

Wahlrecht und Wahlerfolge von Frauen im internationalen und nationalen Vergleich

Wolfgang Walla

Im World Wide Web fanden sich am 1. Dezember 2008 je nach Recherchetechnik zwischen 82 000 und 103 000 Treffer für „Frauenwahlrecht“. Das politische Frauenwahlrecht beschäftigt die Gesellschaften offensichtlich weltweit. Was haben die Engagierten erreicht, wo sind Defizite zu vermuten? Wählen Frauen nur oder werden sie auch gewählt? Die Geschichte des Frauenwahlrechts auf internationaler und nationaler Ebene offenbart Uneinheitliches.

Das politische Wahlrecht der Frauen war und ist weltweit gesehen keine Selbstverständlichkeit, weder zeitlich noch räumlich. Ein spezielles und wohl auch das älteste Wahlrecht für und von Frauen finden wir in christlichen Frauenklöstern. Dort wurden und werden seit 1 500 Jahren die Leiterinnen und Funktionsträgerinnen meist nach den Regeln des heiligen Benedikt¹ von den Angehörigen des Klosters während eines Konvents gewählt. Für den weltlichen Bereich galt das so nicht.

Ständische Wahlen wie die von Zunftmeistern oder Kaisern waren Sache von Männern, weibliche Meister und Kurfürsten gab es nicht oder nur mittelbar über den Status der Ehegatten. Das aktive Recht zur Wahl von politischen Repräsentanten erreichten Frauen erst, nachdem das Allgemeine Wahlrecht für Männer im Rahmen der Revolutionen, nach den Weltkriegen und der Auflösung der Kolonien eingeführt wurde, dann allerdings vergleichsweise schnell. Dabei wurden verschiedene, ja sogar tragische Wege beschritten. So wurde *Olympe de Gouges* 1793 während der französischen Revolution als vermeintliche Royalistin guillotiniert, weil sie in einem Flugblatt eine Erklärung über die „Rechte der Frau und Bürgerin“ verfasste.

Den Schwedinnen wurde bereits 1718 das aktive Wahlrecht zuerkannt und 1771 wieder storniert. 1863 erhielten die Frauen in Australiens „separater britischer Kolonie“ Victoria (Hauptstadt Melbourne) das Recht, an der Wahl zum Parlament teilzunehmen, ein Jahr später wurde dies vom Parlament wieder rückgängig gemacht. In den USA dauerte es eineinhalb Jahrhunderte von 1776 bis 1920, bis wenigstens

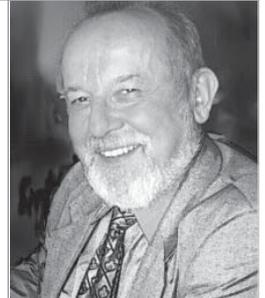
die weißen Frauen das Wahlrecht erhielten. Wobei die Frühstarter in New Jersey ihr 1776 verabschiedetes Gesetz bereits 1807 wieder für ungültig erklärten.²

Auf den 12. November 1918 datiert die Geburtsurkunde des Frauenwahlrechts in Deutschland. Zwei Monate später, am 19. Januar 1919, konnten Frauen in Deutschland bei der Wahl zur verfassunggebenden Nationalversammlung erstmals das aktive und passive Wahlrecht ausüben. Französischen, Belgierinnen und Italienerinnen erhielten das volle Wahlrecht erst nach dem Zweiten Weltkrieg (1946). In der Schweiz musste der Kanton Appenzell-Innerrhoden vom Bundesgericht gezwungen werden, das Frauenwahlrecht einzuführen; das geschah dann 1990, gegen den Willen der männlichen Stimmbewölkerung. Die Taliban schafften das 1963 in Afghanistan eingeführte Frauenwahlrecht 1996 wieder ab. Heute werden im dortigen Unterhaus wieder 27 % der Sitze von Frauen eingenommen – zum Vergleich in Deutschland sind es 32 % und in den USA 16 %.

In 188 von 194 Staaten dürfen Frauen wählen

Bis Ende 2007 hatten 188 der 194 im Human Development Report 2007/2008³ erwähnten Staaten ein Wahlrecht für Frauen eingerichtet – zum Teil in mehreren Etappen (*Tabelle 1, Schaubild 1*). Die größte weltweite Bewegung in die Wahlrechtsgesetzgebung brachten die Jahre nach den Weltkriegen und die Auflösung der Kolonien. Nach dem Ersten Weltkrieg vor allem in Europa, nach dem Zweiten Weltkrieg dann in Subsahara-Afrika, Mittel- und Südamerika. In der überwiegend islamisch geprägten Region von Marokko bis Pakistan war die Entwicklung um Jahre bis Jahrzehnte verschoben.

Die gesetzlichen Voraussetzungen für das Frauenwahlrecht sind aber nicht nur von der Existenz eines Wahlrechts sondern vor allem von der Qualität des Rechtes abhängig. In 34 der oben berücksichtigten Staaten wurden Gesetze im Laufe der Jahre so novelliert, dass es dem Wahlrecht der Männer gleich- oder nahekam. Würden auch einzelne Bundesstaaten der USA oder Australiens berücksichtigt, läge die



Dipl.-Kaufmann Wolfgang Walla war Leiter der Abteilung „Informationsdienste, Veröffentlichungswesen, sozial- und regionalwissenschaftliche Analysen“ im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg.

¹ Vgl. Regeln des heiligen Benedikt (ca. 480–547) Kapitel 64, Satz 1: Einsetzung und Dienst des Abtes. „Bei der Einsetzung eines Abtes soll man stets so verfahren: Es werde der bestellt, den die ganze Gemeinschaft einmütig in Gottesfurcht gewählt hat ...“. Die Schwester des heiligen Benedikt, die heilige Scholastika, hat dies auch für die Frauenklöster übernommen.

² Unter anderem Auszüge aus: <http://de.wikipedia.org/wiki/Frauenwahlrecht>.

³ Human Development Report 2007/2008, Tabelle 33 Women's political participation, S. 343 ff.

4 Der Human Development Report (HDR) wird seit 1990 jährlich von der UN im Rahmen des United Nations Development Programms (UNDP) mit dem Ziel herausgegeben, den Menschen in den Mittelpunkt der ökonomischen Diskussion zu stellen. Der Bericht ist abrufbar unter: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_EN_Complete.pdf

T1 Entwicklung des Frauenwahlrechts bis 2007
Zeitraum in denen Frauen das erste Mal ein volles oder eingeschränktes Wahlrecht erhielten nach Staatengruppen

Aktives Wahlrecht	1873 1909	1910 1919	1920 1929	1930 1939	1940 1949	1950 1959	1960 1969	1970 1979	1980 1989	1990 1999	2000 2007	Keines oder unbe- kannt	Zu- sammen
Europa bis zum Ural	1	22	5	4	10	2	2	2	1	-	-	-	49
Zentralasien (unter anderem ehemalige UdSSR)	-	1	4	1	-	-	-	-	-	-	-	-	6
Nordamerika	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Karibik, Mittelamerika	-	-	-	1	8	10	1	1	-	-	-	-	21
Südamerika	-	-	1	4	3	4	1	1	-	-	-	-	14
Islamischer Gürtel	-	-	-	1	2	5	9	2	1	1	2	2	25
Subsahara-Afrika	-	2	-	1	6	11	12	3	2	-	-	-	37
Ost- und Südostasien	-	-	-	2	7	3	1	-	-	-	-	3	16
Subhimalaja und Indik	-	-	-	5	1	5	-	-	-	-	-	-	11
Australien, Ozeanien	1	1	-	-	1	-	4	5	-	-	-	1	13
Zusammen	2	27	11	19	38	40	30	14	4	1	2	6	194

Datenquelle: Human Development Report 2007/2008 (UN), Tabelle 33 Women's political participation, S. 334 ff. (Unterhaus oder Einzelhaus); eigene Zusammenfassungen.

Anzahl der Novellierungen wesentlich höher. Insofern geben die Einführungsjahre nur sehr bedingt Auskunft über die politische Stellung der Frauen in den Ländern. In Europa erkämpften sich die Frauen bis zum Beginn des Zweiten Weltkrieges in 32 der heute 49 Staaten ihr Wahlrecht. Auf den anderen Kontinenten bewegte sich bis dahin wenig. Im Wesentlichen lag das an der Kolonialpolitik der Europäer, denn es gab kaum Parlamente westlicher Prägung. Das heißt weder Männer noch Frauen hatten ein demokratisches Wahlrecht. Demokratisch gewählte Parlamente westlicher Prägung waren und sind vielen Gesellschaften

auch heute noch fremd. Stattdessen gab und gibt es andere Formen kollektiver, allerdings fast ausschließlich maskuliner Meinungsbildung wie Stammestreffen, Clan Meetings, Ältestenräte, Konvente, Beiräte, Konzilien.

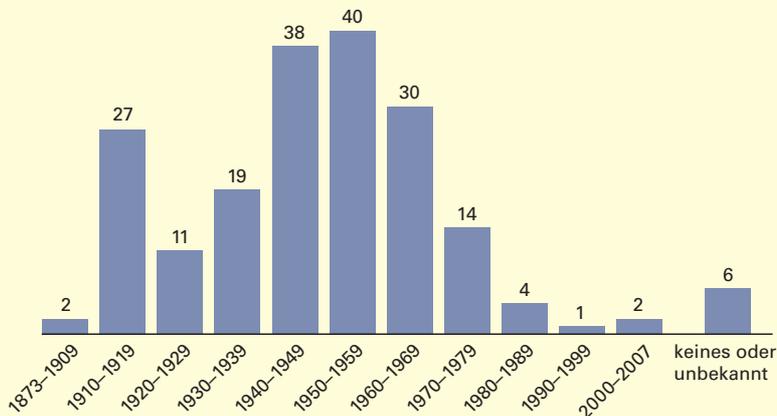
In 176 von 194 Staaten wurden Frauen gewählt

„Wählen dürfen“ und „gewählt werden“ sind zwei Dinge. Im Wesentlichen schafften Frauen es erst nach dem Zweiten Weltkrieg sich zur Wahl zu stellen oder in die Parlamente entsandt zu werden. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts waren Frauen in Parlamenten absolute Seltenheiten (Tabelle 2, Schaubild 2). Heute streuen die Anteile zwischen 0 (unter anderem Saudi Arabien, Katar und fast allen pazifischen Inselstaaten) und 49 % (Ruanda). Weltweit wurde im Jahr 2007 ein Viertel aller Parlamentssitze durch Frauen besetzt, das heißt von einer Gleichstellung kann derzeit noch keine Rede sein. Insgesamt haben Frauen es aber geschafft, in 152 der 194 Parlamente gewählt oder entsandt zu werden. Darunter sind 9 Staaten, die zusätzliche Frauen ohne Wahl in ihr Parlament beriefen, 24 weitere Parlamente kennen nur die Ernennung. In 18 Parlamenten sind allerdings überhaupt keine Frauen vertreten (oder dies ist der UN unbekannt).

Eines lässt sich aus der Rangliste des Human Development Index⁴ der UN (HDI-Index) und der weiblichen Repräsentanz in den Parlamenten (Schaubild 3) feststellen: Das passive Wahlrecht von Frauen hat nur wenig mit dem

S1

Anzahl der Staaten, in denen Frauen das erste Mal*) ein volles oder eingeschränktes Wahlrecht erhielten (Aktives Wahlrecht)



*) In 34 Staaten der oben zeitlich zugeordneten Staaten wurde das Wahlrecht der Frauen in der Nachfolgezeit präzisiert oder ausgeweitet.

T2

Entwicklung des Frauenwahlrechts bis 2007

Zeitraum in denen Frauen das erste Mal in ein Parlament gewählt oder berufen wurden nach Staatengruppen

Passives Wahlrecht	1907 – 1909	1910 – 1919	1920 – 1929	1930 – 1939	1940 – 1949	1950 – 1959	1960 – 1969	1970 – 1979	1980 – 1989	1990 – 1999	2000 – 2005	Keines oder unbe- kannt	Zu- sammen
Europa bis zum Ural	1	10	5	3	6	1	3	2	1	14	–	3	49
Zentralasien (unter anderem ehemalige UdSSR)	–	–	–	–	–	1	–	–	–	5	–	–	6
Nordamerika	–	1	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2
Karibik, Mittelamerika	–	–	–	–	5	4	3	6	3	–	–	–	21
Südamerika	–	–	–	1	1	5	4	2	1	–	–	–	14
Islamischer Gürtel	–	–	–	–	–	3	5	3	2	4	3	6	26
Subsahara-Afrika	–	–	–	1	–	1	14	8	8	1	–	4	37
Ost- und Südostasien	–	–	–	–	5	5	1	2	–	–	–	2	15
Subhimalaja und Indik	–	–	–	–	2	2	1	5	–	1	–	–	11
Australien, Ozeanien	–	–	–	1	1	–	–	2	3	3	–	3	13
Zusammen	1	11	6	6	20	22	31	30	18	28	3	18	194

Datenquelle: Human Development Report 2007/2008 (UN), Tabelle 33 Women's political participation, S. 334 ff. (Unterhaus oder Einzelhaus); eigene Zusammenfassungen.

5 Der Begriff „Dreiklassenwahlrecht“ wurde von Sozialisten geprägt. Das Gesetz selbst spricht von „drei Steuerabteilungen.“

von der UN errechneten Entwicklungsstand eines Landes zu tun, sondern vor allem mit dem emanzipatorischen Niveau, welches die Frauen in ihren Gesellschaften erreicht haben. So lassen sich hohe Entwicklungsstände und gleichzeitig hohe Frauenanteile vor allem in Nordeuropa finden. Ebenfalls hohe Entwicklungsstände und geringe bis gar keine Repräsentanz von Frauen finden wir in islamischen Staaten; so dürfen im streng konservativen wahhabitischen Saudi-Arabien Frauen weder wählen noch gewählt werden. Eine allgemeine politische Ausgrenzung muslimischer Frauen lässt sich daraus aber nicht ableiten, denn in Afghanistan, dem Irak, in Tunesien, in den Vereinigten Emiraten sowie in Pakistan nehmen Frauen über ein Fünftel der Parlamentssitze ein.

von der individuellen Steuerkraft⁵ abhing. Für Frauen galt in vielen deutschen Ländern zwischen 1850 und 1918 ein Vereinsgesetz, das „Frauenspersonen, Geisteskranken, Schülern und Lehrlingen“ die Mitgliedschaft in politischen Vereinen untersagte. Dem Frauenwahlrecht in der Weimarer Republik war ein langwieriger Kampf für das Frauenstimmrecht vorausgegangen. Vor 130 Jahren (1873 der Verfasser) verlangte die Frauenrechtlerin *Hedwig Dohm* als erste Frau in Deutschland öffentlich das Frauenwahlrecht. 1891 hatte die SPD ein Forderungsprogramm für die Frauen verabschiedet, das als ersten Punkt das aktive und passive Wahlrecht für alle Frauen ab 20 Jahren enthielt.

Schränkt man den Blick auf jene 25 ersten und letzten Ränge des HDI-Index ein, in denen Frauen wählen dürfen, dann fällt die geringe parlamentarische Repräsentanz von Frauen bei manchen „Fackelträgern“ der westlichen Demokratieform auf (USA 16,3 %, Großbritannien 19,7 %). Weltweit führt Ruanda die Rangliste an (48,8 %). Deutschland nahm 2007 mit seinen 32 % weiblichen Bundestagsabgeordneten einen vergleichsweise guten Platz ein.

Deutschlands Bürgerliche nach dem Ersten Weltkrieg: „Die Frau gehört nicht in die Öffentlichkeit“

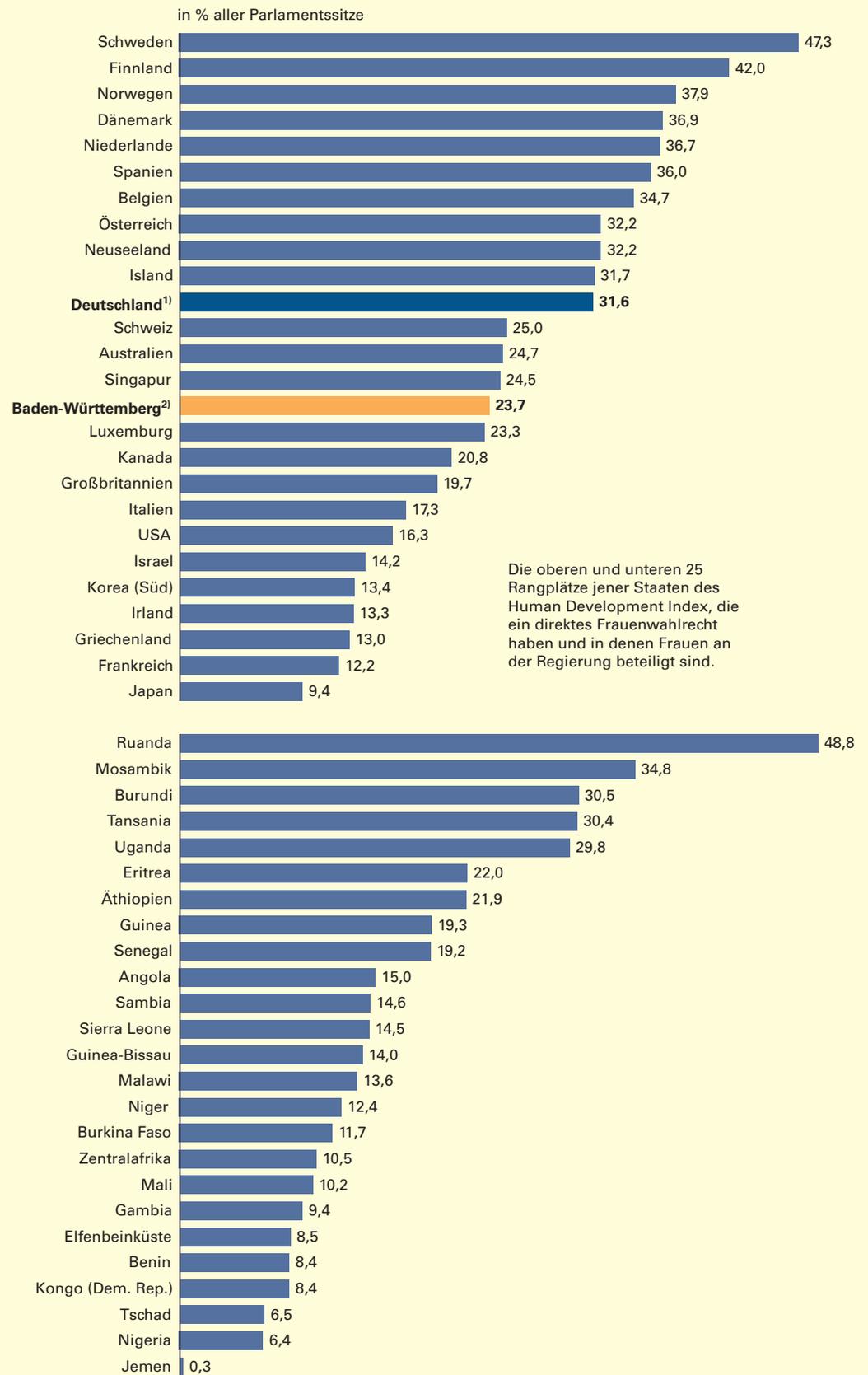
Das 1849 in Preußen erlassene Dreiklassenwahlrecht gewährte nur Männern ein aktives und passives Wahlrecht, wobei deren Stimmgewicht

S2

Anzahl der Staaten, in denen Frauen das erste Mal in ein Parlament (Unterhaus oder Einzelhaus) gewählt oder berufen wurden (Passives Wahlrecht)



S3 Frauen in Unter- oder Einzelhäusern am 31. Mai 2007*) nach ausgewählten Staaten



*) Baden-Württemberg: endgültiger Wert Landtagswahl 2006. – 1) Bundestag. – 2) Landtag.

Datenquelle: Human Development Report 2007/2008 (UN).

In Deutschland begann der offen ausgetragene Parteienkampf um das Frauenwahlrecht „mit Clara Zetkin ... einer der vehementesten Vorkämpferinnen für die politische Gleichstellung der Frauen in Deutschland Die lange Zeit in Stuttgart wohnende Clara Zetkin (geboren 1857 in Wiederau in Sachsen, gestorben 1933 in Archangelskoje bei Moskau) organisierte vom 18. bis 24. August 1907 die erste Internationale Frauenkonferenz in der Liederhalle. Daraus ging das Internationale Frauensekretariat hervor, dessen Sekretärin sie wurde. Auf ihre Initiative hin beschloss die Internationale Frauenkonferenz in Kopenhagen 1910 die Durchführung des Internationalen Frauentags am 8. März als Kampftag für Gleichberechtigung, Demokratie, Frieden und Sozialismus.“⁶ Ein wichtiges Ziel war das Wahlrecht für Frauen. Clara Zetkin sah darin ein Kampfmittel gegen die kapitalistische Gesellschaft.⁷

Nach dem Zusammenbruch des Kaiserreiches erklärte die damalige November-Revolutionen-Regierung am 12. November 1918: „Alle Wahlen zu öffentlichen Körperschaften sind fortan nach dem gleichen, geheimen, direkten, allgemeinen Wahlrecht aufgrund des proportionalen Wahlsystems für alle mindestens 20 Jahre alten männlichen und weiblichen Personen zu vollziehen.“ 18 Tage später wurde – von Männern – das aktive und passive Wahlrecht gesetzlich festgeschrieben. Bürgerliche Parteien im Reichstag lehnten das Wahlrecht für Frauen allerdings ab.

Am 19. Januar 1919, bei der Wahl zur verfassungsgebenden Nationalversammlung machten 82,3 % der Frauen und 82,4 % der Männer von ihrem Wahlrecht Gebrauch. Dabei wurden 37 Frauen, darunter 19 Sozialdemokratinnen in die Nationalversammlung gewählt. Nach dem schwedischen Wahlforscher Tingsten bevorzugten die Frauen bei den Wahlen zum Deutschen Reichstag von 1924 bis 1930 aber gerade jene Parteien, die ihnen das Wahlrecht vorenthalten hatten.^{8,9}

Bei den Reichstagswahlen von 1924 bis 1930 abgegebene Frauenstimmen je 100 Männerstimmen für

	1924/I	1924/II	1928	1930
Sozialistische Parteien	83	83	88	89
Bürgerliche Parteien	112	116	113	127

Das passive Wahlrecht verloren die Frauen in der Zeit des Nationalsozialismus wieder. Darüber hinaus wurden sie auch aus dem öffentlichen Dienst herausgedrängt, ihr Zugang zu Universitäten wurde auf ein Zehntel der Neumatrikulationen beschränkt, Anwalts- oder

Richtertätigkeiten wurden ihnen verwehrt, in den Krankenhäusern durften sie keine leitenden Stellungen bekleiden und zu Habilitationen wurden sie nicht zugelassen.¹⁰

Baden, Württemberg und Hohenzollern

Die wohl frühesten Ansätze eines Frauenwahlrechts in Baden-Württemberg finden sich in der Verfassung des Fürstentums Hohenzollern-Sigmaringen vom 11. Juli 1833. Dort hatten Witwen das Gemeindebürgerrecht zur Wahl der Kammer, die aus zwei fürstlichen Standesherrn, einem Geistlichen und 14 Delegierten der 7 gemeindlichen Wahlbezirke bestand. Das Stimmrecht musste allerdings durch die Söhne wahrgenommen werden.¹¹ Im Großherzogtum Baden engagierten sich bei der Märzrevolution 1848 zwar „republikanische Weiber“ aus dem demokratischen Milieu in „Frauen und Jungfrauenvereinen“¹² Ein allgemeines, auch sie einschließendes Wahlrecht war aber noch kein dringliches Thema. Und im Königreich Württemberg fand die Revolution nicht statt, was damals Spötter so sahen: „In Baden wird man Revolutionär und in (Alt)Württemberg Erweckungsprediger“

Nach der Märzrevolution dauerte es dann 70 Jahre bis man auch in den Ländern Baden, Württemberg und Hohenzollern die zuvor grundsätzlich ausgeschlossenen Frauen, Nichtchristen, Unvermögenden, Landlosen, Arbeiter und Arme einband.¹³ Nach Ina Hochreuther¹⁴ errangen 40 Frauen aus dem Südwesten in der Weimarer Republik (1919 bis 1933) Parlamentssitze und zwar

Deutscher Reichstag	5
Landtag von Baden	17
Württembergischer Landtag	18.

In den südwestdeutschen Nachkriegsländern (1946 bis 1952) wurden nach Hochreuther 25 Frauen in die verfassungsgebenden Versammlungen und in die Landtage gewählt, und zwar in

Württemberg-Baden	15
Baden	6
Württemberg-Hohenzollern	4.

Sozialdemokraten nehmen für sich in Anspruch, das Frauenwahlrecht durchgesetzt zu haben. Doch die Frauen bevorzugten bürgerliche Parteien und wählten Männer. Letzteres auch, da kaum Frauen für die Wahlen kandidierten, auch bei den Sozialdemokraten nicht. Das sollte sich erst in den 90er-Jahren ändern. ■

6 Güll, Reinhard: Von Clara Zetkin zu Angela Merkel, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 4/2006, S. 32 ff.

7 „Die Rechtsgleichheit der Geschlechter war also für die Arbeiterin nicht Endziel, sondern nur Mittel zum Zweck, damit sie gleich ausgestattet an Waffen mit dem Proletarier in den Kampf ziehen kann“ Vgl.: Rosenbusch, Ute: „Der Weg zum Frauenwahlrecht in Deutschland“, Baden-Baden 1998, S. 308.

8 Datenquelle: Tingsten, Herbert: Political Behaviour, Studies in Election Statistics, Stockholm Economic Studies, 1937 aus; Vogel, Bernhard/Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf: Wahlen in Deutschland. Theorie – Geschichte – Dokumente 1848–1970: Theorie, Geschichte, Dokumente 1848–1970, 1971, S. 70.

9 Eine detaillierte Zusammenstellung ist zu finden bei: Falter, Jürgen u.a.: Wahlen und Abstimmungen in der Weimarer Republik, 1986, S. 83 oder bei: Verein zur Förderung der Frauenpolitik in Niedersachsen in „... um die Stimmen der Frauen Materialien zum Wahlverhalten von Frauen sowie zur Parteienwerbung um Wählerinnen für den Geschichts- und Politikunterricht“ (von Ehrich Karin, Käthner Martina).

10 Vgl.: Helwig, Gisela: Weg zur Gleichberechtigung – Informationen zur politischen Bildung (Heft 254).

11 Vogel, B./ Nohlen, D./ Schultze, R.- O.: Wahlen in Deutschland. Theorie – Geschichte – Dokumente 1848–1970: Theorie, Geschichte, Dokumente 1848–1970, 1971, S. 70.

12 Vgl. Hippel, Wolfgang: Revolution im Deutschen Südwesten. 1998, S. 208.

13 Im Königreich Württemberg wurde bereits 1913 ein gleiches, geheimes, direktes, allgemeines Wahlrecht eingeführt, allerdings nur für Männer. In den 1850 von Preußen übernommenen und der preußischen Rheinprovinz zugeschlagenen hohenzollernischen Fürstentümern galt damit auch das 1849 in Preußen erlassene, am Einkommen orientierte „Dreiklassenwahlrecht“ für Männer.

14 Vgl. Hochreuther, Ina: „Frauen im Parlament, südwestdeutsche Abgeordnete seit 1919“, 1992.