen der Rittergutsbesitzer und Städte war dies besonders die Abschaffung der gutschherrlichen Polizei – die Polizeigewalt ging auf den neu eingeführten Amtsvorsteher über, der in der Regel aber auch ein Gutsbesitzer war, vgl. K. v. Stengel, S. 362, H. Heffter, S. 554.

559 W. Rüfner, in: *DtVerwG* Bd. 3, S. 692. Mit Ausnahme der ehemals polnischen Provinz Posen, in der weiterhin eine ständische Verfassung bestand, vgl. K. v. Stengel, S. 362.

560 §§ 6, 7 der Kreisordnung.

561 Zur Zusammensetzung, W. Rüfner, *DtVerwG* Bd. 3, S. 696.

sich einen Bevollmächtigten aus dem Kreis der ländlichen Gutsbesitzer wählen. Die zweite Gruppe bildeten die Vertreter der Landgemeinden, die indirekt von den Gemeindevertretungen gewählt wurden. Daneben wählten in dieser Gruppe die kleineren Gutsbesitzer und Gewerbetreibenden direkt, dabei galten dieselben Vertretungsregelungen wie oben. Für die Wahl der dritten Gruppe, der Städtevertreter, war das Wahlrecht zur Gemeindevertretung maßgebend. In erster Linie im Hinblick auf die Vertretung des Grundbesitzes konnten also auch Frauen an der Zusammensetzung des Kreistages mitwirken, wenn auch nur über Vertreter.

Die Vertretungsregelungen wurden mit der Erwägung gerechtfertigt, daß nach dem System des Entwurfs eine bestimmte Steuerleistung die Basis der Ausübung des Wahlrechts sei. Um den Besitz seiner vollen Rechte teilhaftig werden zu lassen, müßten Hindernisse der persönlichen Ausübung zurücktreten<sup>562</sup>. Vor dem Erlaß der Kreisordnung konnten anscheinend in einzelnen Landesteilen Rittergutsbesitzerinnen ihr Mandat auf dem Kreistag sogar selbst wahrnehmen<sup>563</sup>.

## 2. Die bayerischen Distriktsgemeinden

Die bayerischen Distriktsgemeinden waren Gemeindeverbände höherer Ordnung mit körperschaftlichen Rechten. Sie standen allerdings weitgehend unter staatlicher Aufsicht<sup>564</sup>. Der Distriktsrat setzte sich aus Vertretern der Gemeinden, den Eigentümern des höchstbesteuerten Grundbesitzes, den sogenannten Personalisten, und den gewählten Vertretern der fünfzig am nächsthöchsten besteuerten Grundbesitzer zusammen<sup>565</sup>. Die Gemeindevertreter wurden von den Gemeindeorganen gewählt, die Vertreter der Grundbesitzer von diesen »aus ihrer Mitte«<sup>566</sup>. Daraus ergab sich, daß bei den Wahlberechtigten die Voraussetzungen der Wählbarkeit vorliegen mußten<sup>567</sup>. Insbesondere durften die Wähler nicht von der Wählbarkeit zu Gemeindeämtern ausgeschlossen sein. Dies war aber hinsichtlich der Frauen der Fall, sie waren also nicht stimmberechtigt. Auch als Personalisten konnten Frauen dem Distriktsrat

562 So die Motive zu § 97 KreisO; zit. nach: P. Wachler, Die Kreisordnung vom 13.12.1872, Anm. zu § 97.

563 Dies ergibt sich aus einem Urteil des PrOVG v. 2.11.1897 (EOVG Bd. 34, S. 181 ff., 186) für die (preußische) Provinz Sachsen.

564 v. Seydel/Piloly, S. 632.

565 Art. 2 des Gesetzes, die Distriktsräte betr. v. 28.5.1852, GBl. S. 245.

566 Art. 5 Abs. 1 d. G.

567 § 17 d. ME v. 10.6.1852, abgedruckt bei W. Lermann, Die bayerische Distriktsgemeindeordnung, S. 211 ff.

nicht angehören; in diesem Fall war eine Vertretung durch Bevollmächtigte jedoch möglich<sup>568</sup>.

## VI. *Einzelfragen zum Kommunalwahlrecht*

Bestimmte Probleme, namentlich die Ausübung des Wahlrechts der Frauen durch einen Vertreter und die Fragen bezüglich der Steuerleistung der Ehefrau, stellen sich in bezug auf die meisten Kommunalwahlrechte und sollen daher hier zusammenfassend behandelt werden.

### 1. *Vertretungsregelungen*

Die Möglichkeit der Vertretung bei der Stimmabgabe widersprach an sich dem im Bereich des parlamentarischen Wahlrechts anerkannten Grundsatz der höchstpersönlichen Natur der Stimmabgabe. Zu erklären ist sie wohl mit dem Versuch, die Vertretung eines bestimmten (Familien-)besitzes auch dann zu ermöglichen, wenn der Inhaber über die für die Mitwirkungsrechte erforderlichen persönlichen Eigenschaften nicht verfügte. Eine Trennung zwischen wirtschaftlichen und politischen Rechten war hier noch nicht umfassend vorgenommen.

#### a) *Die Ausgestaltung der Vertretungsregelungen*

Die Mehrzahl der Staaten, die Frauen zum Wahlrecht zuließen, gestatteten ihnen die persönliche Stimmabgabe nicht. Nur durch einen Vertreter durften sie von ihrem Stimmrecht Gebrauch machen. Dieser Vertreter war der Ehemann, wenn es sich um eine Ehefrau handelte – eine andere Person konnte die Ehefrau nicht beauftragen. Der Ehemann wurde behandelt wie ihr gesetzlicher Vertreter. Ehefrauen standen insoweit Entmündigten und Minderjährigen gleich<sup>569</sup>. Selbständige Frauen konnten meist einen Vertreter wählen, der be-

568 Aus dem Gesetz selbst ergibt sich das nicht, der Fall wurde jedoch geregelt durch § 16 Abs. 4 des ME v. 10.6.1852: »Gehört der beteiligte Grundbesitz einer Frauensperson oder einem nach Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes zum Eintritt nicht befähigten Eigentümer (*Mindestalter 30 Jahre*); so geht die Aufforderung dahin, einen Bevollmächtigten aufzustellen.«

569 Zur selbständigen Ausübung des Stimmrechts waren Ehefrauen nur in Sachsen berechtigt, und auch dort erst von 1913 an und unter beschränkten Voraussetzungen, vgl. oben Teil I B III 2 b).

stimmte persönliche Eigenschaften aufweisen mußte, teilweise wurde auch seine Wahlberechtigung gefordert.

Das Verhältnis zwischen Vollmachtgeberin und Vertreter wurde unterschiedlich beurteilt – teils ging man davon aus, der Vertreter sei nicht an Instruktionen gebunden<sup>570</sup>, teils nahm man an, das Verhältnis bestimme sich nach den bürgerlich-rechtlichen Bestimmungen über den Auftrag, eine Bindung im Innenverhältnis bestehe also<sup>571</sup>. Einigkeit bestand darüber, daß eine weisungswidrig abgegebene Stimme nicht ungültig war<sup>572</sup>. Zweifelhaft war, ob eine Beschränkung der Vollmacht zulässig war. Das PrOVG hatte eine Vollmacht, die nur zur Wahl eines bestimmten Kandidaten ermächtigte, für unwirksam erklärt<sup>573</sup>. Der Fall bezog sich jedoch auf eine geheime Wahl vor Inkrafttreten der Landgemeindeordnung, es lag also schon ein Verstoß gegen das Wahlverfahren vor. Für die nach der LGO für die östlichen Provinzen vorgesehene öffentliche Stimmgabe wurde diese Möglichkeit dagegen in der Literatur bejaht. Der Vertreter übe lediglich das Recht des Vertretenen aus; letzterer könne die Vollmacht auf eine bestimmte Entscheidung beschränken, ohne den Vertreter zum Boten herabzuwürdigen<sup>574</sup>.

Die Modalitäten der Vertretungsregelungen unterschieden sich in den einzelnen Bundesstaaten. In Bayern galt es etwa als »unpassend und unzulässig«<sup>575</sup>, daß die Frau selbst im Wahllokal erschien und den Vertreter mündlich beauftragte – eine beglaubigte Vollmacht wurde verlangt<sup>576</sup>. Die Intention des Gesetzes gehe dahin, »daß Frauen von Versammlungen der Gemeindebürger in gemeindlichen Angelegenheiten, also auch bei Wahlen, überhaupt wegzubleiben haben.«<sup>577</sup> Auch in Preußen verlangte man eine schriftliche Vollmacht; in Sachsen-Weimar-Eisenach dagegen genügte eine Bevollmächtigung im Wahllokal<sup>578</sup>. Die Notwendigkeit der Beglaubigung der Vollmacht verursachte nicht unerhebliche Kosten und dürfte etliche Frauen von der Wahlteilnahme abgehalten haben<sup>579</sup>.

570 G. v. Kahr, Art. 15, Anm. 5 b.

571 J. Apolant, Kommunales Wahlrecht, S. 2.

572 G. v. Kahr, a.a.O., J. Apolant, Kommunales Wahlrecht, a.a.O., v. Seydel/Piloly, S. 573.

573 EOVG Bd. 8, S. 130.

574 Beantwortung einer entsprechenden Anfrage durch Morgenbesser in: PrVBl. Bd. 29, S. 332.

575 F. Lindner, Erläuterungen zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 171 Anm. 3.

576 Anders aber G. v. Kahr, Art. 171, Anm. 2, Fn. 2.

577 Bl. f. ad. Praxis Bd. 26, (1876), S. 313.

578 Vgl. das Beispiel unten Teil I B VI 1 b).

579 In Preußen wurde eine Stempelsteuer in Höhe von 1,50 Mark fällig (Petersdorff, PrVBl. 32, S. 639). Berücksichtigt man die sehr niedrigen Gehälter weiblicher Erwerbstätiger, so stellt dies keine völlig unbedeutende Summe dar.

## b) Die Auswirkungen in der Praxis

Aus der Sicht der Praxis beklagt *Bruno Stern* für Bayern, daß »Frauen und andere Wahlberechtigte, die zur Ausübung des Stimmrechts durch Vertreter beauftragt waren, mehrfach Vollmachten an Angehörige verschiedener Parteirichtungen erteilt« hätten; in einzelnen Fällen seien die aufgestellten Vertreter in der Abstimmung sogar von der Weisung ihrer Auftraggeber abgewichen<sup>580</sup>. Auch *Elisabeth Altmann-Gottheiner* schildert Mißstände aufgrund der Vertretungsregelungen. Die Frauen seien auf Gnade und Ungnade ihren Bevollmächtigten ausgeliefert, deren Stimmabgabe sie nicht kontrollieren könnten.

»In manchen Gemeinden findet vor den Wahlen, die wichtige Entscheidungen bringen sollen, ein förmliches Wettrennen um die Frauenstimmen statt, und leider sind viele der weiblichen Wahlberechtigten so gleichgültig gegen ihre öffentlichen Rechte, daß es ihnen nicht einmal einfällt, die sie um Übertragung ihrer Stimme angehenden Männer auch nur zu fragen, in welchem Sinne sie zu stimmen gedenken.«<sup>581</sup>

In Sachsen-Weimar-Eisenach sollen die Rechtsparteien die Vertretungsregelung zu Lasten der Sozialdemokratie für sich genutzt haben, indem sie Arbeiterinnen die zum Bürgerrechtserwerb notwendige Geldsumme als Darlehen überließen und von diesen im Gegenzug eine Vollmacht für die Kommunalwahl erhielten<sup>582</sup>.

Ebenfalls in Sachsen-Weimar-Eisenach schilderte bei einer Landtagsdebatte zum Thema der Abschaffung der Vertretungsregelung der Abgeordnete *Beyer* die Absurdität des Systems anhand eines Beispiels aus eigener Erfahrung:

»Eine Dame tritt in das Wahllokal hinein, schreibt einen Stimmzettel (. . .), tritt zu mir heran und will den Stimmzettel abgeben. Ich sage der betreffenden Dame, das ginge nicht, sie müsse einen Stellvertreter suchen. Darauf erklärte sie, sie hätte keine Herrenbekanntschaft, das könne sie nicht. Da fragte ich die Herren des Wahlvorstandes, ob nicht einer der Herren die Vollmacht übernehmen wolle. Das ging nicht, weil alle fünf Herren schon für Damen gewählt hatten. Infolgedessen bot ich der Dame einen Stuhl an, sie möchte solange warten, bis ein Herr käme, der den Zettel in die Urne steckte. Es war gerade eine stille Zeit am frühen Nachmittag. Dann kamen Herren, die in anderen Wahllokalen bereits Stellvertretung ausgeübt hatten. Bekanntlich darf ein Wähler nur eine Vollmacht übernehmen. Endlich nach

580 B. Stern, in: in: *Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte*, Bd. 4, 4. Heft, S. 87. Diese Verhältnisse wurden dann auf das »leichtbestimmbare Frauenherz« zurückgeführt, so Markull, *PrVBl.* Bd. 34 (1912/13), 21, (22).

581 *Wie erlangen wir das Gemeinewahlrecht?*, *Die Frau* Bd. 18 (1910/11), S. 98 ff. (102).

582 *Die Gleichheit* v. 26.11.1913, S. 79. Von bürgerlicher Seite wurde dagegen die hohe Wahlbeteiligung der Frauen gerühmt, die sich für die Bürgerlichen ausgewirkt habe, vgl. *Die Frau* Bd. 21 (1913/14), S. 248.

einer halben Stunde kam ein Herr von der Firma Zeiss. Es wurde schnell eine Vollmacht ausgestellt, die Dame unterschrieb, er nahm den Zettel aus der Hand der Dame und und steckte ihn in die Wahlurne. Damit war der Wahlakt geschlossen.«<sup>583</sup>

In München sollen sich einige Frauen (und Wahlvorstände) über diese Bestimmungen hinweggesetzt haben<sup>584</sup>.

Die Vertretungsregelungen galten in den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg auch im Kaiserreich schon vielen als anachronistisch. Zu einer Abschaffung der Regelungen aber ist es nicht gekommen<sup>585</sup>.

## 2. Die Besteuerung der Ehefrauen

Eine Vielzahl von Kommunalwahlrechten setzte für das Stimmrecht die Entrichtung staatlicher Steuern oder kommunaler Abgaben voraus. Die Frage des Wahlrechts für Ehefrauen stellte sich dann schon deshalb nicht, weil verheiratete Frauen entweder nicht selbst steuerpflichtig waren oder ihre Steuerleistung dem Ehemann zugerechnet wurde. Die steuerlichen Aspekte können hier nicht vertieft werden; die Finanzhoheit lag weitgehend bei den Ländern<sup>586</sup>, so daß etwa für das Einkommensteuerrecht (soweit existent) eine Vielzahl von unterschiedlichen Regelungen existierte.

In bezug auf die Einkommensteuer läßt sich für Preußen sagen, daß Ehefrauen nicht selbst zur Steuer veranlagt wurden<sup>587</sup>. Soweit nach den güterrechtlichen Verhältnissen dem Mann der Nießbrauch am Vermögen der Frau zustand<sup>588</sup>, verfügte sie sowieso nicht über eigene Einkünfte<sup>589</sup>. Aber auch im Fall von Vorbehaltsgut<sup>590</sup> oder der Vereinbarung von Gütertrennung wurde die Ehefrau nicht selbständig veranlagt; in diesem Fall wurde ihr Einkommen dem

583 Verhandlungen des 33. ordentlichen Landtags des Großherzogthums Sachsen-Weimar-Eisenach, 53. Sitzung v. 24.2.1914, Prot. Bd. 2, S. 1056.

584 »Da einige Münchner Frauen kein Vertrauen zu der Zuverlässigkeit ihrer Vertreter hatten und außerdem nicht gewillt waren, 2 Mark für die notarielle Vollmacht auszugeben, beanspruchten sie das Recht, selbst zu wählen. In einigen Wahlbureaus durften sie ihre Stimmzettel – allerdings zu Unrecht – persönlich abgeben.« J. Apolant, Kommunales Wahlrecht, S. 24. So auch L. G. Heymann, Das kommunale Wahlrecht der Frauen im Deutschen Reich, S. 10.

585 Vgl. Teil 3 A IV 3 b); B IV 2 a).

586 Gem. Art. 35 RV standen dem Reich nur die Gesetzgebung über das Zollwesen und bestimmte Verbrauchssteuern zu.

587 § 10 d. Einkommensteuergesetzes v. 24.6.1891.

588 Wie nach dem gesetzlichen Güterstand des ALR und des BGB, vgl. unten Teil 2 A IV 1; B V 1.

589 Vgl. zu § 10 des preußischen EinkommensteuerG PrOVG, PrVBl. Bd. 32 (1910/11), S. 416 f.

590 Dazu zählte nach dem BGB etwa der Arbeitsverdienst der erwerbstätigen Frau, vgl. unten Teil 2 B V 1.



Ehemann zugerechnet<sup>591</sup>. Dieses Prinzip der staatlichen Einkommenssteuer galt auch für gemeindliche Abgaben<sup>592</sup>. In Bayern bestanden ähnliche Bestimmungen<sup>593</sup>, ebenso in den anderen Staaten<sup>594</sup>. Eine Ausnahme bildete Sachsen; dort wurden Ehefrauen mit den Einkünften, über die sie familienrechtlich frei verfügen konnten, selbständig zur Steuer herangezogen<sup>595</sup>.

Anders war die Situation in bezug auf die Besteuerung von Grundbesitz<sup>596</sup> und Gewerbebetrieb<sup>597</sup>. Hier wurde nur auf die Eigentumsverhältnisse abgestellt, so daß Grundbesitzerinnen selbst zur Kasse gebeten wurden. Für diese Steuern trafen diejenigen Regelungen der Gemeindeordnungen Vorsorge, die die Anrechnung der Steuerleistung der Ehefrau für den Ehemann vorsahen. Diese Anrechnung war nicht allein in bezug auf den Zugang zum Wahlrecht überhaupt, sondern in den Klassenwahlsystemen auch für das Gewicht der Stimme ausschlaggebend<sup>598</sup>.

### C) *Sonstige öffentlich-rechtliche Wahlrechte*

Das parlamentarische und, zumindest von der Entwicklungstendenz her, auch das kommunale Wahlrecht sind Rechte, die nicht an die Zugehörigkeit zu einem besonderen Stand oder einer exklusiven Körperschaft anknüpfen, sondern sich auf das politische Staatsvolk als solches beziehen. Zwar kann schon hinsichtlich der Gemeindewahlrechte, wie oben gezeigt, nicht uneinge-

591 Ausnahmen galten gem. § 10 Abs. 2 PrEStG nur, wenn die Ehegatten getrennt lebten oder die Steuerpflicht der Ehefrau nicht auf Staatsangehörigkeit, Wohnsitz oder Aufenthalt beruhte. Dieses System führte bei Bestehen einer Progression zu sehr ungünstigen Resultaten für die Ehegattenbesteuerung (vgl. Maatz, PrVBl. 33 [1911/12], S. 293 ff.); das »Ehegattensplitting« ist eine neuere Erfindung.

592 Für Preußen: Verweisung in § 36 Kommunalabgabengesetz; dazu PrOVG in: PrVBl. Bd. 32 (1910/11), S. 584 f.

593 § 9 I des EStG v. 14.8.1910, GVBl. S. 493 ff.: »Dem Einkommen eines Steuerpflichtigen ist das Einkommen seiner Ehefrau in der Weise zuzurechnen, daß ohne Rücksicht auf den ehelichen Güterstand das beiderseitige Einkommen der Ehegatten als Einheit veranlagt wird.«

594 Nachweise bei: O. Gerlach, Stichwort: Einkommenssteuer, in: HdStW Bd. 3, S. 715 ff.

595 Vgl. ebd., S. 712.

596 Für Bayern: § 4 d. GrundsteuerG i.d.F. v. 4.11.1910, GVBl. S. 1030 ff.: »Jeder Grundbesitzer hat die volle Grundsteuer unmittelbar an die Erhebungsbehörde zu entrichten.« Allgemein zur Grundsteuer: W. Lesigang in: HbStW Bd. 5, S. 179 ff.

597 Für Bayern: Art. 2 des GewerbesteuerG v. 14.8.1910, GVBl. S. 535 ff.: »Steuerpflichtig ist für das Gewerbe derjenige, auf dessen Rechnung das Gewerbe betrieben wird.« Allgemein zur Gewerbebesteuer: K. v. Eheberg, HbStW Bd. 4, S. 1034 ff.

598 E. Altmann-Gottheiner meinte dazu: »In unserer Zeit, in der mehr und mehr das Gefühl erwacht, daß politische Rechte nur an persönliche Leistungen geknüpft werden können, berührt das an sich schon als eine höchst unzeitgemäße Einrichtung.« (Die Frau Bd. 18 [1910/11], S. 98 ff. [103 f.]

schränkt davon ausgegangen werden, daß sie anhand derselben Maßstäbe wie das parlamentarische Wahlrecht Vertretungen eines als Teil des Staatsvolkes verstandenen »Gemeindevolkes« im Sinne sämtlicher Einwohner schaffen sollten. Insofern war auch der aus der Gestaltung des Gemeindewahlrechts zu gewinnende Erkenntnisertrag von vornherein beschränkt.

Die im folgenden zu behandelnden Mitwirkungsrechte aber beziehen sich nicht auf Körperschaften, deren allseitiger Wirkungskreis zumindest potentiell auch die Repräsentation des gesamten Volkes fordert, sondern auf besonders verfaßte Teileinheiten dieses Volkes. Sie sind Mittel der Interessenvertretung, deren Gestaltung nicht primär allgemeinen Grundsätzen, sondern der Struktur und Aufgabenstellung der jeweils zu bestimmenden Gremien folgt. Die jeweils gewährten Wahlrechte können also nur unter Berücksichtigung dieser Besonderheiten für die Entwicklung des eigentlichen politischen Wahlrechts von Interesse sein.

Dennoch sollen sie im folgenden kurz behandelt werden. Die durch Wahl bestimmten Gremien oder Organe waren schließlich keine »privaten« Interessenvertretungen, sondern nahmen als Teil der mittelbaren Staatsverwaltung auch öffentliche Aufgaben wahr. Es handelte sich um staatlich organisierte und geregelte Wahlen zu öffentlichen Körperschaften, also wenn auch nicht um klassisch politische, so doch um öffentliche Rechte.

Zum anderen gehört die hier vor allem relevante sozialpolitische Gesetzgebung zu den »modernsten« Errungenschaften des Kaiserreichs. Adressat war die erwerbstätige Bevölkerung und damit männliche und weibliche Beschäftigte gleichermaßen; wirtschaftliche Selbständigkeit, deren Fehlen sonst als Ausschlußgrund dienen konnte, bestand hier also für alle Betroffenen.

## I. Die Sozialversicherung

Die Sozialversicherung entwickelte sich in Deutschland in drei Hauptzweigen; einerseits die Krankenversicherung, deren Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gemeinsam aufgebracht wurden, dann die Unfallversicherung, die allein von den Arbeitgebern finanziert wurde, und schließlich die Alters- und Invaliditätsversicherung, die wiederum von beiden Parteien getragen wurde<sup>599</sup>. Die Organisation dieser Zweige gestaltete sich zunächst verschieden; eine Vereinheitlichung wurde 1911 durch die Reichsversicherungsordnung<sup>600</sup> bewirkt, die zumindest für wesentliche Punkte eine gemeinsame Regelung traf<sup>601</sup>.

599 Vgl. E. R. Huber, DtVerfG Bd. 4, S. 1199 ff.; Kaskel/Sitzler, Grundriß des sozialen Versicherungsrechts, S. 6 f.; H. Peters, Die Geschichte der sozialen Versicherung, S. 49 ff.

600 Reichsversicherungsordnung v. 9.7.1911, RGBl. S. 509 ff.

601 H. Peters, S. 75 ff.

## 1. Die Rechtslage vor der Reichsversicherungsordnung

Die *Krankenkassen* waren als genossenschaftliche Selbstverwaltungskörperschaften öffentlichen Rechts mit Satzungshoheit organisiert<sup>602</sup>. Im Bereich der Selbstverwaltung waren die Frauen praktisch von Beginn an gleichberechtigt. Schon nach der Gewerbeordnung<sup>603</sup> waren weibliche Kassenmitglieder den männlichen gleichgestellt. Daran änderte sich auch mit dem Inkrafttreten des Krankenversicherungsgesetzes<sup>604</sup> nichts; weibliche Mitglieder waren wahlberechtigt und wählbar<sup>605</sup>. Den im Plenum des Reichstags bestehenden Bedenken gegen die Gewährung von öffentlichen Rechten für Frauen war die Regierung mit dem Argument entgegengetreten, es handele sich nicht um politische, sondern um *wirtschaftliche* Rechte, von denen man die Arbeiterinnen, die in gleicher Weise Beiträge zur Krankenversicherung leisteten, nicht ausschließen könne<sup>606</sup>.

Auch im Bereich der *Unfallversicherung* war das Geschlecht kein Kriterium für Mitwirkungsrechte. Mitgliedschaft und Stimmrecht in der Unfallversicherung, die als Berufsgenossenschaft organisiert war, knüpften allein an das Unternehmen an und waren unabhängig von den persönlichen Eigenschaften des Inhabers<sup>607</sup>.

Ungünstiger war die Rechtslage in bezug auf die *Alters- und Invaliditätsversicherung*. Hier war die Selbstverwaltung weniger ausgeprägt; die Versicherten übten ihre Rechte vor allem über den Ausschuß aus, der von den örtlichen Krankenkassenvorständen gewählt wurde<sup>608</sup>. Da Frauen diesen Vorständen angehören konnten, waren sie in bezug auf das aktive Wahlrecht den Männern also gleichgestellt. Das passive Wahlrecht war hinsichtlich der Arbeitnehmervertreter dagegen auf männliche Versicherte beschränkt<sup>609</sup>. Von der Sozialdemokratie 1899 gestellte Abänderungsanträge, die die Rechte der weiblichen Versicherten erweitern sollten, wurden abgelehnt<sup>610</sup>.

602 Vgl. H. Henning in: DtVerwG Bd. 3, S. 292 f.

603 GewerbeO v. 21.6.1869, BGBl. S. 245 ff.; abgeändert durch das G. v. 8.4.1876, RGBl. S. 134.

604 G. v. 15.6.1883, RGBl. S. 73.

605 §§ 34, 37, d. G.; vgl. R. Weyl. Lehrbuch des Reichsversicherungsrechts, S. 251 f (für den Vorstand) und 259 (für die Generalversammlung). Er weist insbesondere für das passive Wahlrecht auf den Widerspruch zwischen der Vertretungsfunktion für den Versicherungsträger und den zivilrechtlichen Handlungsbeschränkungen hin, vgl. ebd., S. 252.

606 Dazu G. Schlicke, Die Entwicklung der sozialpolitischen Frauenrechte, S. 25 ff.

607 R. Weyl, S. 483, 490. Zur Verfassung der Berufsgenossenschaft H. Henning in: DtVerwG Bd. 3, S. 294.

608 R. Weyl, S. 768 f., 777 ff.; H. Henning, ebd., S. 298 f.

609 Vgl. § 39 des Reichsgesetzes betr. die Invaliditäts- und Altersversicherung v. 22.6.1889, RGBl. S. 97: wählbar nur deutsche männliche Personen (Die Vorschrift fand gem. §§ 40, 59 auf die Wahl zu den Schiedsgerichten und zum Aufsichtsrat entsprechende Anwendung). Die Wahl erfolgte durch die Krankenkassenvorstände.

610 G. Schlicke, S. 45 ff.

## 2. Die Reichsversicherungsordnung von 1911

Die RVO regelte einerseits die Organisation der Versicherungsträger, die als juristische Personen des öffentlichen Rechts verfaßt waren; sie führten die Versicherungsangelegenheiten als eigene Angelegenheiten in Selbstverwaltung unter staatlicher Aufsicht durch<sup>611</sup>. Organe waren der Vorstand und ein an seiner Seite agierendes Repräsentativorgan, das die Versicherten vertrat<sup>612</sup>. Daneben bestanden die staatlichen Versicherungsbehörden (Versicherungsämter), die die Versicherungsträger beaufsichtigten und Rechtsprechungsaufgaben wahrnahmen. Auch hier waren gewählte Laien an der Beschlußfassung beteiligt<sup>613</sup>.

Die RVO stellte männliche und weibliche Versicherte in bezug auf die Ehrenämter in den Organen der *Versicherungsträger* grundsätzlich gleich und beseitigte die in der Renten- und Unfallversicherung bestehenden Benachteiligungen<sup>614</sup>. Begründet wurde dies mit der »neueren Entwicklung«, der es entspreche, daß selbständig wirtschaftlich tätige Frauen ihre wirtschaftlichen Interessen in gleicher Weise wie ihre männlichen Kollegen vertreten dürften<sup>615</sup>. Eine Zulassung zu den Ehrenämtern der *Versicherungsbehörden* aber verlangte diese Entwicklung offensichtlich nicht; hier blieb die Wählbarkeit auf männliche Versicherte beschränkt<sup>616</sup>. Ein Abänderungsantrag aus der Mitte des Reichstags wurde mit der Begründung abgelehnt, man stehe auf dem Standpunkt, daß zu Körperschaften, die obrigkeitliche oder richterliche Funktionen ausübten, Frauen nicht zuzulassen seien<sup>617</sup>.

Auch im Bereich der *Angestelltenversicherung* waren Frauen in den Rentenausschüssen von der Mitwirkung an richterlichen Entscheidungen ausgeschlossen<sup>618</sup>.

611 Kaskel/Sitzler, S. 49 f. Diese Träger waren im Bereich der Krankenversicherung die Krankenkassen, für die Rentenversicherung die Versicherungsanstalten, für die Unfallversicherung die Berufsgenossenschaften.

612 Ebd., S. 50 f.

613 Kaskel/Sitzler, S. 56 f.

614 § 12 RVO; vgl. H. Hanow, Reichsversicherungsordnung, § 12 Anm. 7.

615 Amtl. Begründung, zit. nach H. Hanow, § 12, Anm. 1.

616 §§ 47, 76, 92, 107 RVO; hiermit war die Ausübung obrigkeitlicher und richterlicher Funktionen verbunden, die Frauen verschlossen bleiben sollten, vgl. H. Hanow, RVO, § 92 Anm. 3, Kaskel/Sitzler, S. 52, FN 1; G. Schlicke, S. 49 ff.

617 G. Schlicke, S. 53.

618 § 131 AVG; vgl. Kaskel/Sitzler, S. 52, FN 1 und G. Schlicke, S. 54 ff., 62 f.

## II. Das Wahlrecht zu den Kaufmanns- und Gewerbegerichten

Die *Gewerbegerichte* waren die Vorläufer unserer heutigen Arbeitsgerichtsbarkeit; sie traten bei bestimmten arbeitsrechtlichen Streitigkeiten an die Stelle der ordentlichen Gerichte. Neben einem unabhängigen Vorsitzenden – der kein Jurist zu sein brauchte – entschieden zwei ehrenamtliche Beisitzer; diese wurden jeweils von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern des Bezirks gewählt<sup>619</sup>.

Vor 1890 waren Frauen von diesen Wahlen nicht generell ausgeschlossen; bestimmte Ortstatuten hatten sie zugelassen, »ohne daß sich Unzuträglichkeiten ergeben hätten«<sup>620</sup>. Die 1890 reichseinheitlich getroffene Regelung im Gewerbegerichtsgesetz stellte hier einen Rückschritt dar: Weil sie der Befähigung zum Schöffenamt ermangelten, waren Frauen weder wahlberechtigt noch wählbar<sup>621</sup>.

Den Antrag, den Frauen wenigstens das *aktive* Wahlrecht zuzubilligen, hatte die Kommission abgelehnt und entgegengehalten,

»daß es ein verhängnisvoller Schritt sein werde, wenn man hier zum ersten Mal weiblichen Personen ein politisches Recht erteilen wolle. Denn daß die Wahl eines Richters ein politisches Recht sei, könne keinem Zweifel unterliegen. Wenn man diese Forderung zugestehe, so würden die Vertreter derselben alsbald dazu übergehen, auch weitere politische Rechte für weibliche Personen zu verlangen. . . Das Zugestehen eines aktiven Wahlrechts bei der Wahl der Beisitzer zu den Gewerbegerichten würde der erste Schritt sein zur grundsätzlichen Emanzipierung des weiblichen Geschlechts im öffentlichen Leben, ein Schritt, der bisher auf das wirksamste vermieden worden sei«.

Die Krankenkassenwahlen könne man nicht als Präjudiz heranziehen, da es sich dabei allein um wirtschaftliche Interessenvertretung handele<sup>622</sup>. Die Reichstagsmehrheit hielt an dieser Auffassung fest, auch wenn ihr Sozialdemokraten und Linksliberale vorwarfen, »von der Furcht diktiert« zu han-

619 Vgl. zur sachlichen Zuständigkeit § 4, zur Zusammensetzung §§ 10 ff. des Gewerbegerichtsgesetzes v. 29.7.1890, RGBL. S. 141; dazu K. H. Kaufhold, in: DtVerwG Bd. 3., S. 242 f. m. w. N.

620 Vgl. E. Bloch, Die Zulassung der Frau zu den Gewerbegerichten, in: Die Frau Bd. 10 (1903/04), S. 534 ff., 536, und R. Bewer, Der Verband Deutscher Gewerbe- und Kaufmannsgerichte und das Frauenwahlrecht zu den Gewerbe- und Kaufmannsgerichten, in: PrVBl. Bd. 32 (1910/11), S. 33 f. Es bestanden aufgrund einer Ermächtigung in der Gewerbeordnung lokal unterschiedliche Gewerbegerichte.

621 §§ 11 Abs. 2, 14 Abs. 1, S. 2 d. G. Vgl. Wilhelm/Bewer, Kommentar zum Gewerbegerichtsgesetz, § 11 Anm. 9, § 14 Anm. 6.

622 Bericht der Kommission, DS Nr. 51, Verhandlungen des Deutschen Reichstags, 8. Legislaturperiode, 1. Session 1890/91, Anlagen zu den Stenographischen Berichten Bd. 1, S. 510 f.

deln<sup>623</sup>. Der Vertreter der vereinigten Regierungen stützte sich zur Rechtfertigung seiner Auffassung auf die Bibel (*mulier taceat in ecclesia*), was immer noch adäquater erschien als das Schillerzitat eines Abgeordneten – angesichts des Arbeitsalltags der betroffenen Arbeiterinnen konnte die Behauptung, Frauen seien berufen »himmlische Rosen ins irdische Leben« zu flechten, schon fast als zynisch gelten<sup>624</sup>. Gegen alle, zum Teil von ihm als berechtigt anerkannten, Einwände verteidigte abschließend der Berichterstatter der Kommission den Ausschluß der Frauen: Wer an der religiösen und sozialen Konstruktion der Familie festhalten wolle, müsse diese Konsequenz für das politische Leben ziehen<sup>625</sup>.

Der so begründete Ausschluß der Frauen blieb bis zum Ende des Kaiserreichs erhalten, diente sogar als Vorbild für die später eingerichteten Kaufmannsgerichte<sup>626</sup>, und dies, obwohl ein hoher Anteil der Klägerinnen vor den Gewerbeberichten Frauen waren<sup>627</sup>. Hinsichtlich der Kaufmannsgerichte hatte der Reichstag sich allerdings in zwei Lesungen für das aktive Frauenwahlrecht ausgesprochen und die Bestimmung erst auf die Drohung des Vertreters des Bundesrats, mit dem Frauenwahlrecht werde der Entwurf insgesamt scheitern, fallen gelassen<sup>628</sup>.

### III. *Wahlrechte in der berufsständischen Selbstverwaltung*

Die Ausgestaltung des Kammerwesens war Sache der Länder; es existierte also eine Vielzahl unterschiedlicher Regelungen, die hier im einzelnen nicht behandelt werden können. Die Darstellung beschränkt sich vielmehr auf die Handelskammern in den wichtigsten Staaten. Dies läßt sich um so eher rechtfertigen, als die Handelskammern die historisch frühesten Ausprägungen des Kammerwesens waren, die den Handwerks- und Landwirtschaftskammern als Vorbild dienten<sup>629</sup>.

Die Handelskammern, die sich in Deutschland in ihrer modernen Form zuerst im Rheinland unter dem Einfluß des französischen Kammersystems entwick-

623 Abg. Horwitz, RT, 19. Sitzung v. 17.6.1890, 8. Leg., 1. Session 1890/91, Sten. Berichte Bd. 1, S. 380; Abg. Rickert, ebd., S. 382.

624 Für die Regierungen: Staatsminister v. Boetticher, ebd., S. 382 f.; Schiller bei: Abg. Porsch, ebd., S. 384.

625 Berichterstatter Abg. Bachem, ebd., S. 386.

626 G. v. 6.7.1904, RGBl. S. 266; Bewer, in: PrVB1. Bd. 32 (1919/11), S. 34.

627 Vgl. E. Bloch, in: Die Frau Bd. 10, S. 541 f.

628 Vgl.; K. Hüfner, Richteramt und Wahlrecht der Frau, in: Ann. d. dt. Reiches 1910, S. 442 ff., 459; Parlamentarische Angelegenheiten 1904, S. 2.

629 Zu Preußen: W. Fischer, Unternehmerschaft, Wirtschaft, Staat, S. 75 f.

kelten, waren in Preußen von 1897 an öffentlich-rechtliche Körperschaften. Sie nahmen zum einen Aufgaben der mittelbaren Staatsverwaltung wahr und sollten vor allem die Regierung in Wirtschaftsangelegenheiten sachverständig beraten; zugleich galten sie aber auch als Interessenvertretungen des Handels und zum Teil auch des Gewerbes<sup>630</sup>. Dabei kamen ihnen in regional unterschiedlichem Ausmaß Selbstverwaltungsrechte zu<sup>631</sup>. Ihre Zusammensetzung wurde durch – zum Teil, etwa in Preußen, ungleiche – Wahlen der jeweils ansässigen Unternehmer bestimmt<sup>632</sup>.

Völlig ausgeschlossen waren Kauffrauen von diesen Wahlen nur in den Hansestädten<sup>633</sup>. So setzten in Lübeck Mitwirkungsrechte in der Kaufmannschaft den Besitz oder zumindest die Erwerbsvoraussetzungen des Lübecker Bürgerrechts voraus, das nur männliche Einwohner erwerben konnten<sup>634</sup>. Auch in Bremen waren die Mitwirkungsrechte an die Bürgerrechte geknüpft<sup>635</sup>. In Hamburg waren Frauen von der »Versammlung eines Ehrbaren Kaufmanns«, die die Handelskammer wählte, nicht ausdrücklich ausgeschlossen, wurden jedoch nach den *Lida Gustava Heymann* erteilten Auskünften in das entsprechende Register nicht eingetragen<sup>636</sup>.

In den anderen Staaten war dagegen eine Wahlteilnahme vorgesehen.

## 1. Vertretungsregelungen

In den meisten Bundesstaaten konnten die Frauen, die Inhaberin eines Handelsgeschäftes waren und die Voraussetzungen der Wahlberechtigung im übrigen erfüllten, ihre Stimme aber nicht selbst, sondern nur durch ihren Ehe-

630 O. Behrend, Handelskammern, in: Wörterbuch Bd. 2, S. 347: »sowohl gutachtende und ausführende Organe des Staates, als auch Sachwalter der von ihnen zu vertretenden wirtschaftlichen Interessen des Bezirks.« Zur Entwicklung: K. v. Eyll in: DtVerwG Bd. 3, S. 73 f.; W. Fischer, insb. S. 14 ff. Die Zusammensetzung der Kammern war unterschiedlich, vor allem danach, ob auch die Gewerbetreibenden und insbesondere das Handwerk mit erfaßt war, vgl. v. Eyll, ebd., Bd. 3, S. 75 ff.

631 W. Fischer, S. 84 f., zu den verschiedenen nichtpreußischen Kammern.

632 Allgemein zu den Wahlen. O. Behrend, Wörterbuch Bd. 2, S. 346 f. Die Wahlrechte werden im folgenden, soweit nicht anders angegeben, nach der 1916 veröffentlichten Zusammenstellung von Wendtland, Handbuch der deutschen Handelskammern, dargestellt. Die auf das Wahlrecht der Frauen bezüglichen Vorschriften zitiert zum Teil auch L. G. Heymann, Das Wahlrecht der Frauen zu den Handelskammern.

633 Die Kammern in den Hansestädten wichen von ihrer Zusammensetzung und Aufgabenstellung her vom im übrigen Reich geltenden System ab; vgl. dazu Maresch, Handelskammern, in: HbStW Bd. 5, S. 291.

634 § 1 ff. der Lübeckischen Kaufmanns-Ordnung v. 21.6.1898, Wendtland S. 303 f.

635 Wahlgremium war der Kaufmannskonvent, der aus denjenigen Mitgliedern der Hamburger Börse bestand, die dem Senat angehörten oder die zur Wahl in die Bürgerschaft erforderlichen Eigenschaften hatten, § 2 d. G. die Handelskammer betr. v. 1.1.1894, Wendtland S. 319.

636 §§ 21 d. G. betr. die Handelskammer und die Versammlung eines Ehrbaren Kaufmanns v. 23.1.1880, Wendtland S. 336 ff., L. G. Heymann, Wahlrecht zu den Handelskammern, S. 13.

mann oder Geschäftsleiter, zum Teil auch durch einen Bevollmächtigten abgeben.

So waren in *Preußen*<sup>637</sup> Firmeninhaber und die Vertreter der Handelsgesellschaften wahlberechtigt, die sich im Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte befanden und nicht in Konkurs gefallen waren<sup>638</sup>. In der Regel war persönliche Ausübung der Wahl vorgesehen, mit Ausnahme aber der »Personen weiblichen Geschlechts«, die sich wie unter Vormundschaft Stehende bei der Wahl vertreten lassen mußten. Auch wählbar waren die Frauen nicht<sup>639</sup>.

Auch in *Bayern* war die Vertretung durch den Geschäftsleiter oder Ehemann vorgesehen. Für den Fall einer unverheirateten Kauffrau, die ihr Geschäft selbst betrieb, war keine Vorsorge getroffen. Wählbar waren Frauen nicht<sup>640</sup>.

Vertretungsregelungen bestanden außerdem in *Baden*<sup>641</sup>, beiden *Mecklenburg*<sup>642</sup>, *Sachsen-Weimar*<sup>643</sup>, *Oldenburg*<sup>644</sup>, *Sachsen-Meiningen*<sup>645</sup>, *Sachsen-Altenburg*<sup>646</sup>, *Sachsen-Coburg*<sup>647</sup>, *Anhalt*<sup>648</sup>, *Schwarzburg-Rudolstadt*<sup>649</sup>, *Schwarzburg-Sondershausen*<sup>650</sup>, *Reuß j. L.*<sup>651</sup>, *Lippe-Detmold*<sup>652</sup>, und *Elsaß-Lothringen*<sup>653</sup>.

Auch ohne ausdrücklichen Ausschluß waren Frauen in diesen Ländern zugleich von der Wählbarkeit ausgeschlossen<sup>654</sup>.

- 637 Gesetz über die Handelskammern v. 24.2.1870 i. d. F. v. 19.8.1897, GS S. 355 ff.  
638 Zu den vertretungsberechtigten Unternehmen im einzelnen § 3, i. ü. §§ 5, 9 d. G.  
639 §§ 5 Abs. 2, 7 d. G.  
640 § 4 Abs. 2 a, Abs. 4 d. VO v. 20.12.1868, die Handels- und Gewerbekammern betreffend, Reg.Bl. S. 2553, Weber Bd. 7, S. 546 ff.; ebenso § 4 Abs.3, 4 d. VO v. 25.10.1889, GVBl. S. 559, Weber Bd. 19, S. 734 ff., und §§ 22, 24 der VO v. 25.8.1908, Wendtland S. 25.  
641 Art. 4 Abs. 2. d. G. die Handelskammern betr. v. 11.12.1878, Wendtland S. 76.  
642 § 4 Abs. 3 der VO v. 2.9.1902, Wendtland S. 114.  
643 § 6 Abs. 2 Nr. 2 der AusführungsVO zum Handelskammergesetz v. 25.7.1906, Wendtland S. 131.  
644 Art. 5 Abs. 2 Nr. 2 d. G., betr. die Errichtung einer Handelskammer v. 19.2.1900, Wendtland S. 141.  
645 § 3 Abs. 3 des Ausschreibens betr. die Handelskammer im Kreise Hildburghausen v. 2.10.1899, Wendtland S. 182 (ebenso in den anderen Kreisen).  
646 § 5 Abs. 2 Nr. 2 des G. betr. Errichtung einer Handelskammer v. 7.5.1900, Wendtland S. 204.  
647 § 3 Abs. 1 der VO die Handelskammer betr. v. 2.12.1895, Wendtland S. 216 f.  
648 § 5 Abs. 2 Nr. 2 des Handelskammergesetzes v. 22.5.1912, Wendtland S. 239.  
649 § 5 Abs. 2 des G., betr. die Handelskammer v.30.7.1899, Wendtland S. 266.  
650 § 5 Abs. 2 Nr. 2 des G., betr. die Handelskammer v.22.1.1901, Wendtland S. 254.  
651 § 4 Nr. 1 des G., betr. die Handelskammer v.7.8.1899, Wendtland S. 286.  
652 § 4 Abs. 2 Nr. 2 des G., betr. die Errichtung einer Handelskammer v. 17.3.1904, Wendtland S. 294.  
653 § 4 Abs. 4 der VO betr. die Handelskammern v. 14.4.1897, Wendtland S. 357.  
654 Anders L. G. Heymann, Wahlrecht für die Handelskammern, passim., aber unzutreffend, vgl. O. Behrend, Handelskammern, in: Wörterbuch Bd. 2, S. 346.



## 2. Persönliches Wahlrecht

Selbst ausüben konnten Handelsfrauen ihr Wahlrecht in *Braunschweig*<sup>655</sup>, *Sachsen*<sup>656</sup> und *Württemberg*<sup>657</sup>. Sachsen kannte eine fakultative Vertretungsmöglichkeit für Frauen, in den anderen Staaten galten die allgemeinen Regelungen<sup>658</sup>. Vom passiven Wahlrecht war das weibliche Geschlecht aber auch in diesen drei Staaten ausgeschlossen<sup>659</sup>.

Eine gleiche Zulassung zum Wahlrecht, also einschließlich der Wählbarkeit, findet sich nur im Großherzogtum *Hessen*<sup>660</sup> und im Fürstentum *Reuß ältere Linie*<sup>661</sup>.

Auch in bezug auf die anderen beruflichen Selbstverwaltungskörperschaften waren Frauen anscheinend nicht gleichgestellt. Die Landwirtschaftskammern wurden nicht direkt, sondern (in Preußen) über die Kreise gewählt<sup>662</sup>; Frauen hatten also ein indirektes Wahlrecht, wählbar waren sie aber nicht<sup>663</sup>. Dies galt auch für die Handwerkskammern, die von den Organisationen des Handwerks nach regional unterschiedlichen Bestimmungen gewählt wurden. Hier waren Frauen kaum vertreten<sup>664</sup>. Eine völlige Gleichstellung der Geschlechter sah dagegen der Entwurf eines Gesetzes über die Arbeitskammern vor; das Vorhaben scheiterte aber letztlich insgesamt<sup>665</sup>.

Für das geltende Recht läßt sich hinsichtlich der hier behandelten Wahlrechte, die großteils der funktionalen Selbstverwaltung zuzurechnen sind, die fortbestehende Ungleichbehandlung der Frauen feststellen. Einzig im Bereich der Sozialversicherung wurde das Prinzip, Frauen von persönlich ausübenden Mitwirkungsrechten auszuschließen, durchbrochen; es lebte aber wieder auf,

655 § 7 G., betr. die Handelskammer v. 14.5.1906, Wendtland S. 170: Vertretung nur für juristische Personen und unter Vormundschaft Stehende.

656 Gesetz, die Handels- und Gewerbekammern betr. v. 4.8.1900 (Wendtland, S. 41) Wahlberechtigt: natürliche und juristische Personen, die ein Handelsgewerbe betreiben etc., § 7 Nr. 1.

657 Gesetz, betr. die Handelskammern v. 30. Juli 1899, Wendtland S. 57 ff. Wahlberechtigt waren natürliche und j. P., Art. 4 Nr. 1.

658 § 10 Abs. 3 des sächs. G.: Weibliche Personen sind berechtigt, sich durch einen Bevollmächtigten vertreten zu lassen.

659 Braunschweig: § 9 (Wählbarkeit war an Schöffenfähigkeit geknüpft); Sachsen: § 12; Württemberg: § 7.

660 Art. 3 – 5 des G. die Handelskammern betr. v. 6.8.1902 (Wendtland, S. 98); danach war Vertretung nur für unter Vormundschaft stehende Personen vorgesehen.

661 §§ 3, 4 des G., betr. die Errichtung einer Handelskammer v. 18.2.1874, Wendtland S. 278, enthalten keine Vertretungsregelung und keinen Ausschluß der Frauen.

662 M. Fleischmann, Landwirtschaftskammern, in: Wörterbuch Bd. 2, S. 753 f.; K. v. Eyll, in: DtVerwG Bd. 3, S. 80 f.

663 M. Fleischmann, ebd., Woltzendorff, Frau, in: Wörterbuch Bd. 1, S. 845. In Württemberg hatten die Frauen dagegen seit 1910 das aktive und passive Wahlrecht, vgl. G. Bäumer, Das Recht der Frau in der beruflichen Interessensvertretung, in: Zs. für Politik Bd. 3 (1909/10), S. 606.

664 Vgl. G. Bäumer, ebd., S. 605; Woltzendorff, ebd.; Nelken, Handwerkskammern, in: Wörterbuch Bd. 2, S. 368.

665 Vgl. G. Bäumer, ebd., S. 603 f. E. R. Huber, DtVerfG Bd. 4, S. 1245 f.

soweit es um eigentlich »obrigkeitliche«, vor allem richterliche Tätigkeit ging. Insofern ist zweifelhaft ob die in der Frauenbewegung betonte Bedeutung des Wahlrechts zu den Krankenkassen – es sei das erste Mal, daß Frauen in voller Gemeinschaft mit dem anderen Geschlecht Staatsbürgerpflichten in freier Selbstverwaltung ausübten<sup>666</sup> – tatsächlich bestand. Gerade weil man die Mitwirkungsrechte in den Krankenkassen, die aus der ursprünglich privatgenossenschaftlichen Organisation der Hilfskassen übernommen worden waren, nicht als staatsbürgerliche, sondern als wirtschaftliche Rechte ansah, hatte man Frauen überhaupt zugelassen. Daß damit kein Prinzip fallen sollte, zeigt sich an der Behandlung der Gewerbegerichtswahlen.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß auch Frauen, die gleich den Männern wirtschaftlich selbständig am Erwerbsleben teilnahmen, nur sehr bedingt öffentliche Rechte zugestanden wurden.

### *Zusammenfassung des Ersten Teils*

In bezug auf die politischen Rechte stellte das 19. Jahrhundert eine Übergangszeit dar. Die Landstände des Mittelalters und vor allem der Frühen Neuzeit wurden durch Parlamente ersetzt, die nicht mehr privilegierte Stände, sondern das Volk vertreten sollten. Doch wurde diese Vertretung zumindest in der Zeit des Vormärz nicht auf der Grundlage eines grundsätzlich allen Staatsangehörigen zustehenden Wahlrechts ermittelt, sondern stützte sich häufig weiterhin auf die »für sich bestehenden Körperschaften« der traditionellen Gesellschaft, vor allem auf die Gemeinden. Das Wahlrecht übernahm damit die herkömmlichen Beschränkungen und bezog sich nur auf die Einwohner, die als Gemeindebürger oder Grundbesitzer in einem unmittelbaren Verhältnis zur staatlichen Obrigkeit standen. Es wandelte sich also in erster Linie die Funktion und erst danach die Zusammensetzung der Volksvertretungen. Der Entwicklungsrichtung entsprachen aber eher die in anderen Gebieten geltenden Zensusbestimmungen, die die Wahlberechtigung allein an Besitz oder Steuerzahlung banden. Die Vielgestaltigkeit der Regelungen läßt auf eine gewisse Unsicherheit hinsichtlich der Bestimmung des Wahlrechts schließen, die eklatant anläßlich der Wahlrechtsdebatte in der Frankfurter Nationalversammlung hervortrat. Die Befürworter eines beschränkten Wahlrechts vermochten sich weder über die Art der Wahlrechtsbeschränkung (Zensus oder Selbständigkeitserfordernis), noch über den Begriff der Selbständigkeit zu einigen. Ziel war es, persönlich Abhängige vom Wahlrecht auszuschließen; Unklarheit bestand aber darüber, inwieweit dies mit ökonomischer Selbständigkeit gleichzusetzen sei. Diese Uneinigkeit unter seinen Gegnern war ein

666 M. Bernhard, Die Frauen und die Krankenkassen, S. 4 f.

wesentlicher Grund für den Sieg des allgemeinen und gleichen Männerwahlrechts in der Paulskirche.

Vor allem Bismarcks Kalkül, weniger der Stärke der demokratischen Bewegung war die Übernahme dieses Wahlrechts für den Norddeutschen Bund und das Deutsche Reich zu danken. Damit war auf Reichsebene die Repräsentation des Volkes – mit Ausnahme der Frauen – weitgehend gesichert. Auf Landesebene bestanden Wahlbeschränkungen fort, die vorwiegend wirtschaftlicher Art waren. Wo das Erfordernis der Selbständigkeit bestand, wurde es vorwiegend ökonomisch interpretiert. Auch abgesehen vom Frauenwahlrecht läßt sich von einer allmählichen Demokratisierung des Wahlrechts für die Zeit des Deutschen Reiches nicht uneingeschränkt sprechen. In den süddeutschen Staaten fanden Wahlrechtserweiterungen statt, in Preußen dagegen änderte sich nichts, und Sachsen erlebte sogar eine erneute Wahlrechtsbeschränkung. Die Repräsentation des Volkes auf der Basis gleicher Beteiligungsrechte war also bis 1918 keineswegs überall durchgesetzt. Dieser Befund gilt in noch stärkerem Maß für den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung. Hier überdauerten die ständischen Strukturen auch wegen der wirtschaftlichen Funktion der Gemeinden länger, und wo sie sich änderten, handelte es sich weniger um die Durchsetzung staatsbürgerlicher Gleichheit als um die Wandlung von der Bürger- zur Steuerzahlergemeinde.

Betrachtet man die Stellung der Frauen in der Wahlrechtsentwicklung, so ergibt sich, daß der Ausschluß der Frauen um so vollständiger war, je mehr das Wahlrecht als eigentlich politisches galt und nach den Grundsätzen staatsbürgerlicher Gleichheit gestaltet war.

Von den politischen Rechten der traditionellen Gesellschaft war das weibliche Geschlecht nicht völlig ausgeschlossen. Allerdings standen Frauen, soweit eine Herrschaftsposition durch Familienangehörigkeit vermittelt war, hinter ihren männlichen Verwandten zurück. In den Bürgergemeinden der Städte, deren Obrigkeit nicht allein durch Geburt, sondern auch durch Wahlen bestimmt wurde, kamen Frauen dagegen keine politischen Rechte zu. Gerade an diesen Bereich knüpfte aber die Wahlrechtsentwicklung des 19. Jahrhunderts an. So fanden sich auf der Ebene des *parlamentarischen Wahlrechts* Beteiligungsrechte nur in einigen Verfassungen des Vormärz, die noch deutlich von ständischen Gesichtspunkten geprägt waren. Mit der Revolution von 1848 fielen diese Rechte; auch das Kaiserreich kannte weder auf Reichs- noch auf Landesebene ein Wahlrecht der Frauen.

Im Bereich des *Kommunalwahlrechts* fand sich in den Städten, die im Gemeinderecht mehr als die Landgemeinden als politische Körperschaften galten, kein Frauenwahlrecht, soweit die Gemeindeverfassung einer besonderen *Städteordnung* unterlag. *Einheitliche Gemeindeordnungen* stellten dagegen Frauen unter bestimmten Voraussetzungen den Männern gleich, ließen sie jedoch nicht zur persönlichen Ausübung des Wahlrechts zu. Diese Möglichkeit

bestand allein nach einigen *Landgemeindeordnungen*, die die grundbesitzende unverheiratete Frau selbst zur Stimmabgabe zuließen. Vom passiven Wahlrecht war das weibliche Geschlecht überall ausgeschlossen.

Die Einbeziehung der Frauen stand nicht im Zeichen einer Ausdehnung des kommunalen Wahlrechts, sondern fand sich im Gegenteil eher in Gebieten, die ein am Besitz orientiertes Stimmrecht kannten. Grundbesitz und Steuerleistung als Voraussetzungen kommunaler Partizipation begünstigten die Inklusion der Frauen, die über den entsprechenden Besitzstand verfügten. Versucht man, aus diesen Regelungen Schlußfolgerungen für die Stellung der Frauen abzuleiten, so tut Differenzierung not. Aus Bestimmungen, die Frauen neben Aktiengesellschaften und Entmündigten zur Wahl durch Vertreter zuließen, kann gewiß nicht auf eine dem parlamentarischen Wahlrecht gegenüber bessere Stellung der Frau geschlossen werden. Nur der Zweck des Wahlrechts, nicht die Stellung der Frau wurde hier anders gesehen. Etwas anders stellt sich die Situation in bezug auf die sächsische und hannoversche Landgemeindeordnung dar. In diesen Regelungen lassen sich eher Überreste einer anderen Stellung von Frauen finden. Im ländlichen Bereich scheinen sie in bezug auf die Repräsentation bestimmter Güter nicht von vornherein disqualifiziert gewesen zu sein. War ein männliches Familienoberhaupt vorhanden, so kam die Frau zwar nicht zum Zuge, fehlte dieses aber, so konnte auch die Witwe oder Erbin den Familienhof vertreten. Anders als die »moderne« Privilegierung von Grundbesitzern im Sinne der Steuerzahlergemeinde deuten diese Bestimmungen auf Zustände zurück, unter denen Frauen im ländlichen Raum zumindest im Sinne einer »Reservefunktion« zur Ausübung heute öffentlicher Rechte zugelassen waren. Der Unterschied, der sich hier zur Stadtverfassung zeigt, mag sich auch auf die geringere Bedeutung persönlicher Wehrhaftigkeit in der Landgemeinde der Vergangenheit zurückführen lassen. Aus dem Rahmen fallen die Bestimmungen in Thüringen, die selbständige Frauen den Männern praktisch gleichstellten, diese lediglich nicht zur persönlichen Stimmabgabe zuließen. Allzu weitgehende Schlußfolgerungen sollten aus diesen Bestimmungen aber nicht gezogen werden. Sie hatten nie die Gleichberechtigung der Geschlechter zur Folge – wählbar waren Frauen nirgends.

In einigen Gemeindeordnungen vermochte bestimmter Besitz die mit dem weiblichen Geschlecht ansonsten einhergehende Disqualifikation also partiell zu überwinden. Daraus läßt sich aber nicht schließen, daß es letztlich die ökonomische Stellung der Frauen gewesen sei, die ihrem Ausschluß zugrundelag. Dem widerspricht nicht allein der umfassende Ausschluß auf parlamentarischer Ebene – auch bei Besitzwahlrechten – und im Rahmen vieler Kommunalwahlrechte. Auch im Bereich der *funktionalen Selbstverwaltung* waren Frauen nur begrenzt zugelassen, obwohl sich hier die wirtschaftlichen Verhältnisse der Beteiligten von vornherein nicht unterschieden. Gerade im

Bereich der Gewerbegerichts- und der Handelskammerwahlen war es allein das Geschlecht, das einen gleichberechtigten Zugang verwehrte. Als allgemeiner Grundsatz läßt sich damit der *Ausschluß der Frauen von staatsbürgerlichen Rechten* feststellen. Das weibliche Geschlecht war von der allgemeinen Entwicklung auf staatsbürgerliche Gleichheit hin – soweit man davon überhaupt sprechen kann – nicht erfaßt. Es lassen sich für den gesamten Zeitraum bis 1918 keine Gesetzesänderungen ausmachen, die als Vorboten der Gleichberechtigung der Geschlechter gelten können. Die bestehenden Mitwirkungsrechte deuten eher auf die traditionelle Gesellschaft zurück als auf die staatsbürgerliche Gleichheit hin.

Dieser Ausschluß galt als *selbstverständlich* und nicht begründungsbedürftig. Wichtige Wahlgesetze nannten die Voraussetzung des männlichen Geschlechts nicht einmal; auch in der zeitgenössischen Literatur wurde die Beschränkung des Wahlrechts nach dem Geschlecht kaum erwähnt. Die Debatten um ein Reichswahlgesetz 1849 und 1867 räumten der Frage des Frauenwahlrechts keine Stelle in der Diskussion ein; kein Abgeordneter sprach sich für eine Beteiligung der Frauen aus. Sucht man in der Systematik der geltenden Regelungen selbst nach Anhaltspunkten für die Begründung des Ausschlusses, so finden sich in erster Linie Hinweise auf die besondere *Familienbindung* der Frau. Soweit Frauen zu politischen Rechten ausnahmsweise zugelassen waren, wie im Bereich des Kommunalrechts, war das Wahlrecht in der Regel von ihrem Familienstand abhängig. Dies gilt zum Teil schon für die Berechtigung selbst, nämlich in den Fällen, in denen Besitz und Steuerleistung der Ehefrau dem Ehemann zugerechnet wurden, zumindest aber für die Ausübung des Wahlrechts. Während unverheiratete Frauen zum Teil ihr Wahlrecht selbst ausübten, zum Teil einen Vertreter wählen konnten, galt der Ehemann quasi als gesetzlicher Vertreter seiner Gattin. Das Männerwahlrecht war dagegen grundsätzlich vom Familienstand unabhängig, setzte lediglich zum Teil einen eigenen Hausstand und damit voraus, daß der Wähler nicht in einen fremden Hauszusammenhang eingebunden war.

Deutlicher wird diese besondere Familienbindung anhand der Regelungen des *Angehörigkeitsrechts*. Hier wirkte die nach dem Prinzip der Vorherrschaft des Mannes strukturierte Familie als Mittlerin zwischen Individuum und Staat. Die Ungleichheit in der Familie wurde so zu Ungleichheit im Staat – Kinder und Ehefrau befanden sich zwar mit der modernen Staatsangehörigkeit in einem unmittelbaren Angehörigkeitsverhältnis, das aber nicht von ihrem Verhalten, sondern von dem des Familienoberhaupts abhängig war. Im Ergebnis wurden die Familienangehörigen nach wie vor durch das Oberhaupt mediatisiert. Die Rolle des Oberhauptes aber war Frauen verschlossen. Noch klarer wird dieses Verhältnis im Rahmen der traditionellen Gemeindeverfassung, die häufig gar keinen eigenen Status der Ehefrau und Kinder kannte, sondern sie schlicht dem Familienoberhaupt zurechnete. Bürgerin aus eigenem Recht

wurde die Frau hier in der Regel, wenn auch nicht ausnahmslos, erst mit der Verwitwung.

Betrachtet man die Angehörigkeit als Basis der politischen Rechte, so scheint es damit naheliegend, die Ursachen der politischen Ungleichheit der Frauen ebenfalls im Zusammenhang mit ihrer Stellung in der Familie zu vermuten. Infolgedessen soll im zweiten Teil der Blick nicht ausschließlich auf die vorherrschenden Wahlrechtstheorien gerichtet sein, sondern die Sichtweise der Familienbeziehungen einschließen. Die Familie ist in unserem Zusammenhang in doppelter Hinsicht relevant. Zum einen kommt es darauf an, wie die innere Hierarchie der Familie ausgestaltet war. Zum anderen ist das Verhältnis von Staat und Familie für die Frage entscheidend, inwieweit sich diese internen Beziehungen im Bereich des öffentlichen Rechts auswirken konnten oder mußten. Mit dieser Weichenstellung soll jedoch keine Verengung des Blickwinkels verbunden sein. Neben dem Aspekt der Familienbindung sollen auch andere Punkte Gegenstand der Betrachtung sein, die gleichfalls zur Begründung des Ausschlusses der Frauen herangezogen wurden.