GENDER OPEN REPOSITORIUM

Der Sozialstaat aus der Geschlechterperspektive : Theorien, Fragestellungen und historische Entwicklung in der Schweiz

Studer, Brigitte

1998

https://doi.org/10.25595/191

Veröffentlichungsversion / published version
Sammelbandbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Studer, Brigitte: *Der Sozialstaat aus der Geschlechterperspektive : Theorien, Fragestellungen und historische Entwicklung in der Schweiz*, in: Studer, Brigitte; Wecker, Regina; Ziegler, Béatrice (Hrsg.): Frauen und Staat / Les femmes et l'Etat (Basel: Schwabe AG, 1998), 184-208. DOI: https://doi.org/10.25595/191.

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY 4.0 Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu dieser Lizenz finden Sie hier:

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de

Terms of use:

This document is made available under a CC BY 4.0 License (Attribution). For more information see:

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en

GenderOpen – Repositorium für die Geschlechterforschung: www.genderopen.de

FREIE UNIVERSITÄT BERLIN

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

ITINERA

Fasc. 20 · 1998

Frauen und Staat

Les Femmes et l'Etat

Herausgeberinnen/Editrices:
Brigitte Studer, Regina Wecker, Béatrice Ziegle

Allgemeine Geschichtforschende Gesellschaft der Schweiz

Société Générale Suisse d'Histoire

Società Generale Svizzera di Storia

ITINERA

Fasc. 20 · 1998

Frauen und Staat

Les Femmes et l'Etat

Berichte des Schweizerischen Historikertages
in Bern, Oktober 1996

Journée nationale des Historiens Suisses
à Berne, octobre 1996

Herausgeberinnen/Editrices:
Brigitte Studer, Regina Wecker, Béatrice Ziegler

Herausgegeben von der Allgemeinen Geschichtforschenden
Gesellschaft der Schweiz

Publié par la Société Générale Suisse d'Histoire

Président de la commission des publications:	Prof. Yves Collart IUHEI, rue de Lausanne 132 1211 Genève
Druck und Verlag:	Schwabe & Co. AG

Der Sozialstaat aus der Geschlechterperspektive

Theorien, Fragestellungen und historische Entwicklung in der Schweiz

Brigitte Studer

Résumé

Les typologies de l'Etat social établies par les sciences sociales ont tendance à négliger la différence des genres. Malgré leur utilité par ailleurs, il leur échappe ainsi à quel point toutes les structures des divers Etats sociaux sont historiquement marquées par les idées et les attentes sociales en ce domaine, mais aussi combien, dans la pratique, la réalité peut s'avérer différente pour les femmes selon les pays. Dans une perspective historique, il importe encore de tenir compte de la part prise par les femmes à la construction de l'Etat social soit en tant que pourvoyeuses, soit en tant que récipiendaires des services sociaux. Une question encore ouverte concerne l'influence exercée par le mouvement des femmes dans la formulation des politiques sociales. Cet article présente et problématise les principales conceptualisations de l'Etat social et les actuels questionnements de l'histoire dans une perspective de genre. Dans un second temps, il dessine les contours de l'Etat social suisse en mettant l'accent sur la protection de la maternité. Il s'interroge aussi sur les raisons historiques qui ont conduit à la formation d'un système d'assurances sociales fortement orienté sur une division traditionnelle du travail entre hommes et femmes.

Am 1. Schweizerischen Kongress für die Interessen der Frau 1896 in Genf sprach der Neuenburger Grossrat und Grütlianer Edouard Steiner über die Versicherung von «verlassenen» Frauen gegen die Risiken Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit und Alter. Als patentes Mittel, um diesen Armutsrisiken vorzubeugen, bezeichnete er die Einführung von «Aussteuerkassen», die jedem jungen Mädchen das Heiraten erleichtern würden. Denn seiner Meinung nach lag die beste Versicherung in der Ehe: «La meilleure assurance de la femme contre les risques d'abandon misérable, c'est souvent, ce devrait être toujours, le mariage.»[1] Es genügte somit den Ehemann zu versichern, denn unter der Bedingung, dass dieser seine Pflicht ernst nehme und die Frau versorge, sei sie ausreichend geschützt: «Il est clair qu'en assurant l'homme, chef de famille, contre les accidents, la maladie ou l'abandon pendant la vieillesse, nous assurerons du même coup les femmes qui dépendront de ces chefs de famille, pour peu que ceux-ci comprennent leur devoir.»[2] Nun waren längst nicht alle Frauen verheiratet, wie auch Steiner wusste. An die Stelle der Familie sollten für die ledigen und für die «verlassenen» Frauen staatliche oder private Einrichtungen treten.[3] Dies aber als Notlösung. «Quant à l'assurance directe de la femme célibataire ou veuve contre les risques d'abandon misérable, elle a sa grande importance aussi et doit être organisée parallèlement avec les mesures que nous préconisons pour faciliter le mariage; mais elle ne doit être envisagée que comme d'une utilité secondaire par rapport aux dites mesures. L'assurance de la femme contre l'abandon misérable avant l'âge de la majorité, pendant la vieillesse ou en cas d'accident, de maladie ou de chômage, est à la restauration de la famille, ce que le remède est à l'hygiène. Nous devons tendre par l'hygiène à rendre le remède inutile.»[4]

Wie aber wäre eine solche Versicherung zu organisieren? Sollte sie obligatorisch oder freiwillig sein? Die Frage war damals hoch aktuell, im Januar 1896 war die bundesrätliche Botschaft zum Unfall- und Krankenversicherungsgesetz erschienen, das ein Obligatorium für Unselbständigerwerbende unter einem gewissen Jahreseinkommen vorsah. Der Referent bekannte sich als Anhänger der Zwangsversicherung. Denn den Frauenorganisationen sollte es ein Anliegen sein, fügte er hinzu, eine allgemeine obligatorische Versicherung für die drei erwähnten Risiken Tod des Vaters, Alter sowie Krankheit und Unfall zu fordern, «en insistant pour que la femme soit placée, sous ce rapport, sur un pied d'égalité absolue avec l'homme».[5] Daher erschien es ihm nötig, einen Finanzierungsmodus auf der Basis des Umlageverfahrens und einer proportionalen Steuer anzustreben und nicht eine Versicherung über den Arbeitgeber.

Steiners Ansatz blieb am Kongress nicht unwidersprochen. Eine ausländische Delegierte protestierte heftig gegen die von ihm gemachte Unterscheidung zwischen verheirateten und ledigen Frauen. Und die schliesslich von den Anwesenden angenommene Resolution forderte den Einbezug aller Frauen, unabhängig ihres Zivilstandes, in die Versicherungskassen.[6] Doch trotz der negativen Stellungnahme der Schweizer Frauen an ihrem ersten nationalen Kongress fand das Prinzip der Aufteilung des weiblichen Geschlechts je nach Zivilstand Eingang in das schweizerische Sozialversicherungssystem. Es ist dies eine der strukturellen Benachteiligungen von Frauen im Sozialstaat, die heute von der Geschlechterforschung hervorgehoben wird.

1 Ed. Steiner, «Assurance de la femme contre les risques d'abandon misérable, en cas de maladie, d'accident, de chômage ou pendant la vieillesse», in: *Bericht über die Verhandlungen des Schweizerischen Kongresses für die Interessen der Frau, Genf 1896*, Bern 1897, S. 205–216, hier S. 205.

2 Ebd., S. 214.

3 Steiner machte einen Unterschied zwischen Waisen, Erkrankten, Verunfallten, Alten und Invaliden, für die die öffentliche Hand Verantwortung zu übernehmen hätte, und den Witwen und Arbeitslosen, die der privaten Wohlfahrt überlassen werden könnten.

4 Steiner, «Assurance de la femme», a.a.O., S. 214.

5 Ebd., S. 211.

6 Ebd., S. 216.

Damit eng verknüpft ist eine zweite, im Ansatz Steiners enthaltene Prämisse, die die Sozialpolitik aller Länder explizit oder implizit durchzieht, nämlich das Subsidiaritätsprinzip. Es besagt, dass die Öffentlichkeit oder der Staat in der Regel erst da eingreifen, wo die familiären Bande versagen. Die von den modernen Wohlfahrtsstaaten garantierten sozialen Rechte bauen stets auf einer gewissen «Grundausstattung» an Fürsorge und Schutz in der Familie auf, die zwar je nach Kontext unterschiedlich sein kann, ohne die jedoch kein Staat auskommt. Angesichts der nach wie vor dominanten Rollenteilung fällt der Grossteil dieser innerfamiliären sozialen Aufgaben den Frauen zu. Zudem sind viele Bedürfnisse alleinstehender Personen in einem stark auf die Familiennorm zugeschnittenen System nicht oder nur wenig berücksichtigt. Zu den Risikogruppen, die besonders armutgefährdet sind, zählen auch heute noch ledige Mütter und geschiedene Frauen mit Kindern.[7]

Schliesslich weisen die in der Elaborationsphase des Schweizer Sozialversicherungssystem von Grossrat Steiner vorgetragenen Ausführungen zur Frage der Versicherungsform und Finanzierungsart auf eine dritte, für das Geschlechterverhältnis massgebliche Vorentscheidung hin: Welche Gruppen sollen sozial geschützt werden, und wer bezahlt für wen, oder wie solidarisch soll die Versicherung sein? Indem er für eine allgemeine obligatorische Versicherung plädierte, die entweder durch die Beiträge der Mitglieder oder durch Steuern finanziert werden sollte, wies der Redner präzis auf die Grenzen des schliesslich in der Schweiz wie in anderen Ländern vorherrschenden erwerbsorientierten Sozialversicherungssystems hin. Die nicht im Arbeitsmarkt Integrierten fallen grossenteils durch die Maschen dieses um die Erwerbstätigen gezogenen Sicherheitsnetzes. Vor allem aber zeitigt der Grundsatz von einkommensabhängigen Leistungen zwei besondere Nachteile für Frauen. Zum einen finden sich Frauen meist in schlechter bezahlten Stellen als Männer und erhalten dementsprechend kleinere Renten oder tiefere Versicherungsgelder. Zum andern sind verheiratete nicht-erwerbstätige Frauen in diesem Muster in der Regel zwar auch versichert, jedoch nur vermittelt über ihren Mann. Eigene Rentenansprüche haben sie erst, wenn entsprechende Korrektive ins System eingebaut worden sind, was in manchen Ländern erst nachträglich und zumeist unvollständig geschehen ist. Die Familie wurde derart gesellschaftlich und versicherungstechnisch zur hierarchischen Risikoeinheit gestempelt. Dieses Muster mochte in der Praxis für viele Ehefrauen problemlos funktionieren, zeigte aber seine Schwächen, sobald eine Frau nicht der Ehenorm entsprach. Geschiedene Frauen und unverheiratete Mütter, mithin Frauen ohne Ernährer, mussten (und müssen oft auch heute noch) mit Zweitklassleistungen in Form von Sozialhilfe oder Fürsorge Vorlieb nehmen. Eine weitere Konsequenz dieses auf die tradierte geschlechtsspezifische Arbeitsteilung und auf die Regel eines männlichen Familienlohns abgestimmten Systems liegt auf der normativen Ebene.[8] Die gängige Geschlechterordnung wurde als einzige private Sozialbeziehung rechtlich und materiell abgestützt. Durch die damit einhergehende gesellschaftliche Förderung wurde sie denn auch legitimiert, andere Formen des Zusammenlebens hingegen nicht.

Die eben skizzierten prinzipiellen Mängel hinsichtlich des sozialen Schutzes des weiblichen Geschlechts finden sich nicht in allen Staaten gleich stark ausgeprägt. Bestimmend ist in erster Linie der Typus des Wohlfahrtssystems. Daneben erweisen sich auch sozioökonomische Faktoren, politische Regeln und Machtverhältnisse, zivilrechtliche Normen und die Prinzipien des Steuerwesens, gesellschaftliche Traditionen und Praktiken sowie kulturelle Muster und Leitbilder in bezug auf Mutterschaft und Erwerbstätigkeit als prägend. Im folgenden sollen einige sozialwissenschaftliche Ansätze vorgestellt werden, die in der komparativen und theoretischen Analyse der sozialen Sicherheit gebräuchlich sind. Diese Typologisierungen und Modelle sind aus der Geschlechterperspektive einer kritischen Betrachtung zu unterziehen. Treffen sie auch unvermindert für die Lage der Frauen, ja aller Frauen, zu? Gelten die einschlägigen Erkenntnisse und Deutungen über die Genese, die Struktur, die Praxis, die Initianten und die Akteure des Sozialstaats auch noch im Fall der Mitberücksichtigung des weiblichen Geschlechts? Eine andere Problemstellung, auf die ich hier eingehe, beschäftigt dagegen eher die Geschichtswissenschaft. Es geht um die Frage, welchen Anteil die Frauen an der Konstruktion des Sozialstaates gehabt haben, welche Vorstellungen sie entwickelt haben und ob sie vermocht haben, diese auch durchzusetzen. In einem zweiten Teil möchte ich dann am Beispiel einiger

7 Die stärkere weibliche Betroffenheit durch Armut lässt sich auch historisch nachweisen. Vgl. für die Schweiz die Beiträge in Anne-Lise Head, Brigitte Schnegg (Hg.), *Armut in der Schweiz (17.–20. Jh.)*, Zürich 1989.

8 Siehe zu dieser Problematik im Fall Frankreichs u.a. Laura L. Frader, «Engendering Work and Wages. The French Labor Movement and the Family Wage», in: dies. und Sonya O. Rose (Hg.), *Gender and Class in Modern Europe*, Ithaca u. London 1996, S. 142–164; für die USA Martha May, «Bread Before Roses. American Workingmen, Labor Unions, and the Family Wage», in: Ruth Milkman (Hg.), *Women, Work, and Protest. A Century of U.S. Women's Labor History*, London 1985, S. 1–21 und Ron Rothbart, «'Homes Are What Any Strike Is About': Immigrant Labor and the Family Wage», *Journal of Social History* 23, 1989, Nr. 2, S. 267–284, für Grossbritannien Jane Humphries, «Class Struggle and the Persistance of Working-Class Family», *Cambridge Journal of Economics* 1, 1977, S. 241–258, Wally Seccombe, «Patriarchy Stabilized. The Construction of the Male Breadwinner Norm in Nineteenth Century Britain», *Social History* 11, 1986, S. 53–76, Hal Benenson, «The Family Wage and British Working Women's Consciousness in Britain, 1880–1914», *Politics and Society* 19, 1991, S. 71–108; für die Schweiz Brigitte Studer, «'Genre' et 'classe' dans le mouvement ouvrier. L'arrangement social autour de la législation protectrice du travail au tournant du siècle», in: Jean Batou et al. (Hg.), *Pour une histoire des gens sans Histoire. Ouvriers, exclues et rebelles en Suisse 19e–20e siècles. Mélanges offerts à Marc Vuilleumier*, Lausanne 1995, S. 121–136, dies., «Familienzulagen statt Mutterschaftsversicherung? Die Zuschreibung der Geschlechterkompetenzen im sich formierenden Schweizer Sozialstaat, 1920–1945», *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 47, 1997, Nr. 2, S. 151–170.

Sozialversicherungszweige überlegen, welche Formen der Geschlechterordnung in den Schweizer Sozialstaat eingeschrieben worden sind. In Anbetracht der noch lückenhaften Forschungslage müssen diese Hinweise allerdings kursorisch ausfallen.

Staat, Markt, Familie und die Geschlechterordnung: Die sozialwissenschaftliche Sicht

So zahlreich die Typologien der Wohlfahrtsstaaten auch sein mögen, die von ihnen vorgenommenen Zuordnungen der verschiedenen Länder variieren kaum. Am einflussreichsten dürfte heute die von Gøsta Esping-Andersen vorgelegte Konzeptualisierung sein, welche auf einem etwas älteren zweigliedrigen Modell von Richard Titmuss aufbaut.[9] Esping-Andersen unterscheidet drei verschiedene Typen von Systemen oder, in seiner Begrifflichkeit, von «Regimen», die sich jeweils durch ein ganz bestimmtes Verhältnis der drei Variablen Staat, Markt und Familie auszeichnen.

Das *Markt- oder liberale Modell* verteilt soziale Hilfe nur zielgerichtet, grundsätzlich bedarfsabhängig, an die Armen. Seine Logik beruht auf dem Glauben an die regulierenden Kräfte des Marktes. Dieser verschafft jedem das Seine, entsprechend den eigenen Leistungen. Wenn das Individuum aus Gründen, die ausserhalb seiner Verantwortung liegen, auf dem Markt die Ressourcen zum Überleben nicht beziehen kann, sollen zuerst familiäre Solidaritäten, dann private Wohlfahrtsmassnahmen helfen. Der Staat hat erst an letzter Stelle zu intervenieren. Das System stigmatisiert Bedürftige. Die USA, Kanada oder Australien gelten als prototypisch.

Das *Versicherungsmodell oder das konservativ-korporatistische Modell* verteilt den sozialen Schutz je nach beruflichem Status und Besitzstand. Die Leistungen sind auf die eigenen Beiträge abgestuft; das System ist kontributiv. Für die lebenslänglich Vollzeiterwerbstätigen garantiert es eine gute Absicherung des Lebensstandards beim Eintritt der sozialen Standardrisiken Alter, Krankheit, Unfall, Invalidität, Arbeitslosigkeit und Tod. Für die einer solchen Normbiographie nicht entsprechenden Personen ist ein Überlebensminimum mit Fürsorgecharakter vorgesehen. Diese Variante des Sozialstaates ist sozial wenig redistributiv, die Solidarität verläuft vorwiegend innerhalb der eigenen Berufsgruppe, etwa zwischen den Gesunden und Kranken oder zwischen den Erwerbstätigen und den aus dem Arbeitsmarkt herausgefallenen Arbeitslosen. In diesem Typ ist auch der Einfluss der Kirche und der katholischen Soziallehre hoch zu veranschlagen. Traditionelle Familienwerte werden gestützt, indem die Sozialversicherung nicht erwerbstätige Frauen ausschliesst und die Familienzulagen die Mutterschaft fördern sollen. Als typische Vertreter gelten Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich.

Das *universalistische oder sozialdemokratische Modell* offeriert allen Staatsbürgern und -bürgerinnen einen hohen Grad an sozialer Sicherung und Dienstleistungen nach Mittelschichtsstandard. Leistungsansprüche gründen auf den Bedürfnissen und nicht auf den eigenen sozialen Beiträgen. Privilegiert wird eine allgemeine vertikale Solidarität mit explizit egalitärer Zielsetzung. Das System ist hoch redistributiv und wird über Steuern finanziert. Die Familienkosten sollen sozialisiert werden, Männer und Frauen steht das gleiche Recht auf Erwerb zu. Verwirklicht ist das System vor allem in den skandinavischen Ländern.[10]

In Wirklichkeit existiert kein «Regime» in Reinform. In alle sind Elemente der anderen eingebaut. Gleichwohl bestehen zwischen ihnen weiterhin fundamentale Unterschiede, nicht zuletzt was das Geschlechterverhältnis angeht. Denn neben der offensichtlichen Differenz zwischen einem System, das Bedürftigkeit gesellschaftlich stigmatisiert und soziale Hilfe von zahlreichen administrativen Hürden abhängig macht, und einem anderen, das soziale Unterstützung als Recht qualifiziert, welches mit dem Staatsbürgerstatus einhergeht, ist es für Frauen entscheidend, ob erstens eine soziale Umverteilung stattfindet und zwar vor allem, ob diese auch zwischen den Geschlechtern verlaufe und zweitens wie flexibel die Grenzen zwischen Erwerbstätigkeit und Nicht-Erwerbstätigkeit sind.

Sowohl die Frage des Einkommenstransfers zwischen Erwerbstätigen und Nicht-Erwerbstätigen wie diejenige einer Möglichkeit temporären Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt macht Esping-Andersen zu bestimmenden Kriterien seiner Analyse. Freilich blendet er dabei die Geschlechterunterschiede weitgehend aus.[11] Da Frauen in allen Ländern weniger stark als Män-

9 Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism,* Cambridge 1990. Richard Titmuss, *Essays on the Welfare State,* London 1958. Titmuss führte die mittlerweile klassische Unterscheidung zwischen «residualem» und institutionellem Wohlfahrtsstaat ein. Im ersten System interveniert der Staat nur in Fällen, wo die Familie oder der Markt nicht funktioniert. Im zweiten besteht eine institutionelle Verpflichtung auf Wohlfahrt, die sich an die Gesamtbevölkerung richtet. Vgl. auch für diese Begrifflichkeit Harold L. Wilensky und Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare,* New York 1958.

10 Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism,* a.a.O., insb. S. 26–29. Eine gestraffte Version dieser drei «Regime» findet sich im Modell von Ware und Goodin (Alan Ware und R. E. Goodin [Hg.], *Needs and Welfare,* London 1990). Die beiden unterscheiden ein Rechte-Modell, wo Leistungen aufgrund des Staatsbürgerstatus erfolgen, ein Versicherungsmodell basierend auf Beiträgen und ein «residuales» Modell aufgrund des nachgewiesenen Bedarfs.

11 Wie denn überhaupt Esping-Andersen vorgeworfen wird, die Kategorie Geschlecht zu ignorieren bzw. zu wenig ernst zu nehmen. Siehe u.a. Barbara Hobson, «Feminist Strategies and Gendered Discourses in Welfare States: Married Women's Right to Work in the United States and Sweden», in: Seth Koven u. Sonya Michel (Hg.), *Mothers of a New World. Maternalist Politics and the Origins of Welfare States,* New York, London 1993, S. 396–429, hier S. 396; Anne-Skola Orloff, «Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States», *American Sociological Review* 58, June 1993, Nr. 3, S. 301–328; Anette Borchorst,

ner in den Arbeitsmarkt integriert sind, ist es für ihre Lage eminent wichtig, wie redistributiv ein System ist. Hierin bestehen gewichtige Unterschiede, obschon die Trennung zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit historisch alle Sozialstaaten durchzieht.[12] Meist sind erst in jüngster Zeit Anstrengungen gemacht worden, auch unbezahlte Arbeit in Form von Erziehungs- und Betreuungspflichten anzurechnen, sei es als indirekte Beiträge zu den Sozialversicherungen oder als Grundlage für einen direkten Anspruch zum Bezug einer über Steuern finanzierten Rente für die Erfüllung gesellschaftlich wichtiger Aufgaben. Ähnliche Einwände lassen sich hinsichtlich der von Esping-Andersen für die Klassifizierung der Wohlfahrtsstaaten berücksichtigten Möglichkeit des einzelnen machen, sich für eine bestimmte Zeit dem Arbeitsmarkt zu entziehen und dennoch sozial abgesichert zu sein, was er mit dem Begriff der «Dekommodifizierung» erfasst.[13] Er lässt jedoch dabei ausser acht, dass Frauen und Männer aus unterschiedlichen Gründen nicht erwerbstätig sind. Jane Lewis bemerkt dazu pointiert: «Decommodification for women is likely to result in their carrying out unpaid caring work.»[14] Und Ute Gerhard weist darauf hin, dass gerade der Typus von Wohlfahrtsstaat, der am ehesten dieses Kriterium erfüllt, also der in Schweden und Dänemark geschaffene universalistische Sozialstaat, sich durch eine hohe weibliche Erwerbsquote auszeichnet. Diese starke Erwerbsbeteiligung von Frauen wird ausgerechnet durch die in diesen Ländern ausgedehnten und vielfältigen sozialen Aufgaben des Staates gefördert, der somit als Arbeitgeber «Kommodifizierung» betreibt. Auf der anderen Seite stützen liberale und konservative Systeme das Hausfrauen- und Ernährermodell und «befreien» auf diese Weise Frauen vom Arbeitsmarkt.[15]

Schliesslich wird an Esping-Andersen noch eine methodische Kritik gerichtet, die die Pertinenz seiner Typologie unterhöhlt. Es wird ihm vorgeworfen, die öffentlichen Ausgabenposten für Dienstleistungen im Bereich der Kinderbetreuung und Abhängigenversorgung nicht berücksichtigt zu haben, ohne welche aber die Zuschreibung eines Landes zu einem der verschiedenen «Regime» auf unvollständiger Basis geschehe.[16] Denn selbst im skandinavischen System, dessen Verdienste für eine universelle soziale Sicherung von Frauen und Männern heute in der Forschung kaum mehr

«Welfare State Regimes, Women's Interests and the EC», in: Diane Sainsbury (Hg.), *Gendering Welfare States,* London u.a. 1994, S. 26–44, hier S. 27.

12 Jane Lewis, «Introduction: Women, Work, Family and Social Policies in Europe», in: dies. (Hg.), *Women and Social Policies in Europe. Work, Family and the State,* Aldershot 1993, S. 1–24, hier S. 14.

13 Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism,* a.a.O., S. 35–54.

14 «Introduction: Women, Work, Family and Social Policies in Europe», a.a.O., S. 14.

15 Ute Gerhard, «Feministische Sozialpolitik in vergleichender Perspektive», *Feministische Studien* 14, 1996, Nr. 2, S. 6–17, hier S. 12.

16 Anette Borchorst, «Welfare State Regimes, Women's Interests and the EC», a.a.O., hier S. 29. Siehe auch Siv Gustafsson, «Childcare and Types of Welfare States», in: ebd., S. 45–61.

bestritten sind, wird dem öffentlichen und bezahlten Arbeitsbereich in Staat und Privatwirtschaft viel mehr Aufmerksamkeit geschenkt als dem privaten, unbezahlen, für den weiterhin vorwiegend Frauen verantwortlich sind.[17]

Jane Lewis und Ilona Ostner schlagen daher vor, die Dominanz der Vorstellung, gemäss welcher Frauen in erster Linie für die unbezahlte Arbeit und Männer für die bezahlte Arbeit zuständig seien, zum Messwert einer komparativen Analyse der Wohlfahrtsstaaten zu nehmen. Als Indikatoren dafür verwenden sie erstens den Anteil eigenständiger gegenüber vom Mann abgeleiteten Sicherungsansprüchen und die Behandlung von Frauen im Steuerwesen, zweitens Umfang und Art des Angebots an öffentlichen Dienstleistungen, insbesondere für Kinderbetreuung und Pflege, und drittens das Ausmass der Müttererwerbstätigkeit. Die beiden Autorinnen leiten aus diesen Variablen folgende drei Typen von Wohlfahrtsstaaten ab:

– *stark auf einen männlichen Familienernährer orientierte Wohlfahrtsstaaten* wie Irland oder Grossbritannien, Deutschland und die Niederlande, in welchen Frauen diskontinuierlich erwerbstätig sind, oft teilzeit arbeiten, vom Familieneinkommen abhängig und im Alter auf die Rentenansprüche des Mannes angewiesen sind;

– *in abgeschwächter Form auf einen männlichen Familienernährer ausgerichtete Wohlfahrtsstaaten* wie Frankreich, wo Mutterschaft und Erwerbstätigkeit nicht als widersprüchlich empfunden werden;

– *schwach auf einen männlichen Familienernährer orientierte Wohlfahrtsstaaten* wie Schweden mit einem hohen weiblichen Integrationsgrad in den Arbeitsmarkt und einer grossen eigenständigen sozialen Sicherheit von Frauen.[18]

Die Vorzüge für Frauen in Modell 2 und 3 gründen indessen weniger auf den Forderungen der Frauenbewegung als auf dem Einfluss anderer politischer Kräfte, einer starken pronatalistischen Grundströmung seit Beginn des Jahrhunderts in Frankreich einerseits, einer politischen Koalition in der Nachkriegszeit zwischen der Sozialdemokratie und der Bauernschaft in Schweden andererseits.[19] Womit die Rolle der Frauen und der Frauenbewegung in der Entstehung und Entwicklung des Sozialstaates angesprochen ist.

17 Arnlaugh Leira, «The 'Woman-Friendly' Welfare State? The Case of Norway and Sweden», in: Jane Lewis (Hg.), *Women and Social Policies in Europe,* a.a.O., S. 49–71, hier S. 56.

18 Jane Lewis und Ilona Ostner, *Gender and the Evolution of European Social Policies,* Zentrum für Sozialpolitik. Universität Bremen. Arbeitspapier Nr. 7/1992; Lewis, «Introduction: Women, Work, Family and Social Policies in Europe», a.a.O., S. 15 und Ostner, «Arm ohne Ehemann? Sozialpolitische Regulierung von Lebenschancen für Frauen im internationalen Vergleich», *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament,* B 36/37, 1995, S. 3–22.

19 Vgl. den Beitrag von Jane Lewis am 18. Internationalen Kongress der Historischen Wissenschaften, Montreal, 27. August bis 3. September 1995. Vgl. *Actes. Rapports, résumés et présentations des tables rondes/Proceedings. Reports, Abstracts, and Introductions to Round Tables,* Montreal 1995, S. 81–82, 89–90.

Der weibliche Beitrag zur Konstruktion des Sozialstaates: Die historische Sicht

1991 wiesen Gisela Bock und Pat Thane in einem Sammelband über Mutterschaft und Sozialpolitik darauf hin, dass die Vorstellung eines «patriarchalischen» Wohlfahrtsstaates, der von «oben» eingeführt worden sei und Frauen in die Abhängigkeit vom Ernährer gezwängt habe, nicht der historischen Wahrheit letzter Schluss sein könne.[20] Sie plädierten für die Aufarbeitung der Rolle von Frauen in Genese und Entwicklung europäischer Sozialstaaten und legten mit den Beiträgen im erwähnten Band auch erste Ergebnisse vor.[21] Gegenüber der Geschlechterblindheit zahlreicher Arbeiten zum Wohlfahrtsstaat machten sie darauf aufmerksam, dass die ersten sozialpolitischen Massnahmen europäischer Staaten vorwiegend Frauen betroffen hätten, und erwähnten als Beispiele sowohl die Arbeiterschutzbestimmungen, wie sie etwa Deutschland, Frankreich und die Schweiz bereits Ende des 19. Jahrhunderts ergriffen, als auch die in Grossbritannien 1911 eingeführten Mutterschaftszulagen oder die 1910 vom italienischen Parlament verabschiedete Vorlage zur Schaffung einer nationalen Mutterschaftskasse.[22] Daneben hätten sich die Anstrengungen zur Hebung der Volksgesundheit durch bessere Hygiene und Ernährungsgewohnheiten in Form von Aufklärungs- und Erziehungsprogrammen fast ausschliesslich an Frauen gerichtet. Die Popularisierung und praktische Durchsetzung des verwissenschaftlichten Umgangs mit dem Körper sei zudem in nicht unbedeutendem Mass auch das Werk von Frauen gewesen; in manchen Ländern, etwa in England und Frankreich, wären Frauen von der öffentlichen Verwaltung schon früh als Gesundheitsinspektorinnen im Quartier und im Betrieb oder in der Fabrik eingesetzt worden. Sowohl in der ehrenamtlichen Fürsorgetätigkeit wie in der sich professionalisierenden Sozialarbeit fanden sich Frauen lange in der Mehrheit vor.[23] Schliesslich hätte es die Frauenbewegung oder hätten es gegebenenfalls ihr nahestehende Frauen vermocht, durch ihre politische Tätigkeit Einfluss auf die Ausformulierung der frühen Sozialpolitik zu nehmen. Die Sichtweise, dass vor dem 2. Weltkrieg sozialstaatliche Massnahmen fast ausschliesslich männlichen Bedürfnissen entgegengekommen wären, sei daher zu korrigieren.[24]

An diesem Forschungsprogramm für eine den weiblichen Anteil und die Geschlechterdifferenz berücksichtigenden Perspektive hat sich im internationalen Zusammenhang vor allem der Hinweis, dass die Frauenbewegung zu Beginn des Jahrhunderts nicht nur für politische, sondern auch für soziale Rechte gekämpft hat, als stimulierend erwiesen.[25] Doch die Frage, wie hoch die weibliche Verantwortung für die Entwicklung und Stossrichtung der Sozialpolitik anzusetzen sei, und dann insbesondere, wie dieser Beitrag zu bewerten sei, entpuppte sich bald als kontrovers. Unterschiedliche Deutungen entzündeten sich um das Konzept des «Maternalismus», das die in der alten Frauenbewegung entfaltete Idee umschreibt, weibliche Differenz sei nicht mit Inferiorität gleichzusetzen. Entsprechend wurde Mutterschaft nicht als natürliche Funktion bewertet, sondern als Arbeit, die Frauen als eigenständige und sozial unverzichtbare Aufgabe für die Allgemeinheit leisteten. In der arbeitsteilig organisierten Gesellschaft galt sie als durchaus dem vorwiegend männlichen Beitrag in der Produktionssphäre ebenbürtig. Als solche, postulierten Frauenorganisationen in den ersten Jahrzehnten des Jahrhunderts, müsse Mutterschaft denn auch gesellschaftlich anerkannt und sozial geschützt werden.

Mit der eben skizzierten Problematik gerät die Wechselbeziehung von Staat, Politik und Geschlechterordnung in den Brennpunkt historischer Betrachtung. Gesellschaftspolitische Vorstellungen und das politische Handeln der Frauenbewegung in den Anfängen des Jahrhunderts müssen auf ihre Wirksamkeit für die Konzeption und Konkretisierung der Staatsaufgaben und auf ihre Umsetzung in der Gesellschaft hin untersucht werden. Vom methodischen Standpunkt her scheinen mir vornehmlich drei Fragen, die in jüngster Zeit wiederholt, aber mit durchaus unterschiedlichen Schlussfolgerungen thematisiert worden sind, hervorhebenswert.

Die erste betrifft die Interpretation der Auswirkungen mütterlich ausgerichteter Initiativen hinsichtlich einer durch soziale Ungleichheit gekennzeichneten Realität. Unter Beschuss geraten sind dabei Deutungsmuster aus

20 Der Terminus «patriarchalischer Wohlfahrtsstaat» wurde von der Politologin Carole Pateman mit starker Wirkungsmacht in die Diskussion eingebracht. Vgl. ihren Aufsatz «The Patriarchal Welfare State», in: Amy Guttman (Hg.), *Democracy and the Welfare State,* Princeton 1988, S. 231–260.

21 Gisela Bock und Pat Thane (Hg.), *Maternity and Gender Policies. Women and the Rise of the European Welfare States 1880s–1950s,* London, New York 1991.

22 Zu den Sonderschutzbestimmungen für Frauen siehe u.a. die beiden Sammelbände: Leora Auslander und Michèle Zancarini-Fournel (Hg.), *Différence des sexes et protection sociale (XIX^e–XX^e siècles),* Saint-Denis 1995 und Ulla Wikander, Alice Kessler-Harris und Jane Lewis (Hg.), *Protecting Women. Labor Legislation in Europe, the United States, and Australia, 1880–1920,* Urbana, Chicago 1995.

23 Für Deutschland siehe dazu das kürzlich neu aufgelegte Werk von Christoph Sachsse, *Mütterlichkeit als Beruf. Sozialarbeit, Sozialreform und Frauenbewegung 1871–1929,* Frankfurt a.M. 1986 (überarbeitete Auflage: Opladen 1994). Für England siehe u.a. Jane Lewis, *The Politics of Motherhood. Child and Maternal Welfare in England, 1900–1939,* London, Montreal 1980 und dies., *The Voluntary Sector, the State and Social Work in Britain.* The Charity Organisation Society/family Welfare Association since 1869, Aldershot 1995.

24 Gisela Bock und Pat Thane, «Editors' Introduction», in: dies. (Hg.), *Maternity and Gender Policies,* a.a.O., S. 1–20.

25 Für den Begriff «soziale Rechte» siehe T. H. Marshall (*Citizenship and Social Class,* 1949). Er unterscheidet drei Arten von Rechten in modernen demokratischen Gesellschaften: bürgerliche (wie Rede-, Gewissens- und Glaubensfreiheit sowie das Recht, Eigentum zu besitzen und rechtsgültige Verträge zu schliessen), politische (Stimm- und Wahlrecht und Recht, Mitglied einer mit politischer Autorität ausgestatteten Körperschaft zu sein) und soziale (im Minimum das Recht auf ein Mindestmass an wirtschaftlicher Wohlfahrt und Sicherheit).

dem nordamerikanischen Kontext, die Maternalismus unkritisch mit Feminismus gleichsetzen.[26] Sowohl Alice Kessler-Harris wie Jane Lewis äusserten ob der «maternalistischen Solidarität», die sich angeblich in der Aktivität und Einflussnahme der Frauenbewegung zwischen privilegierten und armen Frauen gezeigt habe, Skepsis. Kessler-Harris vermutet gar, dass die sich ein berufliches Handlungsfeld schaffenden bürgerlichen Frauen eher eine mit engherzigen Kontrollmethoden operierende Intervention des Staates in das Leben von Unterschichtsfrauen legitimiert hätten, und warnt vor einer unproblematisierten, romantisierenden Geschlechteranalyse.[27] Sie verweist auf die normierende Wirkung der bedarfsabhängigen, nur an nicht erwerbstätige Mütter bezahlten Unterstützungen in den USA. Im Unterschied dazu seien in europäischen Sozialstaaten dank der Aktivität der Arbeiterbewegung, in deren Interesse es lag, männliche wie weibliche Erwerbstätige zu schützen, auch erwerbstätige Mütter sozial besser abgesichert worden.[28] Zu ähnlichen Schlüssen kommt Jane Lewis.[29] Obschon sie es begrüsst, dass die Aktivität bürgerlicher Frauen im Sozialbereich nicht mehr schlicht und einfach als sozialdisziplinierend bezeichnet würde, betont sie, dass eine solche Dimension dennoch nicht vollständig ignoriert werden könne. Zweifellos zeige Wohltätigkeit ohne Rechtsansprüche der Empfängerinnen und Empfänger stets zwiespältige Wirkungen.

Die zweite debattierte Frage ist die der Erklärungsfaktoren des von Land zu Land variablen Handlungsspielraums, der Frauen zur Verfügung stand und den sie entsprechend zu nutzen vermochten. Ausgehend vom Beispiel der Vereinigten Staaten entwickelten Seth Koven und Sonya Michel die These, dass ein ursächlicher Zusammenhang zwischen einem starken Einfluss des Maternalismus und einem «schwachen» Staat bestehe, womit sie einen Staat mit einem nur wenig ausgebauten zentralen Verwaltungsapparat bezeichnen. In Deutschland mit einer starken staatlichen Bürokratenmacht hätte die Frauenbewegung wenig bewirkt, in Grossbritannien hingegen, wo die Staatsgewalt mit einer nur schmalen Bürokratie regiert habe, seien auf privater und lokaler Ebene dank der weiblichen Initiative bedeutend mehr Wohlfahrtsprogramme für Mütter und Kinder eingerichtet worden.[30] Es fragt sich, ob ein solches Kennzeichen für eine vergleichende Beurteilung moderner Staaten nicht zu grob sei. Die englische Historikerin Pat Thane, die diesen Punkt aufgreift, argumentiert jedenfalls, dass der britische Staat keineswegs als «schwach» bezeichnet werden kann, nur weil er bis vor dem 2. Weltkrieg auf zentraler Ebene keine stark entwickelte Bürokratie gehabt habe und seine Aktivitätssphären eng umschrieben geblieben seien. Bei letzteren habe es sich im Gegenteil um sorgfältig ausgewählte Schlüsselbereiche gehandelt. In der Frühphase des Sozialstaates habe die Landesregierung noch kaum Verantwortung für die soziale Fürsorge übernommen, diese sei im Kompetenzbereich der Lokalbehörden und philanthropischer Organisationen gelegen. Diese Funktionsteilung habe jedoch auf einem theoretisch abgestützten Verhältnis zwischen den diversen Ebenen des Staates basiert. Und in der Tat sei auf der lokalen Ebene Frauen ein nicht gering zu veranschlagendes Wirkungsfeld offengestanden, da man sie aufgrund ihres Geschlechtscharakters im Wohltätigkeitssektor als besonders befähigt hielt. Aus diesem Grund seien viele soziale Fürsorgetätigkeiten an Frauen delegiert worden, worin sie selbstverständlich auch ihre Vorstellungen über die für die Wohlfahrt von Frauen und Kindern adäquaten Massnahmen hätten einbringen können. Die Autorin zeigt sich in ihrer Gesamteinschätzung bezüglich der Integration weiblicher Interessen in den britischen Sozialstaat aber eher vorsichtig, indem sie meint, dass man nicht einfach von einer Stufe auf die andere rückschliessen könne.[31]

Durch den Hinweis Thanes auf historisch fixierte Staatsformen, in deren Entwurf Frauen bestimmte Aufgaben zugedacht waren und in denen dem weiblichen Geschlecht somit gewisse soziale und politische Aktionsfelder zur Verfügung standen, drängt sich bald einmal das Problem der Kontinuität über die Zeit hinweg auf. Fraglich ist nämlich nicht nur, ob der weibliche Einfluss von der lokalen Ebene und dazu noch ohne Reibungsverluste auf die Ebene der «höheren Politik» übergegangen sei, sondern auch ob dieser Einfluss anlässlich der Verschiebung des Anteils des karitativen Sektors zugunsten gesetzlich reglementierter Interventionsbereiche unberührt geblieben sei, als die Rolle des Zentralstaates wuchs. Konnten Frauen in jenen Staaten, wo sie im Anfangsstadium des Sozialstaates über gewisse Einflussmöglichkeiten verfügten, diese auch sicherstellen, als viele Kompetenzbereiche an

26 Dieser Vorwurf richtet sich etwa an Linda Gordon, *Heroes of Their Own Lives,* New York 1989, S. 32–34. Siehe dazu Seth Koven und Sonya Michel, «Introduction: 'Mother Worlds'», in: dies. (Hg.), *Mothers of a New World,* a.a.O., S. 30 u. 42.

27 «Women and Welfare: Public Interventions in Private Lifes», *Radical History Review* 1993, Nr. 56, S. 127–136. (Rezension von Robyn Muncy, *Creating a Female Dominion in American Reform,* 1890–1935, New York 1991 und Linda Gordon [Hg.], *Women, the State and Welfare,* Wisconsin 1990.)

28 Kessler-Harris beurteilt hingegen die Sonderschutzbestimmungen für arbeitende Frauen kritisch. Vgl. *Out to Work. A History of Wage-Earning Women in the United States,* New York 1982 sowie ihren Beitrag, «The Paradox of Motherhood: Night Work Restrictions in the United States», in: Wikander, Kessler-Harris und Lewis, *Protecting Women,* a.a.O., S. 337–357.

29 «Women's Agency, Maternalism and Welfare», *Gender and History* 6, 1994, Nr. 1, S. 117–123. Diese Interpretation wird auch von Myriam Cohen und Michael Hanagan («The Politics of Gender and the Making of the Welfare State, 1900–1940: A Comparative Perspective», *Journal of Social History* 29, 1991, Nr. 3, S. 469–484) im Vergleich von den USA mit Frankreich und England geteilt.

30 «Womanly Duties: Maternalist Policies and the Origin of the Welfare States in France, Germany, Great Britain and the US: 1880–1920», *American Historical Review* 95, 1990, Nr. 4, S. 1076–1108. Vgl. auch ihre Einleitung zu *Mothers of a New World,* a.a.O., wo die beiden diese These in etwas abgeschwächter Form ihrer Analyse unterlegen.

31 Pat Thane, «Women in the British Labour Party and the Construction of State Welfare, 1906–1939», in: Koven und Michel, *Mothers of a New World,* a.a.O., S. 343–377.

die zentralstaatliche Bürokratie übergingen? Im Falle Englands urteilt Jane Lewis kategorisch mit Nein. Für sie besteht kein Zweifel, dass mit der «Nationalisierung» der Wohlfahrtseinrichtungen Frauen von den Entscheidungsorten verdrängt worden seien.[32]

Immer noch in der diachronen Perspektive ergibt sich schliesslich ein dritter Problemkreis in bezug auf das Verhältnis von Frauenbewegung, sozialem Schutz und Staat. Hiess dieser, mit dem strukturellen Wandel des Staates einhergehende Bedeutungsverlust weiblicher Aktionsfelder zugleich auch das (Ver)Schwinden weiblicher Forderungen nach einer ökonomischen, sozialen und politischen Anerkennung der Mutterschaft? Wie verschiedene Arbeiten empirisch nachgewiesen haben, war dies in den europäischen – mit Ausnahme der faschistischen bzw. nationalsozialistisch beherrschten – Staaten nicht der Fall. Nur weisen die jeweiligen nationalstaatlichen Umsetzungen dieses Anspruches in ihrer konkreten Formulierung eine bedeutende Bandbreite auf. Von ihren Wirkungen her gemessen, gibt es weitaus mehr Beispiele, die den Diskurs spezifischer weiblicher Fähigkeiten und Bedürfnisse in sozialpolitische Gesetzesbestimmungen ummünzten, die eher die weibliche Abhängigkeit und Schutzbedürftigkeit zementierten, als dass sie die weibliche Differenz zur Grundlage eigenständiger Rechte machten. Die Rede über eine weibliche Sonderbehandlung aufgrund einer besonderen sozialen Funktion als Mutter war durchaus polysemantisch – und zwar nicht allein in den Interpretationen der Politiker! Die unter bestimmten Leitbegriffen in Bewegung gesetzten sozialpolitischen Veränderungen wurden in ihrer praktischen Ausformulierung meist bereits von den verschiedenen Strömungen innerhalb der Frauenbewegung unterschiedlich gedacht. Daher deckten sich die schliesslich aufgrund der Intervention zahlreicher politischer Kräfte realisierten Massnahmen oft kaum mehr mit den ursprünglichen Absichten der Initiantinnen.[33]

Die erwähnten Kontroversen um die allgemeine Bewertung nationaler Sozialstaaten als eher «maternalistisch» oder «paternalistisch» und die referierten Einwände gegen zu simple Untersuchungskategorien und zu breitmaschige Analyseraster weisen auf die Notwendigkeit genauer Kontextualisierung mit einer präzisen historisch-sozialen Verankerung der Phänomene hin. Unter Berücksichtigung dieser Voraussetzungen sind mittlerweile zahlreiche Untersuchungen über die geschlechterdichotomische Strukturierung der Sozialstaaten entstanden. Sie korrigieren die Ausblendung weiblicher Interessen und Initiative, die bislang die historische Forschung zum Sozialstaat charakterisiert hat. Indem sie nachgezeichnet haben, wie wichtig die Vorstellungen der alten Frauenbewegung sein mochten, um auf die Bedürfnisse von Frauen und Kindern in den sich formierenden Sozialstaaten aufmerksam zu machen, haben sie den Forschungsstand um ein bedeutendes Stück weitergebracht.[34]

Frauen und ihre Organisationen sind auf diese Weise wieder als Subjekte des historischen Wandels erkenntlich. Dank der von ihnen vorgenommenen Verflechtung von humanitären Appellen mit detaillierten Enqueten und Analysen halfen sie mit, das für Reformen nötige politische Klima zu schaffen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Stosskraft für die neue, bald alle Lebensbereiche erfassende und zunehmend wissenschaftlich begründete Rationalität, die über die Logik der Moralisierung und Hygienisierung der Unterschichten hinausging und die sich schliesslich in der «Versicherungsgesellschaft»[35] verkörpern sollte, auch von anderen sozialen Kräften her kam. Im Zeitalter organischer Staats- und Gesellschaftsbilder war es die Konjunktion äusserst vielfältiger Bestrebungen, die schliesslich die Rolle des liberalen Staates veränderte. Neben sozialreformerischen Bemühungen um «die Arbeiter», sozialdarwinistischen Anstrengungen um einen «gesunden» und wachsenden «Volkskörper», berufständischen Interventionen der um ihre Anerkennung kämpfenden wissenschaftlichen Experten in Sachen Volksgesundheit wirkte nicht zuletzt die Bedeutung, die jeder Nationalstaat im Wettkampf mit den anderen der Ressource «Mensch» zuschrieb, als Schrittmacher. Bald konzentrierte sich die neue «legitime» Macht des Staates zunehmend auf die Verwaltung und Bewirtschaftung von Leben, wie Foucault bekanntlich herausgearbeitet hat.[36] Die Fortpflanzung, die Geburten- und Sterblichkeitsrate, das Gesundheitsniveau und die Invaliditätsquote, die Lebensdauer und Lebenserwartung wurden zum Gegenstand interventionistischer Massnahmen und regulierender Kontrollen – wobei die Umsetzung der sozialpolitischen Zielsetzungen zusehends weniger über das Repressivarsenal des Staates als über die Diffundierung von Normen geschah, welche ihrerseits in die Funktionslogik mehr oder weniger miteinander verzahnter Verwaltungsapparate eingewoben waren. Die als objektiv wissenschaftlich

32 Lewis, «Women's Agency, Maternalism and Welfare», a.a.O.

33 Siehe insbesondere Susan Pedersen, *Family, Dependence and the Origins of the Welfare State. Britain and France, 1914–1945,* Cambridge/Mass. 1993, die die frappant unterschiedliche Interpretation und Umsetzung weiblicher Forderungen zwischen Frankreich und Grossbritannien hervorhebt, und Gisela Bock, «Pauvreté féminine, droits des mères et Etats-providence», in: *Histoire des femmes,* Bd. 5, hg. v. Françoise Thébaud, Paris 1992, S. 381–409, die in einem breiten Vergleich europäischer Staaten die Komplexität der Problematik darlegt.

34 Beispiele finden sich in den beiden erwähnte Sammelbänden von Bock und Thane, *Maternity and Gender Policies,* a.a.O. und Koven und Michel, *Mothers of a New World,* a.a.O.

35 Der Begriff stammt von François Ewald, *L'Etat providence,* Paris 1986.

36 Michel Foucault, *La volonté de savoir. Histoire de la sexualité,* Bd. I, Paris 1976, insb. S. 177–211. Laut Max Weber bildet der Staat in der Neuzeit die einzige soziale Gemeinschaft, die über Fragen von Leben, Tod und Freiheit entscheiden kann. Max Weber, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre,* Tübingen 1985, S. 539.

inszenierten Befunde waren indes nichts weiter als spezifische Repräsentationen des Sozialen. Um sie herum entstand das Kampffeld, auf dem sich Bürokraten, Experten, Politiker und auch einige wenige Frauen um die Wahrnehmungskategorien und Deutungsmuster stritten, die zu einer «allgemeingültigen» Definition der «sozialen Frage» führen sollten, auf welcher die sozialpolitische Intervention des Staates stattzufinden hatte.[37] Sozialpolitik erweist sich somit als ein zentraler Austragungsort divergenter Vorstellungen von der Geschlechter- und Familienordnung. Nachfolgend möchte ich einige Aspekte dieser Auseinandersetzungen in der Schweiz kurz aufgreifen. Ich beschränke mich weitgehend auf Fragen der sozialpolitischen Abstützung der Mutterschaft.

Mutterschaft, Familienordnung und Sozialpolitik in der Schweiz

Über Ausmass und Zweck der staatlichen Aktivität waren sich die politischen Akteure Ende des letzten Jahrhunderts keineswegs einig. In der liberalen und föderalistischen Schweiz war das Misstrauen gegenüber der Intervention der zentralen Staatsgewalt gross. Bis Ende der 1870er Jahre liess man der Privatinitiative breiten Raum. Gemeinnützige Vereine und die organisierte Selbsthilfe einzelner Berufe boten ersten Schutz bei Krankheit, Unfall, Tod, Arbeitslosigkeit und vereinzelt Alter.[38] Aber mit dem Konjunktureinbruch in den 1870er Jahre und der anhaltenden Unsicherheit wurde auch das Vertrauen in die Selbstregulierungskraft der Wirtschaft untegraben. Katholisch-Konservative wie radikale Reformpolitiker forderten ein stärkeres Engagement des Bundes, und 1893 verlangte die noch junge Sozialdemokratie in der Initiative «Recht auf Arbeit» die Subventionierung von Arbeitslosenkassen durch den Staat. Doch diese Aufgabe blieb bis nach dem 1. Weltkrieg einzelnen Gemeinden und Kantonen überlassen. Auf diesen beiden staatlichen Ebenen waren Frauen, die dank ihrem traditionellen Wirkungskreis für Fürsorgetätigkeiten als besonders befähigt galten, ähnlich wie in Grossbritannien zahlenmässig stark in die praktische Arbeit des Sozialwesens einbezogen. In vielen Kantonen wirkten sie auch bei der Gründung von professionellen Ausbildungsstätten initiativ.[39] Ich würde jedoch meinen, dass die fehlenden politischen Mitspracherechte ihren Handlungsrahmen stark eingrenzten, als es nach der Jahrhundertwende darum ging, die Grundzüge des entstehenden Sozialstaates zu bestimmen.[40]

Es war vor allem die Verwundbarkeit des einzelnen in der Industriegesellschaft mit ihrem den Lohnabhängigen auferlegten Zwang, ohne lebensgeschichtliche Unterbrüche stets vollumfänglich arbeitsfähig zu sein, die die neue Funktion der öffentlichen Hand als Schadensregulierin förderte. Selbst ein kurzer Lohnverlust war fatal, zumal in der Schicht der unqualifizierten Arbeiter auch noch Ende des 19. Jahrhunderts jedes erwachsene Familienmitglied nur knapp für seinen eigenen Unterhalt aufkommen konnte. Doch allmählich breitete sich die Auffassung aus, dass die durch die neuen Verhältnisse hervorgerufenen sozialen Risiken auch sozial abgesichert werden sollten. Unternehmer wie Gesellschaft mussten dazu rechtlich verpflichtet werden. Einen ersten, allerdings zögerlichen und in seinen Auswirkungen ungenügenden Schritt dazu machte das eidgenössische Fabrikgesetz von 1877, dem 1888 29 Prozent aller in der Industrie beschäftigten Personen unterstellt waren, 1920 deren 41 Prozent.[41] Es legte die Kausalhaftung des Betriebsinhabers fest, was hinsichtlich der bis dahin dominierenden Laissez-faire-Sichtweise einem entscheidenden ersten Schritt zu einer Umkehrung der Verantwortlichkeit gleichkam, und schrieb mittels Regelungen zur Fabrikhygiene und Unfallverhütung die innere Ordnung der Fabrik vor. Materiell brachte es den Arbeitenden freilich wenig, da die Beweislast auf ihrer Seite lag und eventuelle Entschädigungen äusserst schmal bemessen waren. Diesbezüglich kaum eine Verbesserung brachte auch das 1881 verabschiedete Fabrikhaftpflichtgesetz.

Wie die Beschränkung der Arbeitszeit auf täglich elf Stunden, das Verbot der Fabrikarbeit für Kinder unter 14 Jahren, das Nacht- und Sonntagsarbeitsverbot für Frauen[42] und der obligatorische achtwöchige Schwangeren- und Wöchnerinnenurlaub zeigen, auferlegte der Staat den Unternehmern von da an einen sparsameren Umgang mit der Ware Arbeitskraft und schuf mit dem eidgenössischen Fabrikinspektorat gleichzeitig den zur Kontrolle notwendigen staatlichen Verwaltungsapparat. Die Folgekosten dieses neuen Umgangs mit der Gesundheit waren aber mit Ausnahme der erwähnten

37 Diese langfristigen Prozesse sind in vielen, einzelne Bereiche und Länder thematisierenden Monographien und Aufsätzen behandelt worden. Als ein immer noch lesenswertes Beispiel siehe Jacques Donzelot, *La police des familles*, Paris 1977.

38 Zu den Frühformen der Sozialversicherung siehe Erich Gruner, *Arbeiterschaft und Wirtschaft in der Schweiz, 1880–1914*, insb. Bde. 2/2 und 3, Zürich 1988. Immer noch am umfassendsten zur Genese und Entwicklung der Sozialversicherung bis ins 20. Jahrhundert: Jürg H. Sommer, *Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz. Eine politisch-ökonomische Analyse der Ursprünge, Entwicklungen und Perspektiven sozialer Sicherung im Widerstreit zwischen Gruppeninteressen und volkswirtschaftlicher Tragbarkeit*, Diessenhofen 1978.

39 Zur Rolle von Frauen im Sozial- und Fürsorgewesen vgl. für das letzte Jahrhundert Beatrix Mesmer, *Ausgeklammert – eingeklammert. Frauen und Frauenorganisationen in der Schweiz des 19. Jahrhunderts*, Basel 1988, für das 20. Esther Burkhardt Modena, «Sozialarbeit: ein Frauenberuf auch für Männer?», in: *verflixt und zugenäht. Frauenberufsbildung-Frauenerwerbsarbeit 1888–1988*, hg. v. Marie-Louise Barben, Elisabeth Ryter, Zürich 1988, S. 101–110.

40 Zur Problematik des Zusammenhangs zwischen den diversen Aspekten des Staatsbürgerstatus vgl. auch meinen Beitrag in diesem Band: «Nachgedanken zu einem Podiumsgespräch über das Verhältnis von Frauen, Staat und Geschlechterordnung».

41 Siehe als guten Überblick Heinz Dällenbach, *Kantone, Bund und Fabrikgesetzgebung. Die parlamentarische Debatte und die publizistische Diskussion zu den kantonalen Fabrikgesetzen von 1853 bis 1873 und zum ersten eidgenössischen Fabrikgesetz vom 23. März 1877*, Zürich 1961.

42 De facto wirkte sich das allgemeine Nacht- und Sonntagsarbeitsverbot nur für das weibliche Fabrikpersonal aus, denn für männliche Arbeitnehmer bestanden zahlreiche Ausnahmeregelungen.

Schadenersatzpflichten des Betriebsinhabers noch individuell zu tragen. In der Tat: Obschon die Schutzgesetzgebung längerfristig durchaus auch im Interesse der Erwerbstätigen lag, hatte der einzelne Arbeiter und vor allem die einzelne Arbeiterin vorerst allein die dadurch entstehende Lohneinbusse zu verkraften.

In dieser Frage unterschied sich der Schweizer Sozialstaat in signifikanter Weise vom stark interventionistischen und zentralisierten französischen Staat, der eine neomerkantilistische Politik der Bevölkerungsvermehrung verfolgte und sich seine pronatalistischen Massnahmen auch etwas kosten liess.[43] In der Schweiz hingegen behielten in bezug auf den Grundsatz, ob die Gesellschaft finanziell für die mit dem Schutz der Mütter erstrebte Stärkung der Volksgesundheit Verantwortung übernehmen wolle, die liberalen Kräfte die Oberhand. Wenngleich das eidgenössische Fabrikgesetz und das starke Engagement der Schweiz für einen internationalen Arbeiterschutz im 19. Jahrhundert das Land im Bereich «limitativer» sozialpolitischer Massnahmen, die den Arbeitsbedingungen gewisse Beschränkungen aufoktroyierten, zugunsten von Schwangeren in eine Vorreiterrolle brachten, folgten ihm – anders als in den meisten umliegenden Staaten – keine sozial redistributiven Bestimmungen in der Form einer Mutterschaftsversicherung. Die fehlende finanzielle Abgeltung des Erwerbsausfalles, der sich aus der gesetzlich vorgeschriebenen «Schonfrist» von der Fabrikarbeit für Schwangere und Wöchnerinnen ergab, wurde zwar von offizieller wie von privater Seite immer wieder bemängelt, sie blieb dennoch weiter bestehen.[44] Statt dessen reduzierte der Gesetzgeber den Mutterschaftsschutz gar, indem er mit der Revision des Fabrikgesetzes von 1914/19 den Schwangerschaftsurlaub von acht auf sechs Wochen zurückschraubte.[45] Dies mit der Begründung, dass die frühere Bestimmung von den Arbeiterinnen nicht eingehalten würde und es daher besser sei, das Gesetz den realen Verhältnissen anzupassen.

Einzig die einer anerkannten Krankenkasse angeschlossenen und zusätzlich für Krankengeld versicherten Frauen erhielten nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 13. Juni 1911 über die Kranken- und Unfallversicherung (KUVG), in dem das Wochenbett unter gewissen Voraussetzungen einer Krankheit gleichgestellt worden war, einen Teil ihres Erwerbs ersetzt.[46]

43 Vgl. dazu den Beitrag von Karen Offen in diesem Heft.

44 U.a. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Revision des Eidgenössischen Fabrikgesetzes, vom 6. Mai 1910, *Bundesblatt (Bbl.)* 1910 III, S. 646, vgl. auch Botschaft des Bundesrats vom 10. Dezember 1920 über die Beschlüsse der ersten internationalen Arbeitskonferenz der Internationalen Arbeitsorganisation in Washington, *Bbl.* 1920 V, S. 483.

45 *Bbl.* 1910 III, S. 645–649.

46 Wegleitung an die Krankenkassen, Bern 1913, S. 42–43, in: BA, EDI 27, 1, Bd. 6. Die Gleichstellung der Geburt mit einer versicherten Krankheit gab auch Anrecht auf die vorbehaltlose Beiziehung eines Arztes (s. z.B. die Stellungnahme des Bundesamtes für Sozialversicherung an den Stadtarzt v. Zürich, 13. Juli 1925, in: BA, E 3340 (B), 1986/147, Bd. 39. Zur Genese des KUVG siehe Bernard Degen, «'Haftpflicht bedeutet den Streit, Versicherung den Frieden'. Staat und Gruppeninteressen in den frühen Debatten um die schweizerische Sozialversicherung», in: Hansjörg Siegenthaler (Hg.), *Wissenschaft und Wohlfahrt. Moderne Wissenschaft und ihre Träger in der Formation des Schweizerischen Wohlfahrtsstaates während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts*, Zürich 1997, S. 137–153.

Die Regelung hatte aber diverse Mängel. Zum einen kamen längst nicht alle Mütter in den Genuss dieser Leistungen, da nach der Verwerfung der «Lex Forrer» im Jahr 1900 kein eidgenössisches Versicherungsobligatorium bestand.[47] Frauen waren freilich nicht nur in den allgemeinen Kassen, die nach Annahme des KUVG stark an Terrain gewannen, sondern auch in den betrieblich oder branchenmässig organisierten Kassen, die angesichts der günstigen Risikoverteilung vergleichsmässig billiger waren, untervertreten. So waren 1935 erst etwa die Hälfte aller Schwangeren gegen Krankheit versichert und mithin zu einer Wöchnerinnenunterstützung berechtigt. Die weibliche Versicherungsquote variierte dabei beträchtlich von Kanton zu Kanton, insgesamt blieben jedoch Frauen bis weit in die Nachkriegszeit hinein unterversichert.[48] Weitere Benachteiligungen ergaben sich in der Versicherungspraxis. In der Zwischenkriegszeit akzeptierten die meisten Krankenkassen verheiratete Frauen einzig in den unteren Versicherungsklassen; die Höhe des durchschnittlich ausbezahlten Taggeldes entsprach Mitte der dreissiger Jahre knapp der Hälfte des Lohnausfalles.[49] Ferner etablierte sich Ende der 1930er Jahre, als die Bundessubventionen beschnitten wurden, eine Praxis, die den weiblichen Kassenmitgliedern höhere Prämien auferlegte. In der am 13. März 1964 nach über 40 Jahren schliesslich zustandegekommenen Teilrevision wurde dieses Vorgehen mit der Festlegung von Prämienunterschieden je nach Geschlecht von bis zu 10 Prozent gesetzlich verankert.

Als die Frage des Versicherungsobligatoriums 1919 in der kurzen Phase intensiver sozialpolitischer Debatten und Neuerungen nach dem Generalstreik wieder aufgenommen wurde, protestierte der Bund Schweizerischer Frauenvereine (BSF) in einer Eingabe gegen die erwähnte faktische Ungleichbehandlung.[50] In der Expertenkommission, in der ihm im Unterschied zum Gesetzgebungsprozess vor dem Erlass des KUVG 1911 schliesslich eine Vertretung zugesprochen worden war (aber erst nach wiederholter Intervention), plädierte er für ein Obligatorium. Er drang mit beiden Anliegen

47 Die Kantone waren ermächtigt, die Krankenversicherung allgemein oder für einzelne Bevölkerungsschichten obligatorisch zu erklären.

48 Detaillierter ausgeführt in: Brigitte Studer, «'Die Idee ist sehr begrüssenswert'. Die Debatten um den gesetzlichen Sonderschutz für Frauenarbeit und um eine Mutterschaftsversicherung im Anschluss an die Konvention von Washington, 1920–1942», in: Regina Wecker, Brigitte Studer, Gaby Sutter, *Zum Wandel der Sonderschutzgesetzgebung für Frauen im schweizerischen Arbeitsrecht des 20. Jahrhunderts* (Projekt NFP35) Ms. Die Anzahl weiblicher Versicherter blieb bis in die 1980er Jahre immer etwas hinter derjenigen der Männer zurück. Vgl. Heiner Ritzmann (Hg.), *Historische Statistik der Schweiz*, Zürich 1996, S. 855.

49 Margareta 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.

50 Eingabe vom 8. Mai 1920, *19. Jahresbericht des BSF*, 1919–1920, S. 18–19.

nicht durch und, als die Revisionsarbeiten zur Krankenkasse bereits Mitte 1922 zugunsten der als dringlicher eingestuften Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenversicherung verschoben wurden, vertagte man auch die Frage einer Mutterschaftsversicherung entgegen dem Versprechen des Bundesrates vor dem Parlament.[51] Obschon das Geschäft mehrmals wieder aufgenommen wurde und 1945 die Annahme des Verfassungsartikels 34quinquies erfolgte, der dem Bund die Kompetenz zur Schaffung einer Mutterschaftsversicherung übertrug, blieb der Mutterschaft die sozialpolitische Anerkennung als spezifisch weibliche gesellschaftliche Funktion auch weiterhin versagt.[52]

Es muss daher von einem prinzipiellen Misserfolg jener Strömungen der Frauenbewegung, wie der Spitze des BSF und der Arbeiterinnenvereine, später der Sozialdemokratischen Frauengruppen, welche Mutterschaft zu einer gesellschaftlichen Angelegenheit machen wollten, gesprochen werden. Die Gleichsetzung des Wochenbetts mit einer versicherten Krankheit vermochte dieses sozialpolitische Defizit keineswegs zu kompensieren. Die Mahnung, die die ansonsten eher zurückhaltend argumentierende Margarita Schwarz-Gagg 1938 an den Gesetzgeber richtete: «Denn die Mutterschaftsversicherung ist, wie nicht genug hervorgehoben werden kann, keineswegs eine Angelegenheit, die nur die Frauen angeht», blieb folgenlos.[53]

Wie lässt sich diese Lücke im schweizerischen Sozialversicherungsnetz erklären? Neben den im Schweizer politischen System eingebauten institutionellen Hürden, die aber für die gesamte Sozialpolitik gelten,[54] könnten im Fall der Mutterschaftsversicherung zahlreiche konjunkturelle – politische und wirtschaftliche – Gründe angeführt werden: die einsetzende Nachkriegsdepression zur Zeit, als die Washingtoner Beschlüsse von 1919, in denen sich auch die Schweizer Vertreter für die Schaffung einer Mutterschaftsversicherung ausgesprochen hatten, umgesetzt werden sollten[55]; die unglückliche Koppelung des Geschäfts mit der Krankenkassenvorlage; die Rücksicht auf die Belastung der Wirtschaft; der Einfluss der Ärzte und Krankenkassen, die sich lange gegen die Einführung eines allgemeinen Versicherungsobligatoriums sträubten[56]; die zahlreichen Interessengegensätze in Grundsatz- und Detailfragen, die sich wechselseitig blockierten; das geringe politische Gewicht der weiblichen Anliegen, da Frauen ohne staatsbürgerliche Rechte keinen Einfluss auf Wahlen und Abstimmungen nehmen, nicht mit dem Referendumsdruck operieren und sich im Parlament Gehör verschaffen konnten; ihre schwache Stellung im Gesetzgebungsprozess, selbst in jenen Fällen, wo sie eine Vertretung in der betreffenden ausserparlamentarischen Kommission erhielten[57]; schliesslich die unterschiedlichen Interessenlagen der Frauen selbst, die sich ab den zwanziger Jahren zum Teil vermehrt für den Schutz der Hausfrauen und weniger für die Mutterschaft an sich oder gar die erwerbstätigen Mütter einzusetzen begannen.

Alle diese Faktoren können den Misserfolg «maternalistischer» Zielsetzungen in der Schweiz, hier verstanden als Forderung nach einer mit der männlichen Erwerbsarbeit vergleichbaren gesellschaftlichen Anerkennung und sozialpolitischen Abstützung der Mutterschaft, erklären helfen. Wobei angesichts der Tatsache, dass in den meisten Ländern die Kriegszeiten jeweils zu Entwicklungsschüben im Ausbau des Sozialversicherungswesens führten, auch zu untersuchen wäre, welche Rolle die Verschonung der Schweiz von den beiden Weltkriegen spielte. Wenn die Finanzierungsfrage der Versicherung, die weder die Arbeitgeber noch den Steuerzahler belasten sollte, stets von besonderem Gewicht war, so dürfte aber letztlich der Mangel an politischem Willen, und mithin die dahinterstehenden Einstellungen und Grundsätze, entscheidender gewesen sein. Denn allein schon das Beispiel der Militärversicherung von 1901 zeigt, dass eine geschlechtsspezifische Sozialversicherung durchaus realisierbar war, wenn sich der Gesetzgeber von der Notwendigkeit ihrer Einführung überzeugt zeigte. Aus verschiedenen Gründen, die weniger praktischer als prinzipieller Art gewesen sein dürften, war dies bei der Mutterschaftsversicherung nicht der Fall. Denn die arbeitsmarktzentrierte Logik der Schweizer Sozialpolitik, die wegen ihrer wirtschaftsliberalen Grundhaltung ohnehin stark von einer restriktiven Staatsintervention geprägt war, drehte sich in erster Linie um die Erwerbssicherung im Falle bestimmter Armutsrisiken jener Kategorien, bei denen die Erwerbstätigkeit als soziale Pflicht bezeichnet wurde. Wenn Mutterschaft als gesellschaftliche Aufgabe aufgefasst wurde, so sollte sie dank der sozialen Absicherung des Ehemannes geschützt werden. Anders die Erfüllung der militärischen

51 Bundesrat Schulthess, *Stenographisches Bulletin des Nationalrats*, 1921, S. 174–175. Detaillierter in: Studer, «Familienzulagen statt Mutterschaftsversicherung?», a.a.O.

52 Zur Geschichte der Mutterschaftsversicherung bis in die 1960er Jahre siehe Regina Wecker, Brigitte Studer und Gaby Sutter, *Zum Wandel der Sonderschutzgesetzgebung*, a.a.O. sowie den kurzen, bis in die 1980er Jahre reichenden Überblick von Kathrin Ueltschi, «Die Fehlgeburt der Mutterschaftsversicherung», in: *D'studäntin kunnt. 100 Jahre Frauen an der Uni Basel*, Basel 1990, S. 123–133.

53 Schwarz-Gagg, *Ausbau der Mutterschaftsversicherung*, a.a.O., S. 144.

54 Dass die dreifache Trägerebene sowie die Notwendigkeit, dass der Souverän jede einzelne Massnahme billigt, dem Ausbau der Sozialpolitik hinderlich seien, wird schon 1939 im *Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft*, Bd. 2, Bern 1939, S. 328–329, bemerkt. Auf den ersten Faktor wird auch in der späteren Literatur, u.a. in: Peter Flora (Hg.), *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*, Bd. 4, Berlin/New York 1987, S. 614, verwiesen.

55 Vgl. dazu Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beschlüsse der ersten internationalen Arbeitskonferenz, abgehalten in Washington vom 29. Oktober bis 29. November 1919 (vom 10. Dezember 1920), *BBl.* 1920 V, S. 433–572.

56 Über die Widerstände der Ärzteschaft vgl. Soun de Riedmatten, Daniel Rosetti und Catherine Fussinger, «La création de l'assurance maladie, un danger pour le corps médical?», *Revue historique vaudoise*, 1995, S. 247–292.

57 In der Expertenkommission zum KUVG von 1902–1912 hatten Frauen keine Vertretung, in derjenigen zur Revision des KUVG von 1919–1922 sassen unter 16 Kommissionsmitgliedern drei Frauen, darunter eine Delegierte des BSF.

Dienstpflicht, die zwar historisch ebenfalls spät, aber mit der 1940 in Kraft getretenen Lohn- und Verdienstersatzordnung für Wehrmänner (LVEO) schliesslich dennoch abgegolten wurde. Demgegenüber blieb die Mutterschaft trotz vieler gegenteiliger Beteuerungen weiterhin eine Privatangelegenheit, für die nicht die Gesellschaft in Form einer allgemeinen Versicherung, sondern die Familie die Kosten und die einzelne Frau die Verantwortung zu tragen hatten. Diese Grundhaltung manifestierte sich zum Beispiel deutlich Anfang der 1930er Jahre, als die Diskussionen über eine Mutterschaftsversicherung erneut einsetzten und die Behörden ihre absolut lückenhafte Datenkenntnis im Bereich privater, betrieblicher, kommunaler und kantonaler Geburtshilfen und Stillprämien konstatieren mussten.[58] Die marginale Stellung der Frage in den politischen Geschäften zeigte sich hier im Schattendasein, das sie in den Randzonen der staatlichen Erhebungen über die soziale Realität fristete. Denn für den staatlichen Handlungsbedarf ist im 20. Jahrhundert die statistische Erfassung der Problemlage Voraussetzung, und erst sie verschafft der Intervention der öffentlichen Verwaltung die Legitimation.

Gesetzgebung und Verwaltungspraxis haben neben der Verstetigung sozialer Realitäten und Vorstellungen auch normierende Wirkungen auf die Sozialbeziehungen. Im Bereich der Sozialpolitik wird gesellschaftlich erwünschtes Verhalten gefördert, indem die damit verbundenen Risiken dank des Versicherungsschutzes sozial verteilt werden. «Jede Gesetzgebung ist ein Spiegelbild der Auffassung, die in dem betreffenden Volkswesen von der Aufgabe der Frauen vorherrscht», schrieb 1932 das Internationale Arbeitsamt, «von dem Ausmasse, in dem die Frauenarbeit innerhalb des Volkslebens Fuss gefasst hat, dem Grade der für Frauen üblichen beruflichen Ausbildung, die ihnen in mehr oder minder grossem Masse die gefahrlose Ausführung gewisser gewerblicher Arbeiten gestattet.»[59] Die Schaffung einer Mutterschaftsversicherung hätte signalisiert, dass die Verbindung von weiblicher Erwerbstätigkeit und Mutterschaft gebilligt oder sogar erstrebt würde. Das war in der Schweiz offensichtlich nicht der Fall, wie nicht nur die fehlende öffentliche Abstützung der Mutterschaft, sondern überhaupt das gesamte Sozialversicherungssystem belegen. In den 1930er Jahren sprach sich selbst die ansonsten für das Recht von Frauen auf eine Berufsausübung sehr engagierte Dora Schmidt, ausgewiesene Kennerin der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik und erste Adjunktin des Direktors im BIGA, nur mit Vorbehalten für die Verbindung von Erwerbstätigkeit und Mutterschaft aus.[60]

In der Frühphase der Diskussion, zur Zeit zwischen der Verabschiedung des Fabrikgesetzes 1877 bzw. der Übertragung 1890 sozialpolitischer Kompetenzen an den Bund mit dem Verfassungsartikel 34bis und der Verhärtung der politischen Gegensätze in den 1920er Jahren, als die bürgerlichen Parteien sich von der Sozialpolitik als Instrument der friedlichen Sicherung der sozialen Ordnung distanzierten, hatten noch andere Wege offengelegen.[61] Die eidgenössischen und kantonalen Schutzbestimmungen für Arbeiterinnen in Fabriken und im Gewerbe hatten in erster Linie den arbeitenden Frauen die Erfüllung ihrer Hausarbeit und ihrer Gebärpflichten ermöglichen wollen. Die weibliche Erwerbstätigkeit in den Unterschichten wurde dabei als Notwendigkeit erachtet.[62]

Allmählich bildete sich aber ein politischer Konsens heraus, wonach die Lösung der «sozialen Frage» in der Verallgemeinerung des Familienlohns liege, der es einem Arbeiter erlaubte, sich und die Seinen zu ernähren, ohne dass die Ehefrau einer Erwerbstätigkeit nachging. Diese zuerst hauptsächlich von der katholischen Kirche propagierte familienorientierte Sozialpolitik wurde im 20. Jahrhundert in diesem geschlechterpolitischen Grundzug auch von der Sozialdemokratie und den Gewerkschaften übernommen.[63] So schwenkte die Arbeiterbewegung Ende der 1930er Jahre auf das Postulat von Familienzulagen ein, knüpfte sie aber an die Bedingung, dass sie aus Ausgleichskassen und nicht vom Arbeitgeber direkt bezahlt würden; ferner bezeichnete sie die AHV als weiterhin prioritär. Zögernd bekannte sich schliesslich auch die Arbeitgeberseite mit dem Schweizerischen Handels- und Industrieverein (Vorort) zu dieser Einkommensumverteilung zugunsten von Familienvätern, die zudem den nicht gering veranschlagten Vorteil aufwies, einer allgemeinen Lohnerhöhung zuvorzukommen. Selbst der BSF setzte sich ab Ende der 1920er Jahre für diese als sozial gerecht betrachtete Lohnform ein, allerdings mit der Erwartung, damit würde dem Prinzip der

58 Bericht des Vorstandes der Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik an die Mitglieder über das Geschäftsjahr 1934, in: Schweizerische Landesbibliothek, V Schweiz 2907. Bundesamt für Sozialversicherung, Mutterschaftsschutz und Mutterschaftsversicherung, o.D., in: BA, E 3340 (B) 1986/147, Bd. 162. Bericht über die Wöchnerinnenerhebungen der eidg. Fabrikinspektorate, o.D. [ca. 1934], in: BA, E 3340 (B) 1986/147, Bd. 159.

59 Internationales Arbeitsamt, *Die Regelung der Frauenarbeit. Übersicht über den gesetzlichen Frauenschutz, Studien und Berichte*, Reihe I (Frauen- und Kinderarbeit) Nr. 2, Genf 1932, S. 182.

60 Vgl. Zentralsekretariat der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft (Hg.), *Studientagung. Der wirtschaftliche Schutz der Familie, Zürich 21./22. November 1931*, Zürich 1932, S. 128.

61 Zum Wandel der bürgerlichen Parteien gegenüber der Sozialpolitik ab Anfang der 1920er Jahre siehe u.a. Ruedi Brassel-Moser, *Dissonanzen der Moderne. Aspekte der Entwicklung der politischen Kulturen in der Schweiz der 1920er Jahre*, Zürich 1994 und Heinz Kleger, «Sozialpolitik, Staat, soziale Demokratie. Eine Forschungsnotiz zur Krisenpolitik in den 30er Jahren», *Widerspruch* 1992, Nr. 23, S. 27–40.

62 Zu den eidgenössischen Sonderschutzbestimmungen im 19. Jahrhundert siehe Regina Wecker, «Equality for Men. Factory Laws, Protective Legislation for Women in Switzerland and the Swiss Effort for International Protection», in: Wikander, Kessler-Harris und Lewis, *Protecting Women*, a.a.O., S. 63–90. Für einen juristischen Überblick bis ins 20. Jahrhundert vgl. Federico Marco Rutschi, *Der Sonderschutz der weiblichen Arbeitnehmer nach schweizerischem und nach internationalem Arbeitsrecht*, Burgdorf 1985.

63 Vgl. Marco de Nicolò, *Die Sozialpolitik des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes (1880–1960)*, Winterthur 1962.

Lohngleichheit zwischen Männern und Frauen Vorschub geleistet.[64] Als die Diskussion immer stärker unter bevölkerungspolitische Vorzeichen geriet, spalteten sich die Meinungen in der Frauenbewegung. Eine frühere Befürworterin wie Emilie Gourd distanzierte sich gar von den Bestrebungen um Familienschutz; eine Haltung, die indes ein Einzelfall blieb. In der Anfang der 1930er Jahre vom BSF auf die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft übergegangene Familienschutzkommission konnte sich 1941 schon keine Mehrheit für die Vorstellung von Emma Steiger mehr finden, die Familienzulagen als «Mütterrenten» den Frauen auszubezahlen. Somit votierte der sich selbst als progressiv bezeichnende Teil der Frauenbewegung für eine Stärkung der traditionellen Rollenverteilung über die Sozialpolitik. Denn obschon die Zulagen nach Gesetz an beide Ehegatten ausbezahlt werden konnten, machte die Praxis daraus einen Lohnzuschlag für den Familienernährer, was im übrigen in der Intention des Gesetzgebers gelegen hatte.[65]

Um seinen realpolitischen Sinn zu demonstrieren und im Interesse des Familienschutzes, befürwortete schliesslich der BSF die Beitragsbefreiung der Ehefrau im grössten Sozialversicherungswerk der Schweiz, das am 1. Januar 1948 mit der Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV) in Kraft trat.[66] Der Dachverband akzeptierte somit die Aufteilung der Frauen je nach Zivilstand. Verheiratete Frauen waren entgegen dem Leitgedanken der Selbständigkeit, der den Versicherungszweig durchzog, nicht individuell versichert, sondern nur über ihren Ehemann. Sie hatten daher auch keinen eigenen Rentenanspruch, waren aber durch die Ehepaarrente relativ gut abgedeckt. Dieses auf eine traditionelle familiäre Arbeitsteilung zugeschnittene System ordnete nicht nur die Ehefrau ihrem Gatten zu und postulierte ihre finanzielle Abhängigkeit, es führte als zweites zu grossen Nachteilen für ledige und geschiedene Frauen. Wegen der Anbindung von Leistungen an die Bezahlung von Beiträgen in Lohnprozenten, wurden Geschiedene, die während der Ehe nicht berufstätig gewesen waren, diejenigen Frauen also, die sich der bürgerlichen Norm gefügt hatten, besonders schlecht gestellt. Ledige Frauen hingegen hatten den erhöhten Rentenanspruch verheirateter Männer mitzutragen, obwohl sie in der Regel weniger verdienten als ihre Berufskollegen. Schliesslich liess die AHV noch in einer dritten Hinsicht den Geschlechtern ungleichen Schutz zukommen. Als in den 1960er Jahren offensichtlich wurde, dass die Renten entgegen den ursprünglichen Absichten niemals die Grundbedürfnisse der Betagten abdecken würden, führte man die Ergänzungsleistungen ein. Sie sind jedoch bedarfsabhängig und erfüllen daher nicht die Anforderungen moderner Sozialversicherungen, die auf Rechten gründen. Bis heute bilden Frauen die Mehrheit ihrer Bezüger. Somit ergibt sich in dem am stärksten ausgebauten Schweizer Sozialversicherungszweig strukturell eine geschlechtsspezifische Verteilung zwischen der Kategorie «Bedürftigkeit» und der Kategorie «Leistungsbezugsrechte».

64 Siehe Studer, «Familienzulagen statt Mutterschaftsversicherung?», a.a.O.

65 Vgl. den Bericht des Bundesrates vom 10. Oktober 1944 zur Initiative «Für die Familie», *Bbl.* 1944 I, S. 1012.

66 *Schweizer Frauenblatt*, 9. Februar 1945. Für die Einschreibung der Geschlechterdifferenz in die AHV in Form einer gesetzlichen Ungleichheit siehe Christine Luchsinger, *Solidarität – Selbständigkeit – Bedürftigkeit. Der schwierige Weg zu einer Gleichberechtigung der Geschlechter in der AHV, 1939–1980*, Zürich 1995.

Schlussbemerkungen

Wie lässt sich abschliessend in komparativer Perspektive der Schweizer Sozialstaat hinsichtlich der Geschlechterordnung charakterisieren? Die graduelle Entwicklung der Schweizer Sozialgesetzgebung, die oft nur partielle und späte Realisierung der Verfassungsaufträge, die abgestuften politischen Handlungsebenen sowohl in bezug auf Gesetzesausführung als auch in bezug auf die Gesetzgebung, die zu von Kanton zu Kanton und von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlichen Rechten und Pflichten führen können, und die oft öffentlich-privat gemischten Finanzierungs- und Verwaltungsarten machen eine Bewertung nicht leicht. In der internationalen Forschung herrscht denn auch keine Einigkeit über die Zuordnung des Schweizer Systems zu einem bestimmten Wohlfahrts«regime». Während Esping-Andersen und auch Alan Siaroff die Schweiz zum liberalen Typ schlagen, ordnet sie Jens Albers in seiner Gliederung sowohl der Kategorie der subventionierten freiwilligen Versicherungssysteme wie den Volksversicherungssystemen zu.[67] Barbara Hobson schliesslich rechnet sie zu den korporatistisch-konservativen Systemen.[68]

Werden hingegen Kriterien der Gleichberechtigung und egalitärer Pflichtenverteilung zwischen den Geschlechtern zum Messwert genommen, findet sich die Schweiz bei den traditionalistischen Ländern. Gemessen am weiblichen Beitrag zum Familieneinkommen, der als Unabhängigkeitsindikator betrachtet wird, stand die Schweiz in den 1980er Jahren von neun industrialisierten Ländern an letzter Stelle.[69] In einem anderen Vergleich, der 1994 die OECD-Länder erfasste, rangierte die Schweiz unter 23 Staaten am unteren Ende der Skala, sowohl was die familienpolitischen Ausgaben (u.a. Mutter-

67 Esping-Andersen, *The Three World of Welfare Capitalism*, a.a.O., S. 69–78. Alan Siaroff, «Work, Welfare and Gender Equality: A New Typology», in: Sainsbury, *Gendering Welfare States*, a.a.O., S. 82–100. Jens Alber, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*, Frankfurt a.M., New York 1987, S. 40–48.

68 «Solo Mothers, Social Policy Regimes and the Logics of Gender», in: Sainsbury, *Gendering Welfare States*, a.a.O., S. 170–187.

69 Hobson, «Solo Mothers», a.a.O., S. 172–173.

schafts- bzw. Elternurlaub und Kinderkrippen) als auch was die wenig egalitäre Situation auf dem Arbeitsmarkt angeht.[70]

Auch mit Blick auf die historische Dimension des Schweizer Sozialstaates darf man diesen zweifellos als zu den stark auf den Familienernährer hin orientierten Systemen zählen. Erstklass(versicherungs)leistungen sind an eine lebenslängliche Vollzeiterwerbstätigkeit gebunden. Die beschränkte weibliche Beteiligung am Arbeitsmarkt limitiert jedoch den Zugang von Frauen zu solchen und verweist sie in die Abhängigkeit vom Ehemann oder auf das Fürsorgewesen. Diese Pönalisierung weiblichen Normverhaltens darf als eine der Paradoxien der Geschichte gelten, die nicht in der Absicht der Frauenbewegung lag, selbst wenn sie am Familienschutzdiskurs Teil hatte. Doch im Rückgriff auf den «schönsten und ureigensten Lebensberuf [der Frau], die Tätigkeit als Mutter» zur Rechtfertigung des Mutterschutzes war eine gewisse Ambivalenz bereits angelegt.[71] Zum einen wurden Prioritäten weiblicher Wirkungsfelder fixiert – Mutterschaft vor Erwerbstätigkeit und zunehmend Mutterschaft oder Erwerbstätigkeit. Zum andern schlichen sich durch diese Tür sozialrechtliche Differenzen zwischen verschiedenen Gruppen von Frauen ein – zwischen Müttern und Kinderlosen, Verheirateten und Ledigen, Lohnabhängigen und Hausfrauen – die Grenzüberschreitungen von einem Status in den anderen oder die Parallelisierung verschiedener Funktionen und Positionen stark erschwerten. Dass die Forderung nach Mutterschutz schliesslich, statt zu einer eigenständigen gesellschaftlichen Anerkennung und sozialpolitischen Absicherung der Mutterschaft zu führen, gegen die weibliche Unabhängigkeit gewendet wurde, indem der Versicherungsmodus von Frauen in einen hierarchisch konzipierten Familienschutz integriert wurde, lag weniger an den Intentionen der Frauenbewegung als an ihren realen politischen Möglichkeiten. Diese waren durch das fehlende Stimm- und Wahlrecht nicht nur faktisch beschränkt. Ebenso zäunte die exklusiv männliche Besetzung des Feldes des Politischen das weibliche Handeln symbolisch und praktisch ein. Schranken, die – von Ausnahmen abgesehen – auch die Frauenbewegung nicht einbrechen konnte.

70 Siaroff, «Work, Welfare and Gender Equality», a.a.O., insb. S. 88–99.
71 *Die Vorkämpferin*, Nr. 7, 1909, S. 3.