

**Eva Nadai
Thanh-Huyen Ballmer-Cao
(Hrsg.)**

Grenzverschiebungen

**Zum Wandel des Geschlechterverhältnisses
in der Schweiz**

(Beiträge aus dem NFP 33)



SC 4219

A-1575574

Verlag Rüegger

dient. Mit der sozialen Realität stimmt es weniger denn je überein. Seine Funktion als Institution primärer wirtschaftlicher Sicherung der Frauen erfüllt dieses Modell nicht (mehr). Die existierenden Benachteiligungen dienen somit nicht einem sachlich gerechtfertigten, legitimen Ziel, das in keinem Zusammenhang mit den herkömmlichen Geschlechterrollen stehen würde. Vielmehr beruht die diskriminierende Ressourcenverteilung geradezu auf den überkommenen Geschlechterrollenzuweisungen.

Es stellt sich die Frage, ob ein anderes von den Geschlechterrollen losgelöstes legitimes Ziel die Ungleichbehandlungen rechtfertigen könnte. Ein solches Ziel kann aber nicht ausgemacht werden. Insbesondere ist das Anliegen, knappe Versicherungsressourcen einzusparen, kein legitimes Ziel. Wenn schon gespart werden muss, ist der Mangel auf beide Geschlechter zu verteilen. Es gibt keinen sachlichen Grund, weshalb er mittels einer indirekt diskriminierenden Ressourcenverteilung einseitig den Versicherten im häuslichen Aufgabenbereich angelastet werden sollte.

Daher stellt die Schlechterbehandlung von Versicherten im häuslichen Aufgabenbereich zufolge vordergründig geschlechtsneutral gefasster Rechtsnormen und Massnahmen eine unzulässige indirekte Diskriminierung von Frauen dar. Mit dem verfassungsrechtlichen Gleichstellungskonzept ist dies nicht vereinbar.

3.6 Fazit

Bei der Prüfung, ob eine vordergründig neutrale, *ein* Geschlecht jedoch faktisch stärker benachteiligende Regelung oder Massnahme gerechtfertigt werden kann, ist äusserste Zurückhaltung geboten. Hinter einer scheinbar sachlichen Begründung kann sich ein nicht zu rechtfertigendes geschlechterbezogenes Vorurteil verstecken.

Da direkte und indirekte Diskriminierungen von derselben Verfassungsbestimmung erfasst werden, müssen an die Rechtfertigungsgründe dieselben Anforderungen gestellt werden. Die in der IV heute noch bestehenden indirekten Diskriminierungen erfüllen die Anforderungen an eine Rechtfertigung klar nicht. Sie müssen aus verfassungsrechtlicher Sicht daher beseitigt werden. Bei dieser Aufgabe sind die rechtsetzenden Instanzen und die rechtsanwendenden Verwaltungs- und Gerichtsbehörden gleichermaßen gefordert.

Die unendliche Geschichte der Mutterschaftsversicherung: Zur Konstruktion von Geschlecht durch Sozialpolitik¹

Brigitte Studer, Gaby Sutter und Regina Wecker

1. Einleitung

Die Schweiz sei das Ursprungsland des Mutterschutzes. Das hatte jedenfalls der Bundesrat 1920 verkündet. Er bezog sich dabei auf das Fabrikgesetz des Kantons Glarus (1864) und das eidgenössische Fabrikgesetz (1877), Gesetze die ein Arbeitsverbot von sechs bzw. acht Wochen nach der Geburt enthielten. Allerdings sahen diese Gesetze keine Lohnfortzahlung während der Zeit des Arbeitsverbotes vor. 1920 standen dann Entscheidungen über den Beitritt der Schweiz zu internationalen Konventionen zur Diskussion, deren Ziel gerade diese Sicherung des Lebensunterhalts während der Zeit von Geburt und Wochenbett sein sollten. Weder Bundesrat noch Parlament waren aber bereit die finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen, sie lehnten den Beitritt zum internationalen Abkommen ab. Hingegen schlug der Bundesrat 1920 vor, eine Mutterschaftsversicherung einzurichten.²

Dieses Vorhaben ist bis heute nicht verwirklicht, die Stationen seiner Geschichte sind bekannt: 1945 wird der bereits 1920 formulierte Auftrag zur Schaffung einer Mutterschaftsversicherung in die Verfassung aufgenommen, aber trotzdem nicht durch die Gesetzgebung realisiert.³ Zwar wurde der Anspruch auf Unterstützung nicht allgemein bestritten, seine

1 Regina Wecker, Brigitte Studer, Gaby Sutter, Zum Wandel der Sonderschutzgesetzgebung für Frauen im schweizerischen Arbeitsrecht des 20. Jahrhunderts, MS, 1996 (Druck in Vorbereitung). Vgl. auch Gaby Sutter, Die weibliche Arbeitskraft in den 1950er Jahren: Diskussionen über die Sonderschutzgesetzgebung für Frauen im Eidgenössischen Arbeitsgesetz (1935-1964), in: Studien und Quellen 21, 1995, S. 195-240. Regina Wecker, Staatsbürgerrechte, Mutterschaft und Grundrechte, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 46, 1996, Nr.3, S. 383-410. Brigitte Studer, Familienzulagen statt Mutterschaftsversicherung? Die Zuschreibung der Geschlechterkompetenzen im sich formierenden Schweizer Sozialstaat, 1920-1945, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 47, 1997, Nr.2, S. 151-170.

2 Botschaft des Bundesrates über die Beschlüsse der ersten internationalen Arbeitskonferenz, abgehalten in Washington vom 29. Oktober bis 29. November 1919. Vom 10. Dezember 1920, in: Schweizerisches Bundesblatt 1920 V, S. 476 u. 553.

3 «Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Mutterschaftsversicherung einrichten. Er kann den Beitritt allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären, und es dürfen auch Personen, die nicht in den Genuss der Versicherungsleistungen kommen können, zu Beiträgen verpflichtet werden. Die finanziellen Leistungen des Bundes können von angemessenen Leistungen der Kantone abhängig gemacht werden.» Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV), Art. 34quinquies Abs. 4.

konkrete Umsetzung jedoch immer wieder erfolgreich bekämpft. So entspricht die rechtliche Situation heute fast der von 1920: Zwar verbietet das Arbeitsgesetz die Beschäftigung von Wöchnerinnen während 8 Wochen nach ihrer Niederkunft. Die Lohnfortzahlungspflicht, die das Obligationenrecht 1989 endlich festgesetzt hat, richtet sich aber nach der Dauer des Arbeitsverhältnisses, das Minimum beträgt nur 3 Wochen. Im ungünstigsten Fall besteht die Lohnfortzahlungspflicht also nicht einmal für die Hälfte der Zeit des gesetzlichen Arbeitsverbotes. Bei längerer Absenz infolge von Krankheit wird der Anspruch auf Schwangerschaftsurlaub nochmals um die Zeit der Krankheit reduziert.⁴

Nach einem zurückgezogenen Entwurf und einer längeren Debatte liegt nun erneut der Vorschlag für eine allgemeine Versicherung vor: er beinhaltet einen bezahlten Mutterschaftsurlaub von 14 Wochen und einen garantierten Erwerbssersatz von 80% des Lohnes. Für nicht erwerbstätige Frauen mit geringem Familieneinkommen ist die Zahlung eines einmaligen Beitrags vorgesehen.

Seit Ende 1995 wurde aber von Seiten der Arbeitgeberverbände wiederholt versucht, jedem neuen Versuch zur Realisation der Mutterschaftsversicherung die Berechtigung durch die Behauptung abzusprechen, das eigentliche Ziel des Verfassungsauftrags, soziale Sicherheit für Frauen im Zeitraum der Geburt zu schaffen, sei inzwischen erfüllt.⁵ Durch diese historische Argumentationsweise wird neben der Frage nach der gegenwärtigen Realisation die Geschichte der Mutterschaftsversicherung wichtig und die Frage danach, was das «eigentliche Ziel» dieses Verfassungsartikels war. Die Formulierung selbst ist zu lapidar, als dass man schlüssig damit belegen könnte, ob nach dem Willen des damaligen Gesetzgebers, das Anliegen der Mutterschaftsversicherung heute erfüllt sei. Tatsächlich sind seit der Annahme des Artikels 1945 die Leistungen, die Frauen bei der Geburt eines Kindes zustehen, ausgebaut worden, und zwar sowohl im Rahmen des Krankenversicherungsgesetzes, als auch im Rahmen der Regelungen des Obligationenrechts (OR). Ein Teil der erwerbstätigen Frauen

4 Schweizerisches Obligationenrecht (OR) Art. 324a. Im ersten Jahr entsteht ein Anspruch auf 3 Wochen bezahlten Urlaub, danach entsteht «je nach Dauer und den besonderen Umständen» Anrecht auf längere Lohnfortzahlung.

5 Peter Hasler, Direktor des Zentralverbandes schweizerischer Arbeitgeberorganisationen in der Neuen Zürcher Zeitung (NZZ) vom 11. Dezember 1995. Hasler hat inzwischen in der Tagesschau des Schweizer Fernsehen vom 8.3.98 seine Haltung auch gegenüber dem neuen Entwurf des Departements Dreifuss und der ständerätlichen Kommission sinngemäss nochmals bestätigt. Vgl. dagegen die Replik von Gabriela Riemer-Kafka, in NZZ vom 18. Dezember 1995.

hat bei Schwangerschaft zudem inzwischen aufgrund von Kollektiv- oder Einzelverträgen Anrecht auf Lohnfortzahlung, die weit über die im OR festgelegten Minimalfristen hinausgeht. In langfristigen und gesicherten Anstellungsverhältnissen erhalten Frauen, falls sie nach der Geburt ihre Erwerbsarbeit wieder aufnehmen, einen mehrmonatigen bezahlten Mutterschaftsurlaub.

Ist damit das Ziel des Verfassungsauftrags tatsächlich erfüllt und dem Willen des damaligen Gesetzgeber Genüge getan? Welche sozial-, geschlechter- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen prägten die Diskussionen um Mutterschaftsschutz und Mutterschaftsversicherung?

Im folgenden soll in Beantwortung dieser Fragen die historische Debatte um die Mutterschaftsversicherung im Kontext des Sozialversicherungssystems nachgezeichnet und in ihrer Wirkung auf die gesellschaftliche Wirklichkeit und die Konstruktion von Geschlecht und Geschlechterrollen analysiert werden.

2. Mutterschaftsschutz und Mutterschaftsversicherung 1919–1939

Die Schweiz war 1877 der erste Industriestaat, der für die in Fabriken beschäftigten Frauen den gesetzlichen Mutterschutz einführte. Obschon nicht zehn Wochen – wie es der bundesrätliche Vorschlag von 1875 noch vorgesehen hatte – erhielten Schwangere und Wöchnerinnen eine sogenannte gesetzliche «Schonzeit» von acht Wochen, wenn sie in einer Fabrik arbeiteten. Bestimmungen zum Schutz von Müttern waren demnach schon früh integraler Bestandteil des Arbeiterschutzes. Im Vordergrund stand die Sorge um die Gesundheit der Mutter und des Kindes, wobei die finanziellen Kosten dieser sozialpolitischen Schutzmassnahme damals noch allein den Wöchnerinnen aufgebürdet wurden, da für den Lohnausfall, der durch die gesetzlich vorgeschriebene Ruhezeit entstand, keine Entschädigung vorgesehen war. Im Unterschied zu späteren Sozialversicherungsmassnahmen, denen ein sozialer Umverteilungsmechanismus eingebaut wurde, hatten die frühen Bestimmungen zum Schutz der Mutterschaft rein einschränkenden Charakter, indem sie Vorschriften zur Beschränkung der Verwendung der Arbeitskraft aufstellten, ohne eine entsprechende materielle Abgeltung für die betroffenen Lohnabhängigen. Doch ohne finanzielle Entschädigung verkehrte sich die vorgeschriebene «Schonzeit» in einen gesetzlichen Zwangsurlaub. Diese Gesetzeslücke zwischen sozialpoliti-

scher Schutzintention und fehlenden praktischen Schutzmassnahmen wurde auch vom Bundesrat gesehen und die Behebung des Mangels als dringendes Desiderat gesetzgeberischer Tätigkeit in Aussicht gestellt. Insbesondere die Fabrikinspektoren betonten in ihren Berichten immer wieder, dass der Zweck des Gesetzes nicht erfüllt werde, da die Schwangeren und Wöchnerinnen aus finanziellen Gründen sehr oft gezwungen seien, während der vorgeschriebenen Ruhezeit eine andere Arbeit anzunehmen. Auch Frauenverbände verwiesen immer wieder auf diesen Widerspruch. Im Rahmen der Vorarbeiten zum Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (KUVG) von 1911 reichte der Bund Schweizerischer Frauenvereine (BSF) im Mai 1904 eine Eingabe an den Bundesrat ein, in welcher er energisch die Behebung dieses Widersinns forderte und die Behörden an ihre Aufgaben erinnerte: «Der Staat [...], der in guter Absicht eine ganze Kategorie von Arbeiterinnen während einer bestimmten Anzahl von Wochen ihres Verdienstes beraubt, hat die Pflicht dafür zu sorgen, dass sein Zweck auch erreicht und nicht mehr, wie bisher, zu Schaden werde.»⁶

Als Erfolg konnten es die Frauenorganisationen verbuchen, dass das vom Volk in der Referendumsabstimmung vom 4. Februar 1912 plebiszierte und am 1. Januar 1914 in Kraft getretene Kranken- und Unfallversicherungsgesetz das Wochenbett einer versicherten Krankheit gleichsetzte. Unter der Bedingung, dass die Wöchnerin ohne eine Unterbrechung von mehr als drei Monaten während mindestens neun Monaten Mitglied einer Kasse war, hatte sie Anspruch auf Leistungen während mindestens sechs Wochen, die nicht auf das gesetzliche Maximum der Leistungsdauer der Krankenpflege aufgerechnet werden durften.⁷ Womit aber keineswegs alle Mängel behoben waren. Denn zum einen sah das Gesetz kein Obligatorium vor, so dass längst nicht alle Frauen einer Versicherung angeschlossen waren. Noch 1935 waren erst die Hälfte aller Wochenbettfälle durch eine Versicherung gedeckt.⁸ Zudem enthielt die Krankenversicherung zwei Bestandteile: eine Pflegeversicherung und eine Taggeldversicherung. Lange waren staatlich anerkannte und subventionierte Kassen nicht verpflichtet, beide Versicherungsmöglichkeiten anzubieten. Während die Pflegeversicherung die Kosten des Wochenbetts übernahm, deckte die Taggeldversicherung den ausgefallenen Lohn oder Verdienst ab. Dies jedoch nur zu

6 Schweizerisches Bundesarchiv (BA), E 3340 (A) 1, Bd. 97.

7 Wegleitung an die Krankenkassen, Bern 1913, S. 42–43. BA, EDI 27, 1, Bd. 6. Sämtliche Bestimmungen galten sowohl für eheliche wie für aussereheliche Geburten.

8 Margarita Schwarz-Gagg, Ausbau der Mutterschaftsversicherung in der Schweiz. Eine Studie zur Revision der Krankenversicherung bearbeitet im Auftrag der Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik, Zürich/Leipzig, 1938, S. 140–144.

einem kleinen Teil. Insbesondere verheiratete Frauen wurden üblicherweise von den Krankenversicherungen nur in den unteren Taggeldklassen akzeptiert. Viele gewährten nur Männern das Höchsttaggeld von 4 oder 5 Franken.

Am Ende des Ersten Weltkrieges erfolgte in der Schweiz wie anderswo ein Schub sozialstaatlicher Regelungen. Nicht nur der freisinnigen Hegemonialmacht galt zu jenem Zeitpunkt Sozialpolitik als wichtiges Instrument zur Sicherung des inneren wie des äusseren Friedens. Auch der Völkerbund und die um ihn entstandenen Organisationen teilten diese Sichtweise und machten sich daran, dieses Prinzip durch eine Reihe sozialpolitisch fortschrittlicher internationaler Übereinkommen in die Praxis umzusetzen. Ein vermehrter Interventionsbedarf ist auch im Bereich des Mutterschutzes festzustellen, was nicht zuletzt den Menschenverlusten im Krieg zuzuschreiben war. Daneben wirkten sich aber auch generelle Befürchtungen um einen Rückgang der Natalität sowie gesundheitspolitische Absichten aus, denen auch der Bundesrat 1920 in seinem Geschäftsbericht Ausdruck gab: «Es ist verständlich, dass der in den kriegführenden Ländern beklagte Menschenverlust nach einem vermehrten Schutz von Mutter und Säugling ruft. Aber auch die Schweiz, deren Geburtsziffern im Sinken begriffen sind, wird, abgesehen von ethischen und sozialpolitischen Gründen, gut daran tun, der auf die Förderung eines gesunden Bevölkerungsnachwuchses gerichteten volkshygienischen Massnahme vermehrte Beachtung zu schenken und dabei insbesondere den schädlichen Einfluss der Arbeit der Frau während der Schwangerschaft und nach der Geburt noch nachdrücklicher und allgemeiner als bisher zu bekämpfen. Sie hat hieran auch ein Interesse im Hinblick auf die geplante Invalidenversicherung, da nach der Feststellung von Sachverständigen ein guter Mutterschaftsschutz geeignet ist, dem Entstehen von Tausenden und aber Tausenden von Invaliditätsfällen vorzubeugen.»⁹

Die im Oktober 1919 an der Washingtoner Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation, der die Schweiz ebenso wie dem Völkerbund als vollwertiges Mitglied angehörte, vertretene Schweizer Delegation befürwortete denn auch einstimmig den «Entwurf eines Übereinkommens betreffend die Beschäftigung der Frauen vor und nach der Niederkunft» (Nr. 5). Die paritätisch durch Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter sowie staatliche Repräsentanten zusammengesetzte Delegation unterstützte somit grund-

9 Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung im Jahre 1920, Bern 1921, S. 21.

sätzlich folgende gesetzgeberischen Desiderata: Frauen sollten in allen Betrieben der Industrie, des Gewerbes und Handels (mit der Ausnahme der Landwirtschaft) sechs Wochen nach der Entbindung nicht beschäftigt werden und mit ärztlichem Zeugnis auch sechs Wochen vorher der Arbeit fernbleiben dürfen. Während der ganzen Dauer der Abwesenheit sollte die Frau Anrecht auf eine Unterstützung entweder aus öffentlichen Mitteln oder aus einer Versicherung erhalten. Die finanzielle Entschädigung sollte genügend sein, «um sie und ihr Kind in guten gesundheitlichen Verhältnissen zu erhalten».¹⁰ Die nicht sehr griffige Umschreibung war deshalb gewählt worden – wie im Sitzungsprotokoll festgehalten ist –, weil man den oft sehr niedrigen Frauenlöhnen Rechnung tragen wollte. Aus dem selben Grund schien es gefährlich, im Übereinkommen festzulegen, dass ihnen die Hälfte oder der ganze Betrag ihres Verdienstes als finanzielle Unterstützung zuzusprechen sei.¹¹ Die Frau sollte auch vor Kündigung geschützt sein und sie hatte Anrecht auf unentgeltliche Behandlung durch einen Arzt oder eine Hebamme.

Für die gesetzliche Umsetzung gab das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement diese Vorschläge in die Vernehmlassung und berief noch im September 1920 eine Konferenz zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern über die Frage der Ratifikation des Übereinkommens ein. Dort äusserte sich eine Mehrheit «angesichts der grossen finanziellen Tragweite» gegen einen solchen Schritt. Wobei offenbar allseits betont wurde, dass man den Grundsatz eines Mutterschaftsschutzes vollauf begrüsse.¹² In seiner Botschaft vom 10. Dezember 1920 machte sich der Bundesrat diese Position zu eigen. «Wie sehr wir auch die Berechtigung des Mutterschaftsschutzes anerkennen», meinte er, «so halten wir doch andererseits einzelne Bestimmungen des Übereinkommens für schwer durchführbar».¹³ Als problematisch bezeichnete der Bundesrat die «Schonzeit» von sechs Wochen vor der Geburt, die ihr Anlass zu Missbrauch zu geben schien, besonders aber die Kosten der Verdienstaufschlagsentschädigung der Wöchenerinnen.

10 Botschaft des Bundesrates 1920, S. 476 u. 553.

11 Bureau international du travail (BIT), Compte rendu, 1ère session, 1919, S. 168, zit. nach Federico Marcos Rutschli, Der Sonderschutz der weiblichen Arbeitnehmer nach schweizerischem und internationalem Arbeitsrecht, Burgdorf 1985, S. 130. Die Bestimmung folgte in Inhalt und Formulierung eng dem Vorschlag, welchen eine vom internationalen Kongress für Frauenstimmrecht, der im Februar 1919 in Paris stattfand, bestellte Kommission erarbeitet hatte. S. Charte Internationale du Travail, présentée par le Comité féminin français du Travail, Paris 1919, S. 10–11.

12 Bundesamt für Sozialversicherung, Wirtschaftlicher Monatsbericht, September 1920, S. 24–25, BA, E 3340 (A) 1, Bd.162.

13 Botschaft Botschaft des Bundesrates 1920, S. 483.

Wie bereits die Konferenz vom September 1920 vorgeschlagen hatte, wurde angesichts der hohen Kosten eine Lösung durch eine Versicherung angestrebt, und zwar im Rahmen der Krankenversicherung. In erster Linie ging es darum, diese obligatorisch zu erklären und derart alle Wöchenerinnen erfassen zu können. In den Augen der Behörden und der Arbeitgeber hatte eine derartige Lösung den Vorteil, dass der Grossteil der Kosten von den Leistungsbezügerinnen und den anderen Versicherten getragen wurde. Wohingegen die Arbeitnehmervertreter eine Lösung bevorzugt hätten, gemäss welcher der Staat die Kosten voll getragen hätte, die also über Steuergelder finanziert worden wäre.¹⁴ Konkrete Schritte in die Richtung der Mehrheit wurden schon wenige Tage nach der Konferenz eingeleitet. Am 24. September 1920 beauftragte das zuständige Departement das Bundesamt für Sozialversicherung, «die Einführung einer Mutterschaftsversicherung» auf diesem Weg zu prüfen und eine Kommission einzuberufen, die die Revision des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes in Angriff nehmen sollte.¹⁵ Deren Arbeiten waren aber zur Zeit der Veröffentlichung des Bundesratsberichts im Dezember 1920 noch nicht abgeschlossen. Auf parlamentarischer Ebene folgte in beiden Kammern die grosse Mehrheit den Vorbehalten des Bundesrates gegenüber einer Ratifikation. Einzig die Sozialdemokraten liessen das Argument der zu hohen Kosten nicht gelten. Wie der Basel-Landschaffter Advokat Karl Brodtbeck im National anführte, hatte der Bundesrat in seiner Berechnung vergessen, die Entschädigungen abzuziehen, die die Arbeitgeber gemäss Obligationenrecht den in ihren Betrieben beschäftigten Frauen proportional zur Dauer des Anstellungsverhältnisses auszubezahlen hatten.¹⁶ Vor allem aber stand Höheres auf dem Spiel. Er glaube, liess Brodtbeck verlauten, «die Idee dieses Mutterschutzes [sei] eine derart humane und offenbar auch ausserhalb des Kreises unserer Partei geteilte, dass man die Sache nicht von der Hand weisen und sich an blossen Formalitäten nicht stossen sollte.»¹⁷

14 Protokoll der 59. Sitzung des Gewerkschaftsausschusses, 22. April 1921, Bern 1922, S. 4. – Diese prinzipielle Stellungnahme der Arbeiterorganisationen (Sozialdemokratische Parteien und Gewerkschaften), dass die Sozialversicherungen nur vom Staat und eventuell von den Arbeitgebern finanziert werden sollten, wurde in der Praxis schon seit der Jahrhundertwende zugunsten einer pragmatischeren Haltung aufgegeben, wie es das Beispiel der deutschen Sozialdemokratie zeigt, die in einem ersten Schritt (bis das System «verbessert» würde) lieber Arbeitnehmerbeiträge in Kauf nahm, als auf eine Altersrentenversicherung zu verzichten. Edgard Milhaud, La tactique socialiste et les décisions des congrès internationaux, Paris 1905, S. 35).

15 Bundesamt für Sozialversicherung, Wirtschaftlicher Monatsbericht, Oktober-November 1920, S. 21–22, a.a.O.

16 Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat (NR), 1921, S. 169.

17 Sten. Bull. NR, 1921, S. 169.

Die bürgerliche Mehrheit sah die Dinge anders. Ihre Argumentation war von den Grundsätzen eines ausgeglichenen Bundeshaushaltes einerseits, einer Garantie möglichst kostengünstiger Produktionsbedingungen für die Wirtschaft andererseits dominiert. Angesichts der «leeren Staatskasse» und der stark gewachsenen fiskalischen Belastung der Unternehmen, meinte der ständerätliche Kommissionssprecher, gelte es nun, «nüchtern» zu sein und nicht noch zusätzliche Forderungen aufzustellen.¹⁸ Am deutlichsten und nachhaltigsten brachte Bundespräsident Schulthess den freisinnigen Gesinnungswandel von der kurzen sozialpolitischen Euphorie zu einer realpolitischen Verzichtposition auf weitere soziale Gesetze und Massnahmen zum Ausdruck. Auf den sozialdemokratischen Vorschlag, die Industriellen sollten zu grösseren Leistungen für die Mutterschaftsversicherung herangezogen werden, entgegnete er im Nationalrat: «Sachlich ist der heutige Moment durchaus nicht günstig». Die Kohlenverbilligung sei durchgeführt worden, die Schweiz zähle über 100 000 Arbeitslose und die Handelsbeziehungen müssten neu geordnet werden, ohne dass man noch wisse wie. Und er fügte hinzu: «In einem solchen Moment, sage ich, muss man daran denken, dass zuerst gelebt werden muss, und es geht nicht an, dass man, von den besten Absichten beseelt, die Produktion immer mehr belastet, bis sie zusammenbricht, ohne dass man sich Rechenschaft gibt, welches die Folgen sind. [...] Hier sage ich, man bedenke das Ende. Wir wollen ernste Leute sein, wir wollen tun für die Arbeiterschaft und in sozialen Dingen, was wir können, aber wenn die Industrie nicht mehr verdient und nicht mehr bestehen kann, dann ist es überhaupt mit dem sozialen Fortschritt und mit der sozialen Ausgestaltung aus.»¹⁹

Beide Kammern folgten schliesslich mit grosser Mehrheit dem Vorschlag des Bundesrates, «von einem Beitritt zum Übereinkommen abzusehen». Sie konnten dies umso leichter tun, als sie gleichzeitig «von der Erklärung des Bundesrates, wonach die Einführung einer Mutterschaftsversicherung geprüft wird, [...] in zustimmendem Sinne Kenntnis» nahmen.²⁰ Womit die bereits angesprochene Variante eines Mutterschaftsschutzes im Rahmen der Krankenversicherung gemeint war.

Nachdem die Idee einer eigenständigen Mutterschaftsversicherung auf den Ebenen des Bundesrats, des Parlaments wie auch der im Herbst 1920 einberufenen Expertenkommission zum Ausbau einer Mutterschaftsversi-

18 Sten. Bull. SR, 1921, S. 419.

19 Sten. Bull. NR, 1921, S. 174–175.

20 Botschaft Botschaft des Bundesrates 1920, S. 488.

cherung verworfen worden war, wurde noch während der Parlamentsdebatte im März 1921 eine neue Expertenkommission bestellt, die die Revision der Krankenversicherung an die Hand nehmen sollte.

Die über fünfzigköpfige Kommission, in der wiederum eine Vertreterin des BSF sass, befürwortete anfänglich den Grundsatz eines allgemeinen Obligatoriums. Die Vertreter der Ärzteschaft hingegen gaben von Anfang an ihre Ablehnung eines Volksobligatoriums zu Protokoll, blieben jedoch vorerst in der Minderheit. In der Frage der Festsetzung des Krankengelds entschied die Kommission anlässlich ihrer ersten Sitzung im Mai 1921 mit einer Stimme Mehrheit für einen Einheitsbeitrag und gegen eine Abstufung nach Lohnklassen. Hingegen sollte die Versicherung auch die Hebammenkosten decken, eine Leistung, die die Bestimmungen des KUVG nicht einschlossen. Viel zu reden gab ausserdem die Frage, ob die Arbeitgeber zu einer Beitragsleistung verpflichtet werden sollten. Eine Konsultativabstimmung sprach sich knapp dafür aus.²¹

Als sich die Kommission Ende Februar/Anfang März 1922 erneut traf, hatte die Stimmung «unter dem Eindruck der gegenwärtigen Krisis und der verschiedenen gegen das allgemeine Obligatorium erhobenen Widerstände», wie das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement meinte, umgeschlagen. Die Mehrheit bejahte nun nur noch ein beschränktes Obligatorium.²² Anlässlich der dritten und letzten Sitzung der Kommission im Juli 1922 wurde diese Position schliesslich bestätigt.²³ Die Beratungen der Kommission galten damit als abgeschlossen. Doch die Revision kam nicht zustande, denn inzwischen war die Frage der Alters- und Hinterbliebenenversicherung in den Vordergrund gerückt und die Krankenversicherung wurde bereits 1923 ad acta gelegt.²⁴

Erst nach der Ablehnung in der Volksabstimmung von 1931 der Vorlage für eine Alters- und Hinterlassenenversicherung, auf welche die gesetzgeberischen Anstrengungen konzentriert gewesen waren, wurde die Frage der Mutterschaftsversicherung erneut aktuell. Die Schweizerische Vereinigung für Sozialpolitik nahm die Arbeiten zur Verwirklichung des von Parlament und Bundesrat versprochenen Ausbaus der Wöchnerinnenver-

21 Bundesamt für Sozialversicherung, Wirtschaftlicher Monatsbericht, Mai-Juni 1921, S. 16–17.

22 Monatsbericht des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVWD), 20. März 1922, S. 52, in: BA, E 3340 (A) 1, Bd. 162.

23 Monatsbericht des EVWD, 20. Juli 1922, S. 124–125.

24 Monatsbericht des EVWD, 20. Juli 1923, S. 129. Siehe auch die Geschäftsberichte des Bundesamtes für Sozialversicherung, BA, E 3340 (A) 1, Bd. 167 und die Geschäftsberichte des Bundesrates.

sicherung wieder auf. Sie griff dafür auf das Projekt des Leiters des Bundesamtes für Sozialversicherung, Dr. Giorgio, aus dem Jahre 1928 zurück, das die bestehende Wöchnerinnenversicherung schrittweise ausbauen wollte.²⁵ Als erste Etappe sah das Projekt die Schaffung einer obligatorischen Mutterschaftsversicherung für Industriearbeiterinnen vor. Die versicherten Frauen hätten während sechs Wochen nach der Niederkunft Anrecht auf ein festes Taggeld oder eine bestimmte Pauschalsumme gehabt. Die Prämien sollten auf Grund der von der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) regelmässig erhobenen Lohnnachweise festgesetzt werden. Für die ärztliche Hilfe oder Hebammenpflege sollte es weiterhin nötig sein, sich bei einer Krankenkasse zu versichern. Versicherungsträger wäre eine zentrale Mutterschaftskasse mit eigener Rechtspersönlichkeit gewesen. Die Durchführung, d.h. den Einzug der Prämien und die Kontrolltätigkeit, sollte der SUVA übertragen werden.

Der Finanzierungsmodus erscheint allerdings von Standpunkt des Lastenausgleichs zwischen allen Bevölkerungsgruppen her problematisch: die Versicherung hätte von den versicherten Frauen selbst sowie von den Arbeitgebern mit einem Anteil an den Prämien und dem Staat mit Zuschüssen bezahlt werden sollen. Männer wären von Beiträgen verschont geblieben.

Doch in den Antworten der um Stellungnahme gebetenen Organisationen ergaben sich derart unterschiedliche Standpunkte, dass eine Kompromisslösung kaum realisierbar schien. Nicht nur in der Frage des Obligatoriums sondern auch in derjenigen der Kreise der Beitragszahlenden wie in derjenigen der Leistungsempfängerinnen klafften unüberwindbare Gegensätze. So wurde die Beschränkung auf Fabrikarbeiterinnen kritisiert.

Zur Klärung der Bedürfnisse beschloss die Vereinigung auf Anregung des Bundesamtes für Sozialversicherung eine Untersuchung zu lancieren. Diese wurde von Margarita Schwarz-Gagg durchgeführt, in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherung, dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) und dem eidgenössischen Statistischen Amt. Daneben kooperierten noch zahlreiche weitere öffentlich- und privatrechtliche Institutionen. Die Resultate wiesen auf eine deutlich mangelhafte Versicherungsdeckung der Wöchnerinnen hin.

Doch obschon die Bundesbehörden 1938 endlich beschlossen, die Krankenversicherung sei in Form einer Partialrevision, die sich insbesondere auf den Wöchnerinnenartikel erstrecken sollte, neu zu regeln, versandete das Projekt kurz darauf abermals. Nicht nur konkurrierten weiterhin eine breite Palette inkompatibler Lösungsvorschläge, auch die Uneinigkeit über ein Obligatorium, das aber für eine solidarische Deckung der Kosten notwendig gewesen wäre, hemmte nach wie vor die Entwicklung einer Lösung. Die Antwort des Bundesrats 1939 auf eine Kleine Anfrage von Nationalrat Robert, ob die Schweiz nun gedenke, das Übereinkommen zum Mutterschaftsschutz zu ratifizieren, brachte die Pattsituation deutlich zum Ausdruck: «Die Widerstände gegen ein auch nur beschränktes Obligatorium der Krankenversicherung sind bei unserer Volke so stark, dass mit der Einführung auf eidgenössischem Boden für lange Zeit nicht zu rechnen ist.»²⁶ Noch im Jahre 1938 waren die kaum angelaufenen Revisionsarbeiten wieder aufs Eis gelegt worden.²⁷ Der Krieg brachte vorerst einen weiteren Stillstand.

Als Fazit für die Zwischenkriegszeit lässt sich demnach festhalten, dass ein scheinbares Paradox die Frage der Mutterschaftsversicherung kennzeichnete. Auf der kulturell-normativen Ebene war eine prinzipiell ablehnende Position zum Mutterschaftsschutz offenbar kaum mehr formulierbar. Die sozialpolitische Intervention der Bundes zugunsten des gesundheitlichen Schutzes der erwerbstätigen Mutter und ihres Kindes galt generell als ein Zeichen von Fortschritt und Zivilisation. Ein moderner Staat war seinen Staatsbürgerinnen diesen Schutz schuldig. Zu diesem grundsätzlichen gesellschaftlichen Standpunkt gesellte sich in der ersten Nachkriegsphase zudem noch ein konjunktureller Faktor, wonach sozialpolitische Massnahmen dringend notwendig seien, um einerseits den internationalen Frieden, andererseits die damals durch soziale Spannungen gefährdete gesellschaftliche Kohäsion und politische Legitimation zu gewährleisten. Auf der anderen Seite mangelte es aus mehreren Gründen am entsprechenden Handlungsbedarf, um die allseits als notwendig bezeichnete sozialpolitische Massnahme auch in die Gesetzesnorm und -praxis zu übersetzen. Eine erste Ursache dieser nicht vollzogenen Umsetzung lag zweifellos im wirtschaftskonjunkturellen Umschwung in den entscheidenden Jahren 1920–1922, als die Realisierung der Mutterschaftsversicherung auf der politischen Traktandenliste stand. Für die bürgerliche Seite galten damals so-

²⁶ Schweizerisches Bundesblatt 1939 I, S. 770–771.

²⁷ Bericht des Vorstandes der Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik an die Mitglieder über das Geschäftsjahr 1938, in: Schweizerische Landesbibliothek, V Schweiz 2907.

wohl eine Erhöhung der steuerlichen Belastung wie neue Lohnnebenkosten als ausgeschlossen. Als die Weichen entsprechend gestellt waren, blieb nur noch die angeblich kostengünstigere – weil vorwiegend von den Mitgliederprämien getragene – Variante der Realisierung einer Mutterschaftsversicherung im Rahmen der Revision der Krankenversicherung übrig. In diesem Bereich prallten aber grundsätzliche Positionen so heftig aufeinander, dass sich die verschiedenen Versicherungsmodelle gegenseitig aus dem Feld des politisch Möglichen herauskatapultierten. Insbesondere gelang es der einflussreichen Ärztelobby ein allgemeines Obligatorium zu verhindern, was aber gleichzeitig auch die einzige Lösungsvariante ausschloss, die versicherungstechnisch Sinn machte. Denn ohne generelles Obligatorium würde eine Mutterschaftsversicherung nur die sogenannten schlechten Risiken vereinigen, nämlich die erwerbstätigen Frauen im gebärfähigen Alter, und somit wäre das Grundprinzip jeder Versicherung überhaupt verunmöglicht gewesen. Als weiterer Faktor darf die schwache Vertretung der Frauen auf allen Entscheidungsstufen gelten. Ohne politische Mitbestimmungsrechte war auf ihr Verhalten an der Urne keine Rücksicht zu nehmen und sie konnten auch nicht mittels der Referendumsdrohung auf die Ausformulierung eines Gesetzes Einfluss nehmen.²⁸ In den ausserparlamentarischen Kommissionen war die weibliche Vertretung, die erst noch ein von der individuellen Einstellung der Entscheidungsträger der politischen Behörden und Verwaltung abhängiges Zugeständnis darstellte, stets eine kleine Minderheit, während sie von der parlamentarischen Ebene wiederum gänzlich ausgeschlossen blieben.

Doch letztlich ausschlaggebender als versicherungstechnische Probleme und das Aufeinanderprallen vielfältiger Partikularinteressen dürfte sich ein anderer Grund erwiesen haben. Mit der finanziellen Abdeckung des Risikos «Mutterschaft» über eine Sozialversicherung wäre eine soziale Funktion finanziell entschädigt und somit gesellschaftlich-symbolisch anerkannt worden, die viele Zeitgenossen höchstens pragmatischerweise als unausweichliche Tatsache wahrnahmen, die sie aber keineswegs fördern wollten: die erwerbstätige Mutter.

3. Der Bundesverfassungsartikel (1942–1950)

Das Vorhaben den Lebensunterhalt in der Zeit unmittelbar vor der Geburt, im Wochenbett und während einer bestimmten Zeit danach zu sichern, kam im Zusammenhang mit der Volksinitiative «Für die Familie» wieder auf die politische Bühne, allerdings wie durch einen Nebeneingang. Die Initiative wurde von der Schweizerischen Konservativen Volkspartei 1941 initiiert. Ihr programmatischer erster Satz lautete:

«Die Familie als Grundlage von Staat und Gesellschaft geniesst in ihrer Gründung und in ihrem Bestand den Schutz des Bundes. Ihre Rechte und Bedürfnisse sind in der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik in besonderer Weise zu berücksichtigen.» Weiterhin wird dann konkret die Ausrichtung von Familien-, Kinder- und Alterszulagen gefordert, sowie Massnahmen zugunsten der Familie auf dem Gebiet des Siedlungs- und Wohnungswesens. Eine Mutterschaftsversicherung ist nicht erwähnt.²⁹ Erst der Gegenvorschlag des Bundesrates nimmt das Anliegen wieder auf, und zwar in der Form des späteren Verfassungsartikels 34^{quinquies}: «Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Mutterschaftsversicherung einrichten.» Offensichtlich war es im Interesse des Bundesrates das alte Postulat, das immer wieder hin und her geschoben worden war, endlich auf diesem Weg zu konkretisieren.³⁰ Damit hoffte er sich auch die Unterstützung des linken Spektrums von National- und Ständerat zu sichern, die dem Familienschutzartikel allein eher kritisch gegenüber standen und erhöhte zudem die Aussicht auf Erfolg in der Volksabstimmung.³¹

Die bundesrätliche Botschaft zur Familieninitiative, in der Bundesrat seinen Gegenvorschlag, den Familienartikel begründet, steht stark auf dem Boden eugenischer Argumente.³² Zumindest werden alle familien- und bevölkerungspolitischen Entwicklungen des letzten Jahrhunderts vor diesem Hintergrund evaluiert und damit auch deutlich gemacht, dass man der

29 Vgl. dazu: Studer 1997, S. 151–170.

30 Vgl. dazu das Votum von Bundesrat Stampfli, Sten. Bull. NR 1944, Wintersession, S. 531.

31 Vgl. dazu das Votum von Ständerat Wenk, SP Basel-Stadt, Sten. Bull. Ständerat (SR) 1945, Frühjahrssession 1945, S. 25.

32 Eugenik, verharmlosend und verschleiern mit «Wissenschaft vom guten Erbe» übersetzt, sieht im Geburtenrückgang und in der Degeneration der Bevölkerung die Bedrohung des 20. Jahrhunderts. Zur Überwindung postuliert sie die bewusste Steuerung der menschliche Fortpflanzung durch Auslese, durch Massnahmen, die eine Vermehrung der sog. Erbgesunden fördert («positive Eugenik») und die sog. Erbkranken an der Zeugung von Nachkommen hindert («negative Eugenik») als Ziel. Ehe und Fortpflanzungsverhalten sollten im Dienst des «gesunden Volkskörpers» stehen. Für die Schweiz vgl. dazu Regina Wecker, Eugenik – individueller Ausschluss und nationaler Konsens. In: Guex et al. (Hg.) Krisen und Stabilisierung, die Schweiz in der Zwischenkriegszeit. Zürich 1998.

28 Vgl. dazu Wecker 1996, S. 383–410.

Förderung der Familie «staatspolitische Bedeutung» beinhalte und sie auch als Instrument zur Geburtenförderung, der «Verbesserung des Volkskörpers» und als Mittel gegen «Überfremdung» sah.³³ Die Bedrohung der Volksgesundheit durch die «Zunahme der Erbkranken» und die «Häufigkeit der Erbkrankheiten» sowie die Notwendigkeit von «erbhygienischen Massnahmen»³⁴ werden als Tatsachen akzeptiert und in Zusammenhang mit dem Postulat der Familienförderung gestellt. Die Mutterschaftsversicherung wird allerdings kaum in den eugenischen Argumentationszusammenhang gestellt. Im Vergleich zu den «Familienbestimmungen» wird die Initiative auffallend selten erwähnt.

Die wenigen Redner, die sich in der Parlamentsdebatte 1944/45 direkt mit der Mutterschaftsversicherung auseinandersetzen, kamen aus dem linken Spektrum. So betonte der Basler Ständerat Wenk (SP), der dem Familienartikel insgesamt sehr kritisch gegenüberstand, die Wichtigkeit der Mutterschaftsversicherung, weil das Arbeitsverbot im Fabrikgesetz ohne finanzielle Absicherung für den Zeitraum «eine ausserordentlich brutale Massnahme» sei, die nur dazu führe, dass Frauen in dieser Zeit schlechter bezahlte Heimarbeit annähmen.³⁵

Bundesrat Stampfli begründete, warum man die Mutterschaftsversicherung in den Familienartikel integrieren wollte und warum dies einer Lösung im Rahmen des Krankenversicherungsgesetzes vorzuziehen sei: der Verfassungsartikel bot die Möglichkeit auch nicht Versicherte zur «Lastentragung» heranzuziehen. Zudem wollte man dem Gesetzgeber möglichst grosse Freiheit bei der konkreten Ausgestaltung eines Versicherungsmodells schaffen.³⁶ Stampfli bezeichnete die Mutterschaftsversicherung sogar als vorrangig und die Realisierung sei auch rasch möglich, «weil die Vorarbeiten weithin abgeschlossen» seien.³⁷

In den Voten der anderen Redner jedoch wurden Frauen und Mütter eher im Zusammenhang mit den ebenfalls in der Vorlage geforderten Familienzulagen erwähnt. So führte Nationalrat Jakob Kägi (SP Zürich) aus:

33 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren «Für die Familie» vom 10. Oktober 1944, in: BBl 1944, S. 902 ff.

34 Titelüberschriften der Botschaft, BBl 1944, S. 916, 917.

35 Sten.Bull. SR 1945, Frühjahrsession 1945, S. 25.

36 Die damalige Forderung beinhaltete eindeutig den Anspruch auf einem obligatorischen Lohnersatz für Erwerbstätige, schloss aber auch die Leistungen an nicht Erwerbstätige nicht aus.

37 Sten.Bull. SR 1945, Frühjahrsession 1945, S. 30.

«Darum möchte ich sagen, dass wir aufgrund dieses Verfassungsartikels die Mutter den Kindern zurückgeben sollten. Wieviel Mutterliebe und mütterliche Fürsorge geht dadurch verloren, dass die Eltern bis zum späten Abend ihrer Familie entzogen sind [...] dem kann nur dadurch abgeholfen werden, dass wir neben den Kinderzulagen eine Mütterhilfe gewähren, damit die Familie mit drei oder mehr Kindern die Mutter für die Erziehung der Kinder zu Hause behalten kann.»³⁸ Die «Mütterhilfe» sollte sowohl der Arbeiterfrau, wie der Bäuerin ermöglichen sich den Kindern zu widmen, zum selben Zweck forderte Kägi auch das obligatorische Dienstjahr. Hauptziel war, allen Schichten «den Willen» zu geben «sich der Armengeössigkeit zu entziehen.»³⁹

Von einer Verbindung von Berufs- und Familienleben war nicht die Rede. Man diskutierte bewusst stärker über die Massnahmen, die – wie die Mütterhilfe – geeignet schienen, die Erwerbstätigkeit zu vermindern.

Die (männliche) Schweizer Stimmbevölkerung folgte im November 1945 den Anträgen von National- und Ständerat und nahm den Familienschutzartikel und – in seinem Schosse – den Auftrag, eine Mutterschaftsversicherung einzurichten in die Bundesverfassung auf.

Damit war das alte Postulat der zwanziger Jahre sozusagen geadelt worden, allerdings war die Verwirklichung damit nicht garantiert. Zunächst wurde eine Expertenkommission unter Leitung des Direktors des Bundesamtes für Sozialversicherung, Saxer, eingesetzt. Die Kommission erarbeitete einen Gesetzesentwurf und sprach sich mit grosser Mehrheit dafür aus, dass die Mutterschaftsversicherung ohne Rücksicht auf die ebenfalls anstehende Revision des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes, so rasch wie möglich verwirklicht werden sollte.⁴⁰ Allerdings wurde der Gesetzesentwurf bald kritisiert, da er keine allgemeine und obligatorische Versicherung enthielt. Dass zunächst noch ein grosses öffentliches Interesse an der Versicherung bestand zeigt die Tatsache, dass sogar die Rektoratsrede von Prof. Ernst Anderes, anlässlich der 114. Stiftungsfeier der Universität Zürich im Mai 1947 dieser Frage gewidmet war. In der folgenden Zeit wird aber die Angst spürbar, der Staat würde die zusätzlichen Kosten nicht verkraften können. Von den Linksparteien und der Arbeiterbewegung wurde trotzdem weiterhin auf eine rasche Verwirklichung gedrängt. So hiess es in

38 Sten.Bull. NR 1944, Wintersession 1944, S. 534.

39 Sten.Bull. NR 1944, Wintersession 1944, S. 535.

40 Vgl. NZZ vom 10.5.1946.

der Arbeiterzeitung vom 31.5.1947: «Wenn der Entwurf auch nicht restlos alle Wünsche erfüllt, so bedeutet er doch ein Dokument grossen sozialpolitischen Fortschritts. Es wird darauf geachtet werden müssen, dass er von den zuständigen Behörden nicht rückwärts, sondern vorwärts zum rechtskräftigen Gesetz entwickelt wird.»⁴¹

Gerade aber das war nicht der Fall. 1948 wurde nämlich mitgeteilt, dass die Verwirklichung der Mutterschaftsversicherung nun doch mit der Totalrevision des Bundesgesetzes über die Kranken- und Unfallversicherung gekoppelt würde. Das Basler Volksblatt wertet das als eine «Vertagung der Mutterschaftsversicherung auf völlig unbestimmte Zeit.»⁴² Ab 1950 zeichnete es sich dann deutlich ab, dass mit einer baldigen Realisierung nicht zu rechnen war.

Ein Rückblick auf die erste Auseinandersetzung mit der Mutterschaftsversicherung nach dem ersten Weltkrieg weist einige Parallelen auf. Unter dem Eindruck des Beitrags von Frauen zur Kriegswirtschaft war man erneut verbal bereit, den Erwerbsausfall zu finanzieren. Anders als nach dem ersten Weltkrieg wird auch nicht mit zu hohen Ausgaben argumentiert. Hier scheint die Einbettung in den Familienartikel und die «hohe» Aufgabe der Familienförderung, die, wie es Bundesrat Stampfli zum Abschluss der Ständeratsdebatte betonte, «des Schweisses der Edlen wert ist»⁴³ kleinliche Rechnereien zu verunmöglichen. Man war zunächst bereit hohe Ausgaben zu tätigen. Schon bald nach dem Krieg aber schwand diese Bereitschaft erneut. Der Nebeneingang des Familienschutzes hatte also der Mutterschaftsversicherung nicht den Auftritt auf der Bühne der sozialpolitischen Massnahmen gesichert. Anders als die Alterssicherung, die von den Initianten der Familieninitiative ebenfalls gefordert wurden, wurde die Mutterschaftsversicherung nicht durch die Gesetzgebung verwirklicht. Der Wille die Vereinbarkeit zwischen Familienrolle und Erwerbsrolle zu vergrössern war nicht gewachsen.

41 Ähnlich äusserte sich das katholische Luzerner Vaterland, vgl. Artikel vom 11.9.1947.

42 Basler Volksblatt vom 18.10.1948.

43 Sten.Bull SR 1945, Frühjahrsession 1945, S. 32.

4. Die «Verschleppung» der Mutterschaftsversicherung in der Nachkriegszeit

In der Nachkriegszeit kam trotz erneuter Anläufe die Schaffung einer Mutterschaftsversicherung nicht zustande. Im Jahre 1952 wurde eine Expertenkommission eingesetzt, die den Auftrag erhielt, einen Vorentwurf zu einem Gesetz auszuarbeiten, das gleichzeitig die Kranken- und die Mutterschaftsversicherung regeln sollte.⁴⁴ Zwei Jahre später legte die Kommission einen Entwurf vor, der eine obligatorische Mutterschaftsversicherung im Hinblick auf die Krankenpflegeleistungen vorsah, obwohl die Krankenversicherung in der Schweiz noch nicht obligatorisch war.⁴⁵ Die Expertenkommission war der Ansicht, dass eine Mutterschaftsversicherung nur dann wirksam werde, wenn sie für die überwiegende Mehrheit der Frauen im gebärfähigen Alter obligatorisch sei, da sonst weit mehr Frauen als Männer unversichert bleiben würden.⁴⁶ Das vorgeschlagene Obligatorium umfasste jedoch nur die Krankenpflege. Nach wie vor offen blieb die Frage der Lohnausfallsentschädigung. Die Expertenkommission kam zum Schluss, auf solche Leistungen zu verzichten, da sie der Auffassung war, dass jene Frauen, die in besonderem Masse einen Ersatz des wegen Schwangerschaft und Wochenbett eingetretenen Lohnausfalls benötigten, im allgemeinen durch Gesamtarbeitsverträge (GAV) geschützt werden können.⁴⁷ In einzelnen GAV war zwar eine Lohnzahlungspflicht an Wöchnerinnen verankert, aber längst nicht alle Berufe waren gesamtarbeitsvertraglich geregelt. Insbesondere die sogenannten Frauenberufe waren gewerkschaftlich schlecht organisiert.

In der Vernehmlassung zum Gesetzesentwurf von 1954 wurde einerseits seitens der Frauen- und Familienverbände die fehlende Lohnausfallsentschädigung kritisiert, andererseits seitens der Ärzte und der bürgerlichen Parteien das Teilobligatorium für die Mutterschaftsversicherung abgelehnt. Die Frauenverbände hatten auch eine Taggeldversicherung unter Einbezug einer Lohnausfallentschädigung für die Zeit des Verdiensta-

44 A. Saxer, Die Revision der Krankenversicherung und die Einführung der Mutterschaftsversicherung, Bundesamt für Sozialversicherung 27.10.1954, S.18/19; Schweizerisches Wirtschaftsarchiv (SWA) VoK XIII 2.

45 Eidgenössische Expertenkommission für die Revision der Krankenversicherung und die Einführung einer Mutterschaftsversicherung, Bericht und Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Kranken- und die Mutterschaftsversicherung vom 3.2.1954, SWA VoK V 2; der Familienschutzartikel von 1945 sah die Möglichkeit eines eidgenössischen Teilobligatoriums im Hinblick auf eine Mutterschaftsversicherung vor.

46 Vgl. beispielsweise die Zahlen des Bundesamtes für Sozialversicherung aus dem Jahre 1958: 120 761 mehr Männer als Frauen waren Mitglied einer Krankenversicherung. NZZ, 16.3.1960; Bericht Expertenkommission 1954, S. 51 f.

47 Bericht Expertenkommission 1954, S. 53 ff.; Saxer 1954, S. 20, SWA VoK XIII 2.

falls vor und nach der Niederkunft postuliert. Als minimale Regelung sollte dieser Vorschlag wenigstens für diejenigen erwerbstätigen Frauen gelten, welchen durch Gesetz das Arbeiten während sechs Wochen nach der Niederkunft verboten war.⁴⁸ Die Frauenverbände waren sich einig, dass das im Vorentwurf vorgesehene Teilobligatorium der Mutterschaftsversicherung unerlässlich sei, die Vorstellungen über den Umfang des Obligatoriums hingegen gingen auseinander.⁴⁹

Konservative Parteien und die Familienverbände befürworteten zwar eine Mutterschaftsversicherung, reagierten aber sehr zögerlich. So meinte die SVP in ihrer Eingabe, dass Massnahmen, «die dem Ernährer der Familie ein den Bedürfnissen der Familie angepasstes Einkommen sichern» dringender seien. Aus «psychologischen und ethischen Gründen» sollte die Mutterschaftsversicherung nicht an die erste Stelle der im Familienschutzartikel vorgesehenen Massnahmen gerückt werden. Die Mutterschaft und die Geburt seien in der Familie «ein freudiges Ereignis und nicht eine Krankheitserscheinung oder gar ein Unglück.» Man habe daher «gefühlsmässig Hemmungen», ihnen wie einem «Schadenrisiko» zu begegnen. Jedenfalls entstehe durch «die Überbewertung» der Mutterschaftsversicherung die Gefahr, dass der «leider weit verbreiteten Psychose Vorschub geleistet» werde, die Geburt sei in der Regel eine «gefährliche, gesundheitsstörende Angelegenheit», was sie im Normalfall sicher nicht sei.⁵⁰ Obwohl gerade die Familienverbände und die christlich-bürgerlichen Parteien zu den Initiatorinnen des Familienschutzartikels gehörten, versuchten sie bei der gesetzlichen Umsetzung der Mutterschaftsversicherung deren Dringlichkeit herunterzuspielen, da sie offensichtlich eine Schwächung der traditionellen Familie fürchteten.

Vernehmlassungen und Zeitungsberichterstattung zeigen, dass der Vorschlag der Expertenkommission schliesslich am Widerstand gegen ein Obligatorium der Mutterschaftsversicherung scheiterte. Vor allem die bürgerlichen Parteien und die Ärzteschaft lehnten eine Versicherungspflicht ab, weil sie fürchteten, dass ein Teilobligatorium der Mutterschaftsversiche-

48 Arbeitsgemeinschaft der Schweizerischen Frauenverbände für die Kranken- und Mutterschaftsversicherung, in: Die Tat, Zürich, 3. September 1954; in dieser Arbeitsgemeinschaft waren Vertreterinnen des BSF, des Gemeinnützigen Frauenvereins, des Schweizerischen Katholischen Frauenbundes und des Staatsbürgerlichen Verbands katholischer Schweizerinnen. Vergleiche Brief vom 23.11.1955 an Bundesrat Etter, BA E3340 (B) 1986/147 Band 69.

49 Ebenda. Vgl. auch NZZ, 30.11.1954.

50 Vaterland, 19.3.1955. – Andererseits kritisierte die SVP die vorgeschlagenen Leistungen als ungenügend, insbesondere weil kein Verdienstersatz vorgesehen war. Ebenda.

rung zwangsläufig ein allgemeines Obligatorium der Krankenversicherung nach sich ziehen würde.⁵¹ Der hartnäckige Kampf um die Frage des Versicherungsobligatoriums führte dazu, dass der Gesetzesentwurf nicht weiterbehandelt wurde. Stattdessen wurde eine Teilrevision der Krankenversicherung ohne die strittigen Punkte an die Hand genommen. Das neue Gesetz⁵² wurde 1964 vom eidgenössischen Parlament verabschiedet. Es sah weder das ursprüngliche Obligatorium noch eine Lohnausfallsentschädigung vor. Dagegen wurden die Wochenbettleistungen stark erweitert. Neben verbesserten Entschädigungen für Arzt-, Hebammen- und Spitalkosten, wurde auch die Taggeldversicherung ausgebaut. Frauen konnten sich neu zum gleichen Taggeld wie Männer versichern lassen. Ausserdem wurde die Leistungsdauer von sechs auf zehn Wochen erhöht.⁵³

Die Neuregelung der Taggeldversicherung für Frauen ersetzte keineswegs eine Mutterschaftsversicherung. Erstens waren im Jahre 1964 lediglich rund 75% aller Wochenbettfälle versichert. Davon waren zwar rund 70% der versicherten Frauen auch für ein Taggeld versichert. Da jedoch nur die höchsten Taggeldansätze einen Erwerbssersatz darstellen vermochten, würde dies hohe Prämien voraussetzen.⁵⁴ Dies bedeutet, dass gerade Frauen mit geringen Einkommen am wenigsten Aussicht auf eine finanzielle Entschädigung hatten, die dem Lohnausfall entsprechen würde.

Die Schaffung einer Mutterschaftsversicherung scheiterte in der Nachkriegszeit nicht nur Rahmen der Revisionen des KUVG, sondern auch bei der Ausarbeitung eines neuen Arbeitsgesetzes, das im Jahre 1964 in Kraft trat. Bereits in den ersten Entwürfen in den 1930er Jahren forderten die Frauen- und Familienverbände sowie Gewerkschaften und einige Kantone die Schaffung einer Mutterschaftsversicherung im Rahmen des Arbeitsgesetzes.⁵⁵ Die Frage der Mutterschaftsversicherung wurde in den Kommissionsarbeiten und Vernehmlassungen immer wieder diskutiert, blieb aber bis am Schluss ohne Lösung. An einer Tagung der Eidgenössischen Fabrikkommission im Jahre 1948 kamen die Mitglieder überein, diese Angelegenheit im Zusammenhang mit der Revision des KUVG weiterzuer-

51 Vgl. NZZ, 17.11.1955; Arbeiter-Zeitung, Basel, 25.11.1955.

52 Bundesgesetz betreffend Änderung des ersten Titels des aus dem Jahre 1911 datierenden Bundesgesetzes über die Kranken- und Unfallversicherung vom 13. März 1964.

53 Margarita Schwarz-Gagg in NZZ, 2.4.1966; Margarita Schwarz-Gagg, Der Sonderschutz für jugendliche und weibliche Arbeitnehmer, in: Eduard Naegeli (Hg.), Einführung in das Arbeitsgesetz, Bern 1966, S. 190f.

54 Schwarz-Gagg in NZZ, 2.4.1966.

55 Eingabe der Zentralstelle für Frauenberufe an das BIGA vom 14. November 1935, S. 2, BA 7171(A) 1974/37 Schachtel 35. Entwurf NAG 1934 Art. 125; Entwurf SGB 1935 Art. 88.

folgen.⁵⁶ Die Kommissionsmitglieder der Kleinen Expertenkommission, welche das Arbeitsgesetz ausarbeitete, waren im Jahre 1949 überzeugt, dass bezüglich der Lohnzahlungspflicht anzunehmen sei, dass sie «in Bälde» durch die Mutterschaftsversicherung abgelöst werde.⁵⁷ In der Vernehmlassung im Jahre 1952 stellte die Schweizerische Familienkommission resigniert fest: «Inzwischen ist die Mutterschaftsversicherung in unserem Lande einen wahren Leidensweg gegangen, und auch heute ist ihre Verwirklichung, die im Familienschutzartikel bestimmt verheissen wird, keineswegs sicher.» Die Familienschutzkommission forderte, wenigstens für alle dem ArG unterstellten Arbeitnehmerinnen eine Regelung zu finden und schlug vor, eine Erwerbsausfallentschädigung sowie Leistungen an Kosten von Geburt und Wochenbett über die (öffentliche und private) Unfallversicherung auszurichten.⁵⁸ Obwohl die Frauen- und Familienverbände, die Gewerkschaften, einige Kantone sowie die Kommissionsmitglieder immer wieder betonten, dass der Schutz der Schwangeren und Wöchnerinnen erst wirksam werde, wenn über eine Mutterschaftsversicherung eine Erwerbsausfallentschädigung ausgerichtet würde, blieb die Angelegenheit stecken. Im Rahmen des ArG wurde keine Lösung zur Verwirklichung einer Mutterschaftsversicherung gesucht, sondern stets auf die Revisionsbestrebungen des KVUG verwiesen. Somit beschränkte sich der Mutterschutz im Rahmen des ArG in erster Linie auf Arbeitsverbotsmassnahmen. Erwerbstätige Mütter blieben nach der Niederkunft acht Wochen ohne Einkommen oder waren gezwungen, das Arbeitsverbot zu umgehen, indem sie beispielsweise Heimarbeit verrichteten. In ihrer Untersuchung über Heimarbeiterinnen stellte Annemarie Frei fest, dass einige Frauen oft bis zum letzten Tag vor der Niederkunft nähten und bereits wenige Tage nach der Geburt ihres Kindes wieder an der Maschine sassen. Daneben besorgten sie ohne Hilfe Kind und Haushalt.

Die Heimarbeiterin Frau O. hatte ihr 5. Kind daheim geboren. «Mit Stolz berichtet sie, dass ihr Arbeitgeber von der Geburt nichts gemerkt habe. Vom 5. Tage an sass sie wieder an der Nähmaschine.»⁵⁹

Trotz der anhaltenden Hochkonjunktur wurden in der Nachkriegszeit sowohl im Rahmen der Revision des KVUG wie bei der Ausarbeitung eines

56 Eidgenössische Fabrikkommission, Protokoll der 52. Tagung, Mai 1948, S. 52. SWA VoM 32c.

57 Kleine Expertenkommission, Protokoll der 5. Tagung, Mai 1949, S. 61. SWA VoM 32c.

58 Schweizerische Familienschutzkommission an BIGA vom 9.6.51, BA 7171(A) 1968/242 Schachtel 10.

59 Annemarie Frei, Die verheiratete Heimarbeiterin mit Kindern. Ergebnis einer Umfrage bei 50 Heimarbeiterinnen der Stadt Zürich. Diplomarbeit der Schule für Sozialarbeit Zürich, 1948, S. 57.

neuen Arbeitsgesetzes die Realisierung einer Mutterschaftsversicherung verhindert. So blieben Erwerbsarbeit und Mutterschaft in der Schweiz weiterhin unvereinbar. Es dauerte weitere zwei Jahrzehnte, bis auf Bundesebene erneute Schritte zur Schaffung einer Mutterschaftsversicherung unternommen wurden, die jedoch erneut erfolglos blieben. Sowohl die Volksinitiative «Für einen wirksamen Schutz der Mutterschaft» im Jahre 1984 wie auch die Teilrevision des KVUG drei Jahre später, die unter anderem ein Mutterschaftstaggeld vorsah, wurden in der Volksabstimmung abgelehnt.⁶⁰ Schliesslich brachte die Revision des Schweizerischen Obligationenrechts von 1989 eine gewisse Verbesserung für erwerbstätige werdende Mütter, da eine Lohnfortzahlungspflicht für die Dauer des achtwöchigen Arbeitsverbotes festgesetzt wurde. Diese richtet sich jedoch nach der Dauer des Arbeitsverhältnisses. Ausserdem kann die Frist von acht Wochen im Krankheitsfalle um die Zeit der Krankheit verkürzt werden.

5. Deregulierung und Mutterschaftsversicherung

Die Diskussion zeigt, dass es das Ziel des Gesetzgebers war, soziale Sicherheit für die gesamte Zeit von Schwangerschaft und Wochenbett für erwerbstätige Frauen zu schaffen. Dieses Ziel wurde bisher nicht erreicht.

Aufgrund der aktuellen Tendenz der Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse nimmt sogar die Zahl der erwerbstätigen Frauen zu, für die bisher kein bezahlter Mutterschaftsurlaub besteht. Das Obligationenrecht macht das Recht der Lohnfortzahlung von der Art des Arbeitsvertrages und der Anstellungsdauer abhängig. Befristete Arbeitsverträge, Arbeit auf Abruf, unechte «selbständige Arbeit» – die zu den neuen Trends auf dem Arbeitsmarkt zu zählen sind – lösen nur geringe oder gar keine Leistungen des Arbeitgebers aus. Das gleiche gilt im Falle einer Neuanstellung, selbst in einem ansonsten gesicherten und regulierten Arbeitsverhältnis.

«Auslagerungen» und Privatisierungen öffentlicher Aufgaben verkleinern zusätzlich die Gruppe jener Frauen, die auf eine ausreichende Leistung des öffentlichen Arbeitgebers hoffen konnten. Durch die Lösung aus der

60 Ueltschi, Kathrin, Die Fehlgeburt der Mutterschaftsversicherung, in: D'Studäntin kunnt. 100 Jahre Frauen an der Uni Basel. Basel 1991, S. 123–132.

staatlichen Verwaltung stehen auch deren bisherige Sicherheiten wieder zur Disposition.

Damit ist deutlich, dass gerade aufgrund der gegenwärtigen wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Situation die Schaffung einer Mutterschaftsversicherung dringend notwendig ist. Sie ist eine Teil der sozialen Sicherheit, ohne die die Deregulierungsprozesse für Frauen untragbar werden.⁶¹

Der neue Vorschlag des Departements Dreifuss beinhaltet einen bezahlten Mutterschaftsurlaub von 14 Wochen vor und einen garantierten Erwerbsersatz von 80%. Für nicht erwerbstätige Frauen mit geringem Familieneinkommen ist die Zahlung eines einmaligen Beitrags vorgesehen. Gemäss der bundesrätlichen Botschaft soll die Finanzierung der Leistungen an erwerbstätige Frauen durch 0,1% paritätische Lohnprozente erfolgen, die Leistungen an nicht erwerbstätigen Frauen sollen aus allgemeinen Bundesmitteln finanziert werden. Inzwischen hat die zuständige Ständerratskommission vorgeschlagen, die Versicherung anstelle von Lohnprozente zunächst über die Erwerbsersatzordnung und dann mit 0,25% zusätzlichen Mehrwertsteuerprozente zu finanzieren. Auf der Leistungsseite entsprechen die Vorschläge der Kommission aber denen des Bundesrates.⁶² Gegenüber weitergehenden früheren Entwürfen hat dieser Vorschlag, natürlich gravierende Nachteile, die hier nur kurz angesprochen werden sollen.⁶³ Mit den 14 Wochen bewegt man sich am unteren Rand der Leistungen, die in Europa gerade noch toleriert werden. In den Branchen mit Lösungen in Gesamtarbeitsverträgen und den öffentlichen Verwaltungen, die bisher bessere Leistungen erbringen, besteht die Gefahr der Anpassung nach unten. Zudem ist das Modell ganz auf die Mutter ausgerichtet und zementiert tendenziell die traditionelle Rollenverteilung.

In Anbetracht der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ist jedoch selbst diese Minimallösung ein Fortschritt, weil sie zumindest in einem Teilbereich soziale Sicherheit für alle schwangeren Frauen schafft, unabhängig von der Art des Arbeitsvertrages und der Beschäftigungsdauer. Das wirtschaftliche «Risiko Schwangerschaft» wird wenigstens zum Teil «sozialisiert». So gese-

61 Vgl. Elisabeth Joris und Regina Wecker, Mutterschaftsregelungen und Arbeit auf Abruf. Historische Beispiele und ihre aktuelle Bedeutung, in: Bühler, Maurer, Wyler (Hg.), Deregulierung und Chancengleichheit – Neue Herausforderung an Staat und Gesellschaft, Zürich 1998.

62 Vgl. Tagespresse vom 17.2.98.

63 Das «Frauenparlament» hat entsprechend reagiert und einen Urlaub von 16 Wochen gefordert. Vgl. Tagespresse vom 4.5.98.

hen sind auch die Leistungen an nicht erwerbstätige Frauen mit niedrigem Familieneinkommen eine notwendige Ergänzung: wenn die Arbeitsverhältnisse immer kurzfristiger werden, wechseln auch Phasen von Erwerbstätigkeit und Nichterwerbstätigkeit schneller und bedürfen anderer sozialer Absicherung.

Neben der sozialpolitischen Ebene, auf der es darum geht die materielle Sicherheit für Frauen zu erhöhen, kommt den Bemühungen um die Realisation der Mutterschaftsversicherung noch auf einer anderen Ebene Bedeutung zu. Die lange Weigerung das Risiko «Mutterschaft» finanziell abzudecken und wie einen anderen Erwerbsausfall zu behandeln, verstärkte die Differenz zwischen männlichen und weiblichen Arbeitskräften. Sie kam einer Nichtanerkennung der Tatsache gleich, dass für viele Frauen Mutterschaft nicht das Ende der Erwerbstätigkeit bedeutete, dass sie wie Männer auf das Einkommen angewiesen waren. Sie unterstützte damit die Vorstellung von der Erwerbswelt als männlichem Bereich, in dem sich Frauen nur vorübergehend aufhielten, dem sie, sobald sie schwanger wurden, den Rücken kehrten, um sich ihren «eigentlichen Aufgaben» zu widmen. Die Folgen dieser Vorstellung für die Stellung aller Frauen auf dem Arbeitsmarkt sind weitreichend: mit der durch Mutterschaft festgelegten Differenz waren niedrige Löhne und kürzere Ausbildungszeiten ebenso legitimiert wie mangelnde Aufstiegschancen. Damit war die Geschlechterhierarchie auf dem Arbeitsmarkt erneut festgeschrieben.

Die Verstärkung der Differenz bezieht sich allerdings nicht nur auf den Bereich des Arbeitsmarktes. Mit Hilfe des Diskurses wird vielmehr umfassender versucht, die Geschlechterhierarchie festzuschreiben, «Geschlecht zu konstruieren».⁶⁴ Wenn man davon ausgeht, dass Geschlecht als kulturelles Konstrukt durch gesetzlichen Normen und Diskurse, bewusst und unbewusst «hergestellt» wird, erhält die konstante Weigerung, den Verdienstaufschlag zu ersetzen und die Bevorzugung anderer sozialpolitischer Anliegen noch eine weitergehende Bedeutung. Sie wies Mütter nicht nur ideologisch klar der Familienwelt zu, sie liess zudem ihre Arbeit auch in diesem Bereich als wertlos erscheinen und wertete damit Frauen als Geschlecht ab.

64 Zur Auseinandersetzung mit der Theorie von der Konstruktion von Geschlecht vgl. Regina Gildemeister und Anglika Wetterer, Wie Geschlechter gemacht werden. Die soziale Konstruktion der Zweigeschlechtlichkeit und ihre Reifizierung in der Frauenforschung, in: Knapp/Wetterer (Hg.), Traditionen – Brüche, Freiburg 1992, S. 201–254. und Regina Wecker, Zwischen Ökonomie und Ideologie. Arbeit im Lebenszusammenhang von Frauen im Kanton Basel-Stadt 1870–1910, Zürich 1997, S. 15ff. – Im Bezug auf Mutterschaftsversicherung und Schutzgesetze vgl. Wecker, Studer, Sutter 1996.