GENDER
OPEN
REPOSITORIUM

Familienzulagen statt Mutterschaftsversicherung? : Die Zuschreibung der Geschlechterkompetenzen im sich formierenden Schweizer Sozialstaat, 1920-1945

Studer, Brigitte

1997

https://doi.org/10.25595/192

Veröffentlichungsversion / published version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Studer, Brigitte: *Familienzulagen statt Mutterschaftsversicherung? : Die Zuschreibung der Geschlechterkompetenzen im sich formierenden Schweizer Sozialstaat, 1920-1945*, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera / Schweizerische Gesellschaft für Geschichte, Jg. 47 (1997) Nr: 2, 151-170. DOI: https://doi.org/10.25595/192.

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

Allgemeine Geschichtforschende
Gesellschaft der Schweiz
Société Générale Suisse d'Histoire
Società Generale Svizzera di Storia

Schweizerische Zeitschrift für Geschichte
Revue Suisse d'Histoire
Rivista Storica Svizzera

Sonderdruck / Tiré à part



Vol. 47 · 1997

Schwabe & Co. AG · Verlag · Basel

Familienzulagen statt Mutterschaftsversicherung?

Die Zuschreibung der Geschlechterkompetenzen im sich formierenden Schweizer Sozialstaat, 1920–1945[1]

Brigitte Studer

Résumé

Le 25 novembre 1945, les citoyens acceptent dans un même article constitutionnel deux mesures de politique sociale qui touchent de près les compétences socialement admises des femmes et des hommes. L'une prévoit la création d'une assurance-maternité, l'autre la généralisation de caisses de compensation pour les allocations familiales. Mais en dépit de cette simultanéité et de l'unicité thématique («pour la famille»), les deux mesures ne sont nullement complémentaires. La première, dont le principe est accepté par la Suisse dans la Convention de Washington de 1919 et débattu aux Chambres en 1921, n'intervient pas directement dans l'ordre interne de la famille. Elle crée en revanche les conditions matérielles permettant aux femmes de conjuguer emploi et famille. Qu'elle n'ait pas été réalisée jusqu'à nos jours signale que ce cumul n'était socialement pas souhaité. Les allocations familiales, pour leur part, sont explicitement destinées – outre leurs objectifs natalistes – à maintenir les femmes au foyer. Autour des débats sur deux variantes de politique sociale qui jalonnent l'entre-deux-guerres s'expriment tous les enjeux de l'intervention de l'Etat dans la régulation des rapports de genre.

> «Es lässt sich nicht leugnen, dass der gesetzliche Schutz der Wöchnerinnen ein mangelhafter bleibt, solange nicht dafür gesorgt ist, dass sie den schweren materiellen Sorgen enthoben werden. Der Verdienstausfall, den sie durch das gezwungene Wegbleiben von ihrer Erwerbsquelle erleiden, ist ein empfindlicher, besonders unter den gegebenen Umständen, die vermehrte Ausgaben mit sich bringen.»
>
> Arbeitskonferenz der Internationalen Arbeitsorganisation in Washington[2]

1 Beim vorliegenden Text handelt es sich um einen leicht überarbeiteten Vortrag, den ich im Januar 1996 an der Universität Bern gehalten habe.

2 Botschaft des Bundesrates vom 10. Dez. 1920, in: *Bundesblatt* (fortan Bbl.) 1920 V, S. 483. Die

«Vom Standpunkt der Lohnempfänger aus gesehen, handelt es sich [bei den Familienzulagen, B. S.] um eine nach dem Familienbedarf abgestufte Lohndifferenzierung. Diese Tatsache, dass es sich hier um eine Neuverteilung der Lohnsumme zugunsten der Familienväter handelt, wird auch von den Befürwortern des Systems festgestellt.»

Botschaft des Bundesrats vom 10. Oktober 1944 zur Initiative «Für die Familie»[3]

Am 25. November 1945 wurden von den Schweizer Stimmbürgern gleich zwei sozialpolitische Forderungen, die im direkten Zusammenhang zur Definition der Geschlechterkompetenzen standen, im selben Verfassungsartikel verankert. Beide, die zukünftige Schaffung einer Mutterschaftsversicherung und die Verallgemeinerung der Ausgleichkassen für Familienzulagen, liefen unter der Zweckbestimmung des Familienschutzes[4]. Weder die zeitliche Konkordanz der Einführung in die Verfassung noch die thematische Übereinstimmung, dass sich beide um das Verhältnis der Bereiche Familie und Arbeitsmarkt und die Stellung des weiblichen Geschlechts drehten, sollten indessen zum Schluss verleiten, dass die zwei Massnahmen komplementär waren. In Wirklichkeit – so meine These – handelte es sich de facto um alternative Formen staatlicher Regulierung des Geschlechterverhältnisses. Hinter der vordergründig gemeinsamen Intention versteckten sich in Wahrheit diametral entgegengesetzte Zielsetzungen. Während in der Variante Mutterschaftsversicherung die Binnenordnung der Familie vom Gesetzgeber nicht direkt tangiert wurde, verankerte man mittels der Familienzulagen implizit ein normatives Familienmodell in der Verfassung, das vom Mann als Ernährer und einer von ihm abhängigen Hausfrau ausging.

Die Einführung einer Mutterschaftsversicherung und die Verallgemeinerung von Familienzulagen boten sich zu verschiedenen Zeitpunkten als scheinbar konsensuelle Lösungen an für zwei unterschiedliche Beschreibungen einer seit der Industrialisierung als problematisch bezeichneten

Formulierung des Bundesrats ist die wortwörtliche Wiederholung seiner Stellungnahme in der Botschaft vom 6. Mai 1910 zur Revision des Eidgenössischen Fabrikgesetzes (Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Anträge der nationalrätlichen Kommission für das Fabrikgesetz vom 14. Juni 1913, in: Bbl. 1913 III, S. 607–654).

3 Bericht des Bundesrates vom 10. Okt. 1944, in: Bbl. 1944 I, S. 1012. Die oberste Landesbehörde bezeichnet darin die Familienzulagen als «Kernstück des Volksbegehrens». (Der Bundesrat rekurrierte für diese Stellungnahme auf zwei politisch unterschiedliche Standpunkte, die einerseits in der *Schweizerischen Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, andererseits in der sozialdemokratischen *Roten Revüe* erschienen waren, beide im Jahr 1941.)

4 Es handelt sich um Artikel 34quinquies, der dem Bund eine allgemeine Handlungskompetenz in Sachen Familienpolitik in Verbindung mit drei konkreten Verfassungsaufträgen (neben der Schaffung einer Mutterschaftsversicherung und der Verallgemeinerung der Ausgleichskassen für Familienzulagen auch die Wohnungsbauförderung) übertrug. Art. 34 BV war Teil der revidierten Verfassung von 1874. Er ging auf eine Motion von Nationalrat Joos zurück, der Schutzbestimmungen für die in Fabriken arbeitenden Kinder verlangt hatte (Julius Landmann: *Die Arbeiterschutz-Gesetzgebung der Schweiz*, Basel 1904, S. XXVI–XXX).

sozialen Realität, die Erwerbstätigkeit der verheirateten Frauen[5]. Die eine Massnahme, die Einführung von Familienzulagen, wurde realisiert oder zumindest teilweise realisiert, da der Bund nur im Fall der landwirtschaftlichen Hilfsarbeiter und der Bergbauern eine Kasse schuf, die andere, die Einführung einer Mutterschaftsversicherung, aber nicht.

1920/21, als die eidgenössischen Räte die Möglichkeit einer Wöchnerinnenversicherung (wie man damals auch sagte) berieten, geschah dies aufgrund der Prämisse, dass die Erwerbstätigkeit von verheirateten Frauen eine unabänderliche Tatsache bilde. Manche fanden dies zwar bedauerlich, aber man hatte sich nun einmal damit abzufinden. Die Frage, die sich im Zeitalter sozialhygienischer Besorgnis stellte, drehte sich in erster Linie darum, wie Lohnarbeit und Mutterschaft vereinbart werden konnten, ohne dass die Gesundheit von Mutter und Kind darunter litt. Eine finanzielle Entschädigung für die Zeit des Arbeitsunterbruchs vor und nach der Geburt erschien als das einzig patente Mittel.

1944/45, als der Bundesrat seine Botschaft zur Initiative «Für die Familie» präsentierte und der Souverän seinen Gegenvorschlag akzeptierte, hatte sich die Einstellung zur Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen radikal gewandelt. Sie wurde nun mehrheitlich negativ bewertet und für eine ganze Reihe gesellschaftlicher Probleme verantwortlich gemacht, so in erster Linie für die damals diagnostizierte «Krise der Familie». Eine zentrale Aufgabe der Sozialpolitik bestand nun in der Suche nach Wegen, welche die Rückkehr der Frau in die Familie fördern würden. Die Meinung war, dass sich damit weitere, die Zeitgenossen und Zeitgenossinnen beschäftigenden Fragen wie der Geburtenrückgang, die hohe Scheidungsrate, die männliche Arbeitslosigkeit und entsprechend der damals breit diffundierten eugenischen Strömungen «gesunde Nachkommenschaft» beantworten liessen. Als wichtigstes Vehikel zu diesem Ziel einigte man sich auf die Verallgemeinerung der Bezahlung von Familienzulagen. Diese waren nicht unumstritten, wurden aber letztlich dennoch von weltanschaulich und in ihren Interessen weit auseinanderliegenden Gruppen befürwortet, allerdings mit zum Teil stark divergierenden Absichten.

5 Diese Aussage ist insofern zu differenzieren, als die Legitimität der weiblichen Lohnarbeit (denn es handelt sich im 19. Jahrhundert ausschliesslich um das Problem der Fabrikarbeit), insbesondere von verheirateten Frauen, je nach wirtschaftlicher Konjunktur unterschiedlich akut gedeutet wird. In der Zwischenkriegszeit verschiebt sich die Problematik auf den Tertiärsektor, ohne dass die Frage in der Industrie vollkommen vom (Verhandlungs-)Tisch der Sozialpartner gewesen wäre. Zum Wandel der Positionen in der Schweizer und internationalen Arbeiterbewegung s. Brigitte Studer: «"Genre" et "classe" dans le mouvement ouvrier. L'arrangement social autour de la législation protectrice du travail au tournant du siècle», in: *Pour une histoire des gens sans Histoire. Ouvriers, excluEs et rebelles en Suisse 19e–20e siècles.* Mélanges offerts à Marc Vuilleumier, hg. von Jean Batou et al., Lausanne 1995, S. 121–136.

Der zeitliche Rahmen dieser Auseinandersetzungen fällt somit in die lange Formierungsphase des Sozialstaats, deren Ausklang von der Forschung gemeinhin auf das Ende des 2. Weltkrieges festgelegt wird, als in allen westeuropäischen Ländern ein Schub neuer Versicherungen zu einem umfassenden sozialen Schutz des Individuums im Wohlfahrtsstaat führte. Die Prinzipien der nach 1880 – in der von Karl Polanyi als «the great transformation» bezeichneten Zeit – entstehenden modernen Sozialversicherungssysteme vollzogen einen Bruch mit ihren geschichtlichen Vorläufern, der Armenfürsorge[6]. Die über die marktvermittelte Umverteilung nicht gedeckten Standardrisiken Unfall, Krankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit, Alter oder Tod sollten durch eine über den Staat vermittelte gesellschaftliche Redistribution gemildert bzw. ausgeschaltet werden. Grundsätzlich neu war vor allem der individuelle Rechtsanspruch auf die Leistungen. Zum Wesen sozialstaatlichen Schutzes zählt aber auch die nationale Ausdehnung seiner gesetzlichen Regelung, sein verpflichtender Charakter und der Beizug des Staates und/oder der Arbeitgeber neben den Versicherten selbst zu seiner Finanzierung[7]. Obwohl der Staat aus gesellschaftlichen Gründen um die Jahrhundertwende zu mehr als nur zu einschränkenden Interventionen (wie die Arbeiterschutzmassnahmen) in den Wirtschaftsprozess legitimiert war, bedeutete die zunehmende Etablierung von Sozialversicherungen nicht unbedingt eine Abkehr von der Logik des Marktes. Sie beruhten anfangs oft auf freiwilliger Basis und insistierten in der Regel auf einem direkten Zusammenhang zwischen Beitrag und Leistung. Das von Richard Titmuss als Bismarcksches oder Versicherungsmodell bezeichnete, auch für die Schweiz geltende System ging vom Normalfall der lebenslänglichen Vollzeitarbeit aus[8]. Sein Zweck bestand in der Einkommenssicherung bei Erwerbsausfall.

Diese in Lohnarbeitsgesellschaften offensichtlich auf eine männliche Normalbiographie zugeschnittene Grundlage wurde von der Forschung zum Sozialstaat bis vor kurzem zwar meist *en passant* thematisiert, dann nämlich, wenn es sich um Massnahmen handelte, die Frauen direkt betrafen, wie die Arbeitsschutzgesetzgebung aufgrund des Geschlechts und Wohlfahrtseinrichtungen für Mütter und Kinder. Sie wurde aber nicht in

6 Karl Polanyi: *The Great Transformation*, Boston 1944. Den ideellen Bruch mit dem Laissez-faire-Liberalismus betont besonders Henri Hatzfeld: *Du paupérisme à la sécurité sociale 1850–1940*, Nancy 1989 (erstmals 1971 erschienen). Für die Schweiz zeichnet Jürg H. Sommer (*Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz*, Diessenhofen 1978) die Entwicklung der Sozialversicherungssysteme nach. Er ist indessen stärker der Kontinuitätsperspektive verpflichtet.

7 Jens Alber: *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*, Frankfurt / New York, 1987, S. 27.

8 Richard M. Titmuss: *Social Policy. An Introduction*, London 1974. Seine Typologie wurde von Gøsta Esping-Andersen in *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990, S. 26–29, leicht erweitert.

die diversen Konzeptualisierungen eingebaut. Dies gilt z.B. für Modernisierungstheoretiker wie Peter Flora und Arnold Heidenheimer, die den Sozialstaat als eine Antwort auf die wirtschaftliche Entwicklung, die Industrialisierung und die Differenzierung der Arbeitskraft betrachten[9]. Die Feststellung trifft auch weitgehend auf gesellschaftszentrierte Theoretiker zu, unter denen T. H. Marshall zu den einflussreichsten zählt, ob sie die Wohlfahrtsprogramme nun den Bemühungen der Arbeiterbewegung zuschreiben wie Jens Alber oder eher den Mittelschichten wie Peter Baldwin[10]. Sie galt anfänglich sogar für die staatszentrierten Arbeiten von Theda Skocpol, welche sowohl den Einfluss der Arbeiterklasse als auch die Logik des «industrialism» in Frage stellte und stattdessen die Initiativen der Staatsbeamten und die Zwänge der Regierungsroutine ins Zentrum rückte[11].

Demgegenüber wies Carole Pateman 1988 in einem grundlegenden Aufsatz über die philosophischen Prämissen des Sozialstaats auf dessen tiefe geschlechtsspezifische Strukturierung hin. Seine Rationalität beruhe nicht nur auf dem Status der Berufstätigkeit, sondern ebenso auf einer Logik familiärer Abhängigkeit, die von Anfang an dem Sozialstaat eingewoben worden sei. «The position of men as breadwinner-workers has been built into the welfare state», meinte sie[12]. Seither haben zahlreiche, vorwiegend ausländische, Arbeiten diese Erkenntnis historisch detailliert belegt. Für die Schweiz gibt es erst wenig Recherchen; erwähnt sei hier die kürzlich erschienene Dissertation von Christine Luchsinger zur Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV)[13]. Eine zweite, heute dominierende Forschungsrichtung fokussiert eher den Anteil an der Formierung des Wohlfahrtsstaates, den Frauen dank ihrer praktischen Vorarbeit leisteten. Gefragt wird insbesondere, welche weiblichen Vorstellungen diesen mitgestalteten und wie die Klientinnen von den staatlich-öffentlichen Angeboten Gebrauch mach(t)en[14].

9 Peter Flora, Arnold J. Heidenheimer: «The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State», in: Dies. (Hg.): *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick, N.J. 1981.

10 T. H. Marshall: *Citizenship and Social Class and other essays*, Cambridge 1950; Jens Alber: *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, op. cit.; Peter Baldwin: *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State, 1875–1975*, Cambridge 1990.

11 U.a. Theda Skocpol: «Bringing the State Back In. Strategies of Analysis in Current Research», in: Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol (Hg.), *Bringing the State Back In*, Cambridge 1985, S. 3–37.

12 Carole Pateman: «The Patriarchal Welfare State», in: Amy Guttman (Hg.): *Democracy and the Welfare State*, Princeton 1988, S. 231–260, hier S. 241.

13 Christine Luchsinger: *Solidarität – Selbständigkeit – Bedürftigkeit. Der schwierige Weg zu einer Gleichberechtigung der Geschlechter in der AHV, 1939–1980*, Zürich 1995.

14 Zu nennen wären etwa Christoph Sachsse: *Mütterlichkeit als Beruf. Sozialarbeit, Sozialreform und Frauenbewegung 1871–1929*, Frankfurt a. M. 1986; Jane Lewis: *The Politics of Motherhood: Child and Maternal Welfare in England, 1900–1939*, London 1980; Gisela Bock, Pat

Die Geschlechterforschung hat also nicht nur die Geschlechterblindheit herkömmlicher Analysen des Sozialstaats kritisiert, sondern auch gefragt, wie dessen «gendering» vor sich gegangen sei. Das heisst, sie interessiert sich seit mittlerweile zwei Jahrzehnten im englischen Sprachraum und etwa einem Jahrzehnt im deutschen für die Vorstellungen von Männlichkeit und Weiblichkeit, die in der Genese des Sozialstaats Definitionsmacht entfalteten, wie darin die Konstruktion der Geschlechterdifferenz vor sich ging und wie diese schliesslich auf andere gesellschaftliche Bereiche rückwirkte. Konkret geht es nicht nur darum zu fragen, *was wie* in das Sozialversicherungssystem integriert wurde. Ebenso aufschlussreich ist, *was warum* davon ausgeschlossen blieb. Denn im Moment, wo eine Frage Gegenstand der öffentlichen Auseinandersetzung wird, geht es vorerst um die Bestimmung des Problems. Unterschiedliche Lesarten der sozialen Wirklichkeit konkurrieren um das Monopol der legitimen Darstellung. Unter dieser Perspektive wird Sozialpolitik als Ort der Geschlechterpolitik zum diskursiven Feld, wo um die Definition der Zuständigkeiten von Männern und Frauen gestritten wird. Insofern widerspiegelt die Sozialpolitik nicht einfach reale und symbolische Zuschreibungen und Trennungen zwischen den Geschlechtern, sondern konstruiert und verfestigt diese auch[15].

Von Patemans heute wohl unwidersprochener Erkenntnis ausgehend, dass im Sozialstaat die Vorstellung des Mannes als Familienernährer eingeschrieben ist, möchte ich ihre Anwendbarkeit auf die Schweizer Entwicklung prüfen. Denn die westeuropäischen sozialen Sicherungssysteme bildeten zwar ein gemeinsames Element des gesellschaftlichen Strukturwandels vom Ende des 19. ins 20. Jahrhundert und teilen etliche Grundzüge, in ihrer materiellen Ausformung sind sie aber durchaus unterschiedlich. Es ist daher zu fragen, inwieweit diese Aussage, die sich auf den in der englischsprachigen Geschlechterforschung paradigmatischen Fall England bezieht, auf andere Länder übertragen werden kann. Susan Pedersen hat kürzlich in einer sehr lesenswerten vergleichenden Analyse zwischen Frankreich und Grossbritannien gezeigt, dass die konkrete Ausgestaltung sozialstaatlichen Schutzes in der Zwischenkriegszeit für den Status von Frauen als Verheiratete und Erwerbstätige stark unterschiedli-

Thane (Hg.): *Maternity and Gender Policies. Women and the Rise of European Welfare States 1880–1950*, London / New York, 1994²; Seth Koven, Sonya Michel (Hg.): *Mothers of a New World: Maternalist Politics and the Origins of Welfare States*, New York / London, 1993. Auf weitere Literaturangaben (insbesondere Aufsätze) muss angesichts des in den letzten Jahren exponentiellen Wachstums des Forschungsfeldes verzichtet werden.

15 Zur Kategorie Geschlecht als Mittel zur Strukturierung *und* Legitimierung gesellschaftlicher Ordnungen s. Joan W. Scott: «Gender. A Useful Category of Historical Analysis», in: *The American Historical Review* 91, 1986, 5, S. 1053–1075.

che Konsequenzen zeitigen konnte, obschon in den beiden Ländern die Vorstellungen von den Aufgaben der Geschlechter nicht grundlegend differierten.[16]

Weiter möchte ich Patemans Schlussfolgerung in dem Sinn korrigieren, dass sie nicht als Ausgangspunkt der Formierung des Sozialstaats, sondern eher als deren Ergebnis am Ende des 2. Weltkriegs verstanden werden soll[17].

Mutterschaftsversicherung

Als Bundesrat und Parlament Anfang der zwanziger Jahre die Einführung eines wirtschaftlichen Mutterschaftsschutzes diskutierten, stand dahinter die 1919 auch von der Schweiz an der ersten Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation unterzeichnete Konvention von Washington[18]. Diese hatte u.a. ein «Übereinkommen betreffend die Beschäftigung der Frauen vor und nach der Niederkunft» entworfen, wonach Frauen in allen Betrieben der Industrie, des Gewerbes und des 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 durften. Während der ganzen Dauer der Abwesenheit sollte die Frau Anrecht auf eine Unterstützung entweder aus öffentlichen Mitteln oder aus einer Versicherung haben. Die finanzielle Entschädigung sollte genügend sein, «um sie und ihr Kind in guten gesundheitlichen Verhältnissen zu erhalten»[19]. Die nicht sehr griffige Umschreibung wurde gemäss Sitzungsprotokoll deshalb gewählt, weil man den oft sehr niedrigen Frauenlöhnen Rechnung trug und die Frauen vor einer zu tiefen Entschädigung schützen 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[20].

16 Susan Pedersen: *Family Dependence and the Origin of the Welfare State, Britain and France, 1914–1945*, Cambridge, Mass. 1993.

17 Dabei handelt es sich um ein provisorisches Ergebnis, denn seit den 70er Jahren sind in allen westlichen Industriestaaten Bemühungen für einen geschlechtsneutralen Aufbau der Sozialversicherungen im Gange.

18 Die Delegationsregeln erforderten die Anwesenheit von je zwei Regierungsvertretern, einem Arbeitgeber- und einem Arbeitnehmervertreter jedes Mitgliedstaates. Für die Schweiz waren dies: Dr. Sulzer, schweizerischer Gesandter in Washington, Dr. Rüfenacht, Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherung, Herr Schindler, Generaldirektor der Maschinenfabrik Oerlikon, sowie Konrad Ilg, Sekretär des Schweizerischen Metall- und Uhrenarbeiterverbandes. Anwesend war auch Fabrikinspektor Dr. Wegmann als technischer Berater.

19 Botschaft des Bundesrates, in: Bbl. 1920 V, S. 476 u. 553.

20 Bureau international du travail (BIT), Compte rendu, 1re session, 1919, S. 168, zit. nach Federico Marcos Rutschi: *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,

Die Frau sollte auch vor Kündigung geschützt sein, und sie hatte Anrecht auf unentgeltliche Behandlung durch einen Arzt oder eine Hebamme.

Bei ihren Überlegungen, ob sie diese Bestimmungen in der Schweiz gesetzlich umsetzen wollten, hatten die Landesbehörden nicht nur über eine signifikante Erweiterung des Schutzes schwangerer, erwerbstätiger Frauen und Wöchnerinnen zu verfügen, sondern auch darüber, ob sie einen Schutz neuer Art einführen wollten. Limitative Schutzbestimmungen im Zusammenhang mit der Mutterschaft waren in der Schweiz schon lange bekannt, ja, die Schweiz war auf diesem Gebiet geradezu pionierhaft vorgegangen. Schon 1864 hatte die Glarner Landsgemeinde ein Beschäftigungsverbot von Frauen vor und nach der Niederkunft durchgesetzt. Diese Vorschrift hatte auch Eingang ins eidgenössische Fabrikgesetz von 1877 gefunden. Darin war bestimmt worden, dass die gesamte Ruhezeit acht Wochen betragen sollte, wovon mindestens sechs nach der Geburt[21]. Der Bundesrat wurde ausserdem ermächtigt, diejenigen Fabrikationszweige zu bezeichnen, in denen Schwangere nicht beschäftigt werden dürften. Eine Weisung, die man in dem kriegsbedingt erst 1919 revidierten Fabrikgesetz auf alle «weiblichen Personen» ausdehnte. Das Beschäftigungsverbot wurde hingegen auf sechs Wochen nach der Geburt reduziert. Die Begründung für diesen Schritt war pragmatisch: eine undurchführbare Gesetzesvorschrift dürfe nicht beibehalten werden. Viele Frauen würden sich weigern, die Fabrik zu verlassen oder im Geheimen eine andere Arbeit annehmen, da sie während der sogenannten «Schonzeit» ohne Verdienst blieben. Eine zweite Schwierigkeit, die dazu geführt hatte, dass das Beschäftigungsverbot vor der Geburt aufgegeben worden war, bestand in der Unmöglichkeit, den Zeitpunkt der Geburt sicher vorauszusagen[22].

Das Fehlen einer finanziellen Unterstützung während der vorgeschriebenen Ruhezeit war schon lange allseits bemängelt worden[23]. Als sich dem

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.

21 BG betr. die Arbeit in den Fabriken vom 23. März 1877, in: Bbl. 1877 II, S. 483–494. Zum eidg. Fabrikgesetz s. insb. 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.

22 Zu den schweizerischen Sonderschutzmassnahmen für Arbeiterinnen im 19. Jahrhundert s. Regina Wecker: «Equality for Men. Factoy Laws, Protective Legislation for Women in Switzerland and the Swiss Effort for International Protection», in: Ulla Wikander, Alice Kessler-Harris, Jane Lewis (Hg.): *Protecting Women. Labor Legislation in Europe, the United States, and Australia, 1880–1920*, Urbana/Chicago 1995, S. 63–90; für das 20. Jahrhundert s. Regina Wecker, Brigitte Studer, Gaby Sutter: *Zum Wandel der Sonderschutzgesetzgebung für Frauen im schweizerischen Arbeitsrecht des 20. Jahrhunderts* (Projekt NFP35) Ms.

23 So u.a. durch die Soziale Sektion des katholischen Volksvereins der Schweiz und den Verband der christlich-sozialen Arbeitervereine der Schweiz in ihrem Memorandum *Zur Revision des Eidgenössischen Fabrikgesetzes. Vorschläge und Forderungen*, Basel 1913:«Ein gesetzlicher Schutz gegen die Inanspruchnahme durch Fabrikarbeit repräsentiert für sich allein noch durchaus keine wirkliche Fürsorge, so lange der Ausfall des Lohnes, dessen die Wöchnerin gerade jetzt

Schweizer Gesetzgeber im Anschluss an die erste internationale Arbeitskonferenz die Frage stellte, ob er dieses sozialpolitische Defizit beheben wolle, schien ein positiver Ausgang sicher. Schliesslich hatten die Schweizer Vertreter in Washington das Übereinkommen einstimmig befürwortet. Ausserdem hatte man 1919 die 48-Stunden-Woche und 1920 das Bundesgesetz betreffend die Arbeitszeit beim Betrieb der Eisenbahnen und anderer Verkehrsanstalten eingeführt, das eine volle Bezahlung der obligatorischen Ruhewochen für Wöchnerinnen vorsah[24]. Dennoch lehnten beide Räte auf Vorschlag des Bundesrats den Beitritt zum Übereinkommen mit grosser Mehrheit ab. Wie ist das zu erklären? Hatte nicht der Bundesrat selbst die Idee als «sehr begrüssenswert» bezeichnet?[25]

Geht man den Gründen dieser Ablehnung nach, könnte man eine vorder- und eine hintergründige Erklärungsebene ausmachen. Die erste basiert auf sachbezogenen rationalen Argumenten und spielt hauptsächlich in der vorparlamentarischen Phase verbandsstaatlich geprägter Lösungsmuster. Sie illustriert bestens die von Emil Dürr identifizierte «Verwirtschaftlichung der politischen Motive und Parteien» und verläuft auch bereits entlang der Konfliktlinie Arbeiterbewegung–Bürgerblock, die gemäss der unterdessen klassischen Analyse von Charles S. Maier zwischen 1920 und 1925 europaweit die dominante Konstellation repräsentierte[26].

Die Fronten und Positionen hatten sich im Vernehmlassungsverfahren sowie in der im September 1920 einberufenen Konferenz zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern vorgezeichnet; sie sollten sich bis zur Beschlussfassung des Parlaments im Oktober 1921 nicht mehr ändern[27]. Der Grundsatz eines Mutterschaftsschutzes wurde zwar von allen unterstützt, gleichzeitig aber, wie das Fazit des Volkswirtschaftsdepartements lautete, «[wurde] anerkannt, dass der Durchführung [der Übereinkunft] angesichts der grossen finanziellen Tragweite bedeutende praktische Schwierigkeiten entgegenstehen»[28]. Um die mutmasslichen Aufwendungen

auf's dringenste bedarf, nicht durch Versicherung oder anderweitige Hilfe gedeckt wird. Darum ist die Quintessenz des Wöchnerinnen- und Schwangerenschutzes die Entschädigung für den Verdienstausfall während der Schutzzeit» (S. 58).

24 BG betr. die Arbeitszeit in den Fabriken vom 27. Juni 1919 und BG betr. die Arbeitszeit beim Betrieb der Eisenbahnen und anderer Verkehrsanstalten vom 6. März 1920, in der Volksabstimmung vom 31. Oktober 1920 angenommen (Bbl. 1919 III, S. 854–860 u. Bbl. 1920 I, S. 527–534).

25 Botschaft des Bundesrates, in: Bbl. 1920 V, S. 482.

26 Emil Dürr: *Neuzeitliche Wandlungen in der schweizerischen Politik. Eine historisch-politische Betrachtung über die Verwirtschaftlichung der Politischen Motive und Parteien*, Basel 1928. Charles S. Maier: *Recasting Bourgeois Europe. Stabilization in France, Germany, and Italy in the Decade after World War I*, Princeton 1975.

27 Zur Differenzbereinigung zwischen Ständerat und Nationalrat kam das Geschäft im April 1922 nochmals kurz vor die grosse Kammer. Es handelte sich aber nur um eine inhaltlich unbedeutende redaktionelle Änderung des Schlusstextes.

28 Bundesamt für Sozialversicherung, Wirtschaftlicher Monatsbericht, September 1920, S. 24–25, in: *Bundesarchiv Bern* (fortan BA), E 3340 (A) 1, Bd. 162. – Die Unterlagen der Vernehmlassung

abschätzen zu können, hatte die Exekutive vom Bundesamt für Sozialversicherung Berechnungen über die Kosten einer vom Staat ausbezahlten Lohnausfallentschädigung aufstellen lassen. Drei Varianten wurden ins Auge gefasst: 1. eine volle Vergütung des Lohnausfalls ab den letzten zwei Wochen vor der Geburt; 2. eine volle Vergütung während sechs Wochen vor der Niederkunft und sechs Wochen nachher; 3. eine volle Vergütung sechs Wochen vorher, von 125% des Tagesverdienstes nachher, um die nach der Geburt «erforderlichen Anschaffungen und die Pflege des Kindes» zu gewährleisten[29]. Die geschätzten jährlichen Kosten beliefen sich auf rund 9 Millionen Franken für Variante 1, auf 9,5 Millionen bei Variante 2 und auf 10,5 Millionen bei Variante 3. Im Durchschnitt rechnete man mit Ausgaben von mindestens 10 Millionen Franken pro Jahr. Diese Gelder aus öffentlichen Mitteln aufzubringen, schien dem um ein zweites Mitglied der Konservativen Volkspartei erweiterten, jedoch immer noch mehrheitlich freisinnigen Bundesrat, «bei der gegenwärtigen Finanzlage des Bundes, der Kantone und der Gemeinden» nicht möglich, wie er in der Botschaft verlauten liess[30]. Auch die Arbeitgeber lehnten jede Mehrbelastung der Wirtschaft strikte ab. Die politische Linke und der Schweizerische Gewerkschaftsbund teilten die angeführten Bedenken nicht, zumal sie die Zahlen für zu hoch geschätzt hielten, blieben aber in der Minderheit. Für den einzigen gangbaren Weg hielt der Bundesrat schliesslich die in der Verständigungskonferenz vom September eingebrachte Lösung, die schon existierenden Bestimmungen für Wöchnerinnen des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes zu einer Mutterschaftsversicherung auszubauen. Dies hatte den Vorteil, dass der Grossteil der Kosten von den Leistungsbezügerinnen und den anderen Versicherten getragen wurde. Auf diese Weise gab es zudem keinen Einbruch in das Prinzip des Zusammenhangs von Beitrag und Leistung. Insbesondere wollte man ein Obligatorium einführen[31]. Denn nur wenige Frauen waren damals einer Krankenkasse angeschlossen, und noch kleiner war die Zahl derer, die eine Taggeldversicherung besassen. Bis in den 2. Weltkrieg hinein waren nur etwa die Hälfte der Wochenbettfälle versichert. Ausserdem beschränkten die Kassen üblicherweise die verheirateten Frauen auf die unteren Taggeldklassen. Noch 1938 konnten Frauen ihren Lohnausfall nur etwa zur Hälfte kompensieren[32].

und der vorbereitenden Konferenz vom September sind im Schweizerischen Bundesarchiv unauffindbar.

29 Botschaft des Bundesrates, in: Bbl. 1920 V, S. 486.

30 Ebd., S. 487.

31 Stenographisches Bulletin Nationalrat, 1921, S. 174–175.

32 Margarita Schwarz-Gagg: *Ausbau der Mutterschaftsversicherung in der Schweiz.* Eine Studie zur Revision der Krankenversicherung, bearbeitet im Auftrag der Schweizerischen Vereinigung für

Die Haltung der Exekutive verdeutlicht den in der Geschichtsschreibung oft hervorgehobenen Stimmungsumschwung der bürgerlichen Parteien in Sachen Sozialpolitik nach dem Reformjahr 1919, als der Arbeiterschutz noch zum Instrumentarium einer friedlichen Sicherung der gesellschaftlichen Ordnung zählte. Die sich schon im Vorfeld der Parlamentsdebatte deutlich abzeichnende politische Verhärtung nahm in der Folge durch die Wirtschaftskrise von 1921/22 noch zu.

Der ablehnende Entscheid wurde aber auch dadurch erleichtert, dass es angeblich vorerst nur darum ging, die als zu umfassend bezeichneten Bestimmungen des internationalen Übereinkommens zurückzuweisen, die Frage jedoch später im Rahmen der Revision des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes zu regeln[33]. Diese Zuversicht sollte sich aber als trügerisch erweisen. Die vom Bundesamt für Sozialversicherung einberufene Kommission distanzierte sich bereits an ihrer zweiten Sitzung im Februar/März 1922 von einem Obligatorium. Auch das Erwägen eines partiellen Obligatoriums brachte keinen Konsens, und schon im Sommer 1923 wurde die Revision der Kranken- und Unfallversicherung ad acta gelegt[34]. Die in den dreissiger Jahren erneut in Angriff genommenen Arbeiten versandeten ebenfalls wieder[35].

Waren es demnach rein finanz- und wirtschaftskonjunkturelle Gründe, die der Sozialversicherung abträgliche bürgerliche Konsolidierung zu Beginn der zwanziger Jahre sowie die Interessenpolitik der Ärzteschaft und der Krankenkassen, die sich gegen ein Obligatorium sträubten, welche das Scheitern einer Mutterschaftsversicherung verursachten? Manche Voten anlässlich der Parlamentsdebatte von 1921 deuten auf zusätzliche tiefgründigere Motive hin. Was *eigentlich* zur Diskussion stand, war der Stellenwert der Mutterschaft in der Gesellschaft. Die Entscheidung, die die

Sozialpolitik, Zürich / Leipzig 1938, insb. S. 144–146. S. auch *Gewerkschaftliche Rundschau*, 1938, Nr. 10, S. 320-329. Anfang der dreissiger Jahre erhielt nur eine verschwindend kleine Zahl von Frauen eine Unterstützung von Seiten ihres Betriebs selbst, die die lückenhafte Versicherungsdeckung hätte kompensieren können (Bericht über die Wöchnerinnenerhebungen der eidg. Fabrikinspektorate, o.D. [ca. 1934], in: BA, E 3340 (B) 1986/147, Bd. 159).

33 So rechtfertigte einer der vehementesten Gegner der Vorlage seine Stellungnahme folgendermassen: «Wir können um so eher ablehnen, als der Bundesrat wenigstens zugesichert hat, die Mutterschaftsversicherung sofort an die Hand zu nehmen» (Stenographisches Bulletin Nationalrat, 1921, S. 173). Beide Räte lehnten einen Beitritt zum internationalen Übereinkommen mit grosser Mehrheit ab. Im Ständerat vereinigte der Antrag der Kommissionsminderheit, der für eine Ratifizierung plädierte, gerade drei Stimmen auf sich (Stenographisches Bulletin Nationalrat, 1921, S. 176, und Stenographisches Bulletin Ständerat, 1921, S. 421).

34 Monatsbericht des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements, 20. Juli 1923, S. 129, in: BA, E 3340 (A) 1, Bd. 162. S. auch die Geschäftsberichte des Bundesamtes für Sozialversicherung, in: BA, E 3340 (A) 1, Bd. 167 und die Geschäftsberichte des Bundesrates.

35 S. dazu 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*, op. cit.

Ratsherren zu fällen hatten, implizierte auch ein Urteil, ob Schwangerschaft und Geburt im Endeffekt als natürliche, biologische Phänomene oder als kulturelle Phänomene zu zählen seien. Denn nur wenn das letzte zutraf, hatte die Allgemeinheit für sie Verantwortung zu übernehmen und der Staat in diesen Bereichen zu intervenieren. Am deutlichsten sprach der Thurgauer Nationalrat und Katholik Oskar Ullmann, Mitglied der radikaldemokratischen Fraktion, von Beruf Arzt und Direktor einer Kuranstalt, die Problematik an, wenn er kurz und bündig meinte: «Die Geburt als solches ist ein physiologischer Akt.» Es sei «nun müssig», fuhr er fort, «darüber zu streiten, ob wir erst durch die Kultur des Menschengeschlechts so verfeinert worden sind, dass besondere Vorsichtsmassregeln für die Geburten notwendig sind». Bei den Indianern jedenfalls sei das nicht der Fall, denn auf deren Kriegszügen würden sich «die Weiber einfach in die Büsche schlagen», um dort zu gebären, und nachher eilten sie wieder direkt dem fortziehenden Stamme nach. Er betonte zwar, dass er nicht erwarte, dass solche Gepflogenheiten bei uns eingeführt werden könnten. Aber, fügte er hinzu: «Unter normalen Verhältnissen arbeitet jede Frau sozusagen bis zu den letzten Tagen ihrer Schwangerschaft, und diese Arbeit, die sie leistet unter normalen Verhältnissen, ist sogar eine gesunde für Frau und Kind.»[36] Beinahe wortwörtlich gleich argumentierte ein weiterer Arzt, der waadtländer Freisinnige Emile Dind, im Ständerat[37]. Angesprochen auf die mit einer Erwerbstätigkeit bis zum Zeitpunkt der Geburt verbundenen Gesundheitsgefahren, meinte er: «On peut presque dire sans être taxé de cruauté qu'un certain travail lui [damit meinte er die Schwangere] est plutôt avantageux et utile.»[38] Als Verteidiger des Übereinkommens waren die beiden Mitglieder der sozialdemokratischen Fraktion Herman Greulich und Karl Brodtbeck hingegen der Meinung, die Geburt sei nicht einfach ein naturhafter Vorgang, sie bedürfe der medizinischen Betreuung und des sozialen Schutzes[39].

Ohne die Kontroverse im Detail aufrollen zu können, ist anzumerken, dass ihr Ausgangspunkt kein anthropologischer und sie nur im weiteren Sinne medizinischer Art war. Sie entzündete sich an der schon im Bericht des Bundesrats geäusserten Ansicht, dass die im Übereinkommen vorgesehenen sechs Wochen pränatale Ruhe nicht notwendig seien. Besonders

36 Stenographisches Bulletin Nationalrat, 1921, S. 173.

37 Die aus der Professionalisierungsforschung als eine der effizientesten beruflichen Interessengruppen bekannte Ärzteschaft spielte auch eine nicht zu unterschätzende Rolle in der Entwicklung und Gestaltung des Sozialstaates. Als Beispiel sei hier deren Rolle bei der Entwicklung der Arbeiterschutzgesetze in Frankreich zwischen 1881 und 1899 erwähnt: 10% der «députés», die für Schutzgesetze stimmten, waren Ärzte (Mary Lynn Stewart: *Women, Work, and the French State. Labour Protection and Social Patriarchy, 1879–1919*, Kingston 1989, S. 29).

38 Stenographisches Bulletin Ständerat, 1921, S. 421.

39 Stenographisches Bulletin Nationalrat, *1921, S. 169 u. 176.*

bemängelt wurde der grosse Unsicherheitsfaktor in der Bestimmung des Zeitpunkts der Geburt, was als Anreiz zu Missbrauch angesehen wurde, was aber auch bei einem Irrtum auf eine Verlängerung des Schwangerschaftsurlaubs hinauslaufe, da die sechs Wochen nach der Entbindung auf jeden Fall gewährt werden müssten. Die deklarierte Intention der Parlamentsmehrheit zielte auf die Eliminierung dieses Elements fehlender Kontrolle in der zukünftigen Gesetzesrevision der Krankenkassen- und Unfallversicherung. Auch hier bestätigte sich somit die Naturhaftigkeit des Frauenkörpers. Angesichts seiner Unberechenbarkeit, die ihn wie selbstverständlich jeder rational planenden sozialpolitischen Kostenevaluation entzog, verzichtete man lieber auf eine Regelung.

Noch in einer weiteren Beziehung störte die weibliche Schwangerschaft die Logik des schweizerischen Sozialversicherungssystems: Die in ihm gedeckten Verarmungsrisiken verteilten sich zufälligerweise (das unausweichliche Risiko Alter war ja damals noch nicht geschützt) auf alle Versicherten. Die «Frauensache» Mutterschaft hingegen betraf nur eine Kategorie. In konsequenter Anwendung des Prinzips vom Zusammenhang zwischen Beitrag und Leistung präsentierte sich daher ein in den dreissiger Jahren vom Konkordat schweizerischer Krankenkassen gemachter Vorschlag, der Männer von der Solidaritätspflicht ausnehmen wollte, indem eine nur von den weiblichen Mitgliedern finanzierte Wöchnerinnenversicherung hätte eingeführt werden sollen[40]. Dass der Vorschlag nicht realisiert wurde, lag vermutlich ebenso an der Anzahl konkurrierender Projekte in der 1938 für kurze Zeit neu angekurbelten öffentlichen Debatte wie am Protest von Frauenorganisationen und Gewerkschaften.

Insgesamt war der gemeinsamen Forderung der Arbeiterorganisationen und des radikaleren Teils der bürgerlichen Frauenbewegung nach einer Mutterschaftsversicherung in der Zwischenkriegszeit wenig Erfolg beschieden. Obschon seit 1912 nicht mehr als Organisationen zusammenarbeitend[41], einte sie dennoch das Anliegen, dass die Mutterschaft als soziale Funktion anerkannt werde, welche die Allgemeinheit zur Kenntnis nähme und honoriere. Sie konnten zwar einen gewissen rhetorischen Erfolg verbuchen, indem ihre Forderung allseits als moralisch gerechtfertigt betrachtet wurde. Das Entscheidende lehnte der Schweizer Staat aber ab: Mutterschaft blieb nicht nur eine Privatangelegenheit, sie blieb auch eine

40 Bericht des Vorstandes der Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik an die Mitglieder über das Geschäftjahr 1937, in: Schweizerische Landesbibliothek, V Schweiz 2907.

41 1904 richtete der Bund Schweizerischer Frauenvereine noch mit der Unterstützung verschiedener Arbeiterinnenvereine seine Petition für eine Mutteschaftsversicherung für Fabrikarbeiterinnen an den Bundesrat.

Frauenangelegenheit. Die frühe Debatte um die Mutterschaftsversicherung beleuchtet nicht nur das Scheitern der «Vergesellschaftung» eines angeblich «naturhaften Vorgangs», sondern auch die geglückte «Naturalisierung» des Sozialen im Bereich der Mutterschaft. Kinder gebären blieb weiterhin ein individueller Entschluss, für den die Sozialgesetzgebung keinerlei Gewähr in Form eines finanziellen Schutzes übernahm. Die einzige staatliche Intervention beschränkte sich weiterhin auf die limitative Bestimmung eines sechswöchigen Arbeitsverbotes für Fabrikarbeiterinnen nach der Geburt[42].

Familienzulagen

Was im Rahmen der Einführung einer Mutterschaftsversicherung nicht geschehen war, vollzog sich teilweise über die Verallgemeinerung der Familienzulagen: der Schweizer Staat übernahm eine gewisse, wenn auch nur beschränkte Verpflichtung für Kinder, indem er den Kantonen und Arbeitgebern die Verantwortung für die Schaffung und Verwaltung von Ausgleichskassen übertrug. Zu einer öffentlichen Angelegenheit machte man aber weniger die Mutterschaft als die Familie. Ausserdem wurde diese nicht mit sozialen Rechten ausgestattet, sie sollte vielmehr Hilfe erhalten. Die staatliche Intervention geschah auch nicht geschlechtsneutral.

Unter den im Begriff Familienzulagen gebündelten Lohnzusätzen waren Kinderzulagen am meisten verbreitet. Ausbezahlt wurden solche erstmals den Beamten, Angestellten und Arbeitern der allgemeinen Bundesverwaltung im Jahre 1916; sie galten explizit als Kompensationsmassnahmen für die Teuerung. Sie wurden zwar nach dem Krieg beibehalten und 1927 im eidgenössischen Beamtengesetz verankert[43], blieben aber in der Privatwirtschaft bis in die dreissiger Jahre beinahe unbekannt. Dies in markantem Gegensatz zu Frankreich und Belgien etwa, deren Regierungen schon 1932 bzw. 1930 das System der Familienausgleichkassen für allgemeinverbindlich erklärt hatten. In der Schweiz hingegen entstanden zu Beginn der dreissiger Jahre auf Initiative einzelner Unternehmer die ersten Kassen. Bis kurz vor dem Krieg zählte man deren acht, die schätzungsweise 70 Firmen umfassten, wozu noch etwa 40 Betriebe zu rechnen

42 Das in der gleichen Session ebenfalls im Anschluss an das Washingtoner Abkommen verabschiedete Bundesgesetz über die Beschäftigung der jugendlichen und weiblichen Personen in den Gewerben sah keine Schutzbestimmungen für Schwangere und Wöchnerinnen vor (Botschaft des Bundesrates, in: Bbl. 1920 V, S. 515–518). Das Gesetz passierte die Räte diskussionslos (Stenographisches Bulletin Nationalrat, 1921, S. 176 und Stenographisches Bulletin Ständerat, 1921, S. 421).

43 1929 betrug der Ansatz Fr. 120 pro Jahr und Kind (*Die wirtschaftliche Versorgung der Familie*, dargestellt im Auftrag der Kommission für Familienzulagen des Bundes schweiz. Frauenvereine und des Schweiz. Verbandes für Frauenstimmrecht, Basel 1929, S. 11).

waren, die direkte Zulagen auszahlten. Etwa 7000 Familien erhielten für ungefähr 16 00 Kinder Zulagen zwischen 1 und 15 Franken. Geographisch konzentrierten sich diese Zahlungen auf die Westschweizer Kantone Genf, Waadt, Freiburg und Neuenburg, branchenmässig auf die Metall- und Maschinenindustrie, die chemische Industrie, die Uhren- und Papierindustrie sowie private Verkehrsanstalten. Ansätze zum sog. «Soziallohn» gab es zunehmend auch in den öffentlichen Verwaltungen einzelner Kantone und Gemeinden. Einen Schritt weiter gegangen war diesbezüglich die Stadt Genf, die seit 1932 Familien unter einem bestimmten Einkommensminimum Kinderzulagen aus öffentlichen Mitteln zahlte, doch blieb sie mit diesem Finanzierungsmodus allein[44]. Wirkliche Verbreitung erlebte die Praxis erst im Krieg. Noch vor Annahme des Verfassungsartikels registrierte das *Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit* nahezu 300 Kassen, die ohne die etwa 100 Kassen des Kantons Genf 1944 über 100 000 Kindern eine monatliche Unterstützung von 6 bis 25 Franken gewährten[45]. Die Kantone Waadt und Genf hatten den Anschluss an eine Ausgleichskasse allgemein obligatorisch erklärt, der Kanton Wallis teilweise[46]. Die Bewegung hatte ausserdem mehrere Industriebranchen erfasst, wo sie nach 1941 zum Bestandteil der Gesamtarbeitsverträge geworden war[47].

Der Bund Schweizerischer Frauenvereine (BSF) unterstützte seit 1926 die Einführung von Familienzulagen, wozu er 1928 gemeinsam mit dem Schweizerischen Verband für Frauenstimmrecht eine Kommission eingesetzt hatte, die im folgenden Jahr eine ausführliche positive Stellungnahme publizierte[48]. Unter der Bedingung, dass sie aus öffentlichen Mitteln finanziert würden, verteidigten ab den dreissiger Jahren auch Vertreterinnen des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes und der Sozialdemokratischen Partei Familienzulagen; eine Position, die 1928 von der Independent Labour Party und der Dritten Frauenkonferenz der Sozialistischen Arbeiterinternationale in Brüssel vorgeschlagen worden war[49]. Besonders positiv zu ihnen standen ferner die der katholischen Soziallehre folgenden christlich-sozialen Arbeitnehmerverbände und die Konservative Volkspartei, die zentrale Trägerin der 1942 eingereichten Initiative

44 Artikel «Familienschutz» in: *Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft*, I, Bern 1939, S. 404–407.

45 Erhebung über die Familienzulage-Ausgleichskassen, in: *Die Volkswirtschaft*, 18, 1945, Nr. 1.

46 Waadt 1943, Genf 1944, Wallis 1941 (Bbl. 1944, S. 949). Zu den kantonalen Gesetzen s. Hans Nef: «Kantonale Gesetze über Familienausgleichskassen», in: *Der Schutz der Familie*. Festgabe für August Egger, Zürich 1945, S. 339–375.

47 So 1941 die Maschinen- und Metallindustrie.

48 *Die wirtschaftliche Versorgung der Familie*, op. cit.

49 Emma Steiger: «Die Unterhaltssicherung der Kinder», in: *Gewerkschaftliche Rundschau* 1931, Nr. 8/9, S. 320–332. Resolution für den Internationalen Frauenkongress, vorgeschlagen von der Independent Labour Party, 1928, in: Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (Amsterdam), Archiv der Sozialistischen Arbeiterinternationale (SAI), 4336.

«Für die Familie». Die grossen Wirtschaftsverbände, der Schweizerische Gewerkschaftsbund und der Zentralverband Schweizerischer Arbeitgeberorganisationen, lehnten sie aus jeweils unterschiedlichen Gründen Ende der zwanziger Jahre noch ab[50]. Obwohl sie ihre grundsätzliche Opposition nie ganz aufgaben, akzeptierten sie aber beide in der Praxis zunehmend.

Die Heterogenität der Frontenkonstellation weist darauf hin, dass Familienzulagen eine polysemantische sozialpolitische Formel darstellten, die an sich schon mehrere Deutungen und Intentionen zuliess. Durch die Verquickung mit der in den dreissiger Jahren allmählich zum Leitthema des politischen Diskurses anwachsenden Idee des Familienschutzes mischten sich ihr noch natalistische, eugenische und wertkonservative Aspekte bei. Dabei vollzog sich im Lauf der dreissiger Jahre eine Bedeutungsverschiebung von einem ökonomischen zu einem moralischen Familienschutz. Anstelle der Forderung nach finanzieller Unterstützung ertönte zunehmend der Ruf nach «gesunden, tüchtigen Familien». Auch liberale und progressive Kräfte konnten sich der Perzeption eines Zerfalls der Familie nicht entziehen[51], welcher laut der antimodernistischen Kulturkritik am Geburtenrückgang, an den steigenden Scheidungsziffern und der mangelnden Heiratswilligkeit zu lesen war. Als Ursachen wurden der materialistische Zeitgeist, die individualistische Moral und nicht zuletzt die Erwerbstätigkeit der «Familienmutter» identifiziert, die als Ausdruck eben dieser Entwicklung galt.

Ihrer starken Vereinnahmungskraft zum Trotz dominierten traditionalistische Sichtweisen aber nicht vollständig den Diskurs über den Schutz der Familie. So konnte die prinzipielle Zielsetzung der Initiative «Für die Familie» nicht durchgesetzt werden, die eine konstitutionelle Verankerung der Familie als grundlegende Einheit der Gesellschaft und des Staates wollte. Ausserdem verbanden nicht alle Befürworter eines Familienschutzes die selben normativen Vorstellungen damit. Zwischen dem Conseil neuchâtelois de la famille zum Beispiel, einer Organisation, die in Neuenburg von den Kantonsbehörden über die lokale Sektion des Gotthardbundes bis zur Union féministe alles vereinigte, was der Kanton an Organisationen zählte, und den Sozialdemokratischen Frauen gab es konkret wenig Verbindendes. Sollten Familienzulagen für die einen die Rückkehr der Frauen in die Familie fördern, «permettre à la femme de rester chez elle et de remplir sa fonction naturelle de gardienne du foyer», ver-

50 Für den SGB s. u.a.: Bericht 1927–1930, Bern 1930, S. 79.

51 Für den BSF s. z.B. Gertrud Haemmerli-Schindler: «Familienschutz durch Mütterhilfe», Vortrag, gehalten an der Generalversammlung des Bundes Schweiz. Frauenvereine in Romanshorn, am 27. Sept. 1941, Sonderdruck aus der *Neuen Schweizer Rundschau*, Zürich 1941.

standen die anderen unter Familienschutz einen bezahlten Urlaub für erwerbstätige Frauen «während mindestens zwölf Wochen vor und nach der Geburt» und «die Ausrichtung von Mütterrenten an jede Mutter und für jedes Kind, auch für das erste und zweite», wie sie 1943 postulierten[52].

Unter der Perspektive der Geschlechterzuordnungen blieb von diesem Meinungspluralismus in der Ausgestaltung des Familienschutzes aber kaum noch etwas übrig. Der Grundton lag auf der Begünstigung einer nach Geschlecht und Alter geordneten Familie, welcher der Mann als Ernährer vorstand. Diesem wurden – anders als in Frankreich und England und als von Schweizer Frauenorganisationen verlangt – für die nicht erwerbstätige Mutter und idealerweise mindestens drei Kinder Zulagen ausbezahlt. Im Unterschied zu den meisten umliegenden Ländern führte die Schweiz auch keine Mutterschaftsversicherung für erwerbstätige Frauen ein und kaum flankierende Massnahmen in Form von Kinderkrippen, Schulmahlzeiten und Betriebskantinen, wie sie vor allem Frankreich kannte. Erst solche ergaben, wie Susan Pedersen dargestellt hat, für Frauen die Wahl, ob sie weiterhin berufstätig sein wollten oder nicht[53]. Da vergleichbare Einrichtungen in der Schweiz aber nahezu gänzlich fehlten, bestärkten die dem Lohn des Familienernährers addierten Zulagen das Geschlechtergefälle, indem sie die Kompetenzen von Männern und Frauen deutlicher einem jeweiligen gesellschaftlichen Bereich zuordneten. Unterstützt wurde diese Wirkung durch den Nachhall der Kampagne gegen das sog. Doppelverdienertum und die 1944 in den Massnahmen zur Arbeitsbeschaffung vom Bundesrat unmissverständlich festgelegten Rechte der in der Schweiz anders als im Ausland vollzählig zurückkehrenden Wehrmänner auf die von verheirateten Frauen besetzten Arbeitsplätze[54].

Wie kam dieses Ergebnis zustande? Konnten die konservativen Befürworter des Familienschutzes in der Frage der Zulagen ihre Sicht der Dinge gegen den Widerstand der Arbeitgeber und sozialdemokratischen Ge-

52 Plan «pro familia», hg. vom Conseil neuchâtelois de la famille, Neuchâtel 1941, S. 17. «Für Mutter und Kind», in: *Die Frau in Leben und Arbeit*, 1943, Nr. 4.

53 Susan Pedersen: *Family Dependence*, op. cit.

54 Zur Kampagne gegen das Doppelverdienertum s. insb. Anne-Lise Head-König: «La controverse sur les femmes mariées et l'emploi public dans l'entre-deux-guerres en Grande-Bretagne et en Suisse: Jalons pour une étude comparative de l'évolution des emplois féminins dans administration publique en Europe», in: Bouda Etemad, Jean Batou, Thomas David (Hg.): *Pour une histoire économique et sociale internationale*, Mélanges offerts à Paul Bairoch, Genf 1995, S. 595–609, Beatrice Ziegler: «'Kampf dem Doppelverdienertum!'. Die Bewegung gegen die Qualifizierung weiblicher Erwerbsarbeit in der Zwischenkriegszeit in der Schweiz», in: Ulrich Pfister, Brigitte Studer, Jakob Tanner (Hg.): *Arbeit im Wandel / Le travail en mutation. Deutung, Organisation und Herrschaft vom Mittelalter bis zur Gegenwart*, Zürich 1996, S. 85–104 und Brigitte Studer: «Weibliche Erwerbstätigkeit in der Schweiz, 1900–1945», in: Regina Wecker, Brigitte Studer, Gaby Sutter: *Zum Wandel der Sonderschutzgesetzgebung*, op cit. Weitere Massnahmen zur Arbeitsbeschaffung und der Regelung des Arbeitsmarktes, i.e., Frauenarbeit, vom 8. Juni 1944, in: Bbl. 1944 I, S. 491–492.

werkschaften durchsetzen? Um zu antworten, müssen die von Gegnern und Befürwortern der Familienzulagen gebildeten Fronten auf weitere Konfliktlinien hin untersucht werden. Es muss gefragt werden, wo sich hinter den öffentlichen politischen Differenzen identische Deutungszusammenhänge ausmachen lassen, die zu sachlichen Interessenallianzen führten. Da Familienpolitik im Grunde vorwiegend Lohnpolitik ist, wird für diese Frage die Konfrontation um «Leistungs-» oder Individuallohn und «Sozial-» oder «Bedarfslohn» besonders aufschlussreich.

Auch wenn die gesamte Palette der Befürworter des «Soziallohns» hinter der Einführung von Familienzulagen stand, war dies umgekehrt beim «Leistungslohn» nicht der Fall: nicht alle seiner Verteidiger stellten sich gegen Familienzulagen. Anhand dieser Auseinandersetzung wird ersichtlich, dass neben einer deklarierten Intention durchaus weitere Absichten zum Tragen kommen können, die der ersten zuwiderlaufen. Dies lässt sich an der unterschiedlichen Interpretation des Leistungslohns zeigen, die Arbeitgeber und Gewerkschaften einerseits und einige Komponenten der Frauenbewegung anderseits trennte. Beide Seiten erklärten ihre Haltung zu den Familienzulagen mit ihrer Verteidigung des Individuallohns. Für den Arbeitgeberverband wie für den Gewerkschaftsbund bildete der sog. Leistungslohn den Angelpunkt ihrer Verhandlungspolitik. Für die einen, weil er zu den Grundsätzen liberaler Politik gehörte, für die anderen, weil die möglichst grosse Einheitlichkeit der Löhne eine Grundregel gewerkschaftlicher Politik darstellte. Obwohl beide mit ihm operierten, als ob er eine Tatsache wäre, waren sich beide bewusst, dass es sich zu einem Teil um eine fiktive Grösse handelte. In Wirklichkeit war der Individuallohn weniger durch die Leistung des Einzelnen als über den Markt bestimmt. Zudem wurde er von vornherein durch die Kategorien Geschlecht und Alter durchbrochen[55].

Die hingegen die Familienzulagen bejahenden, aber ebenfalls für den Leistungslohn plädierenden Frauenorganisationen erklärten ihre Position damit, dass ihrer Meinung nach der Individuallohn eben aus diesem Grund nicht existiere, weil den Männern implizit ein Familienlohn gezahlt werde, den Frauen aber nicht. Sie hofften daher durch die Abkoppelung der Unterhaltspflichten vom Grundlohn der langjährigen Forderung nach gleichem Lohn für gleiche Arbeit zum Durchbruch zu verhelfen. Die be-

55 Vgl. dazu die Stellungnahme von Max Weber an der Studientagung der Schweizerischen Vereinigung f. Sozialpolitik 1931 (abgedruckt in: *Gewerkschaftliche Rundschau* 1931, Nr. 12, S. 395–400). S. auch «Deklaration des Arbeitgeberverbands der Maschinen- u. Metallindustriellen 1945», in: *Zum Ausbau der Familienzulagen-Ausgleichkassen.* Sonderdruck aus *Schweiz. Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 84, 1945, Nr. 4, S. 131: «Das setzt voraus, dass für die Lohnbildung die Leistung des einzelnen Arbeitnehmers, die nebenbei Geschlecht und Alter, nicht aber den Zivilstand berücksichtigt, massgebend ist.»

reits erwähnte Kommission für Familienzulagen schrieb zu diesem Punkt: «Eine durchgreifende Änderung wird wohl erst dann eintreten, wenn der Lohn wirklich das Entgelt für die Arbeitsleistung sein kann.»[56] Daneben sahen sie die Einführung von Familienzulagen als Mittel zur Anerkennung der hauswirtschaftlichen und mütterlichen Tätigkeiten der Frauen an. Da sie aber das französische Muster der von den Arbeitgebern gespeisten Ausgleichkassen nicht als ideal ansahen, weil auch sie einen Druck auf den Basislohn befürchteten, machten sie ein anderes Modell zum Vorschlag: die Schaffung einer für alle Volksklassen obligatorischen Familien- oder genauer «Elternschaftsversicherung», die den «Familienvorständen» – wie sie geschlechtsneutral formulierten – Zuwendungen ausrichten würde[57]. Sollte indessen ein von privaten oder halböffentlichen Kassen finanziertes System eingeführt werden, wären zumindest die Zulagen an die Mütter zu bezahlen[58].

Dass weder die erste noch die zweite Vorstellung verwirklicht wurde, erklärt sich durch deren schwachen politischen Rückhalt. Dieser ergab sich zum einen, weil die Frauenorganisationen selbst weltanschaulich und organisatorisch äusserst zersplittert waren und kein kohärentes Frauenbild vertraten[59]. Folglich widersprachen sogar in der Frauenbewegung nur ganz wenige der Auffassung, dass eine Mutter, wenn sie nicht finanziell zur Erwerbstätigkeit gezwungen wäre, lieber zu Hause bleiben würde. Zum andern ergab sie sich, weil auch die Gewerkschafter eben diesen Diskurs der Geschlechterdifferenz teilten. Im Grunde genommen zählten auch sie zu den Verteidigern des Familienlohns, ein Begriff, den ihnen die Katholiken streitig gemacht hatten. Nur dass ihrer Auffassung nach alle Männer, nicht nur die verheirateten, einen Lohn erhalten sollten, der die Ernährung einer Familie sicherte. So gesehen war ihr Verständnis des sog. Leistungs- oder Individuallohns von demjenigen der Frauenbewegung weit entfernt. Hingegen gab es darin eine Überlappungsfläche mit den Vorstellungen der Katholiken, die gross genug war, dass sie ein Stück weit dieselben Zielset-

56 *Die wirtschaftliche Versorgung der Familie*, op. cit., S. 16.

57 Ebd., S. 22. Die Sozialdemokratischen Frauen forderten 1943 eine Mutterschaftsversicherung durch Bundesgesetz mit bezahltem Urlaub für erwerbstätige Frauen während mindestens 12 Wochen vor und nach der Geburt, die Sicherung des Arbeitsplatzes, eine unentgeltliche Geburtshilfe, Still- und Pflegegelder, sowie das Recht für alle Mütter auf bezahlte Ferien von mindestens einem Monat Dauer. Ausserdem verlangten sie «als besonderes Recht der Mütter» die Ausrichtung von Mütterrenten, die an jede Mutter und für jedes Kind, auch für das erste und zweite, ausgerichtet werden sollen («Für Mutter und Kind», in: *Die Frau in Leben und Arbeit*, 1943, Nr. 4).

58 Auch die Zentralkommission der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft forderte dies 1941, falls der Familienvorstand für die richtige Verwendung der Zulagen keine Gewähr biete (*Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 80, 1941, Nr. 7).

59 S. dazu Beatrix Mesmer: «Die Organisationsstruktur der schweizerischen Frauenbewegung bis zur Reorganisation von 1949», in: Bernard Prongué et al. (Hg.) *Passé pluriel. En hommage au professeur Roland Ruffieux*, Fribourg 1991, S. 107–116.

zungen verfolgten. Eine vergleichbare Entwicklung lässt sich für die Arbeitgeberseite zeigen. Nicht nur dass sich in der anbahnenden Sozialpartnerschaft viele Positionen zwischen den Gewerkschaften und den Unternehmern angenähert hatten. Auch die Arbeitgeber zeigten sich in der Praxis der Einrichtung von Familienzulagen immer weniger abgeneigt, zumal solche in Zeiten kriegsbedingter Teuerung allgemeinen Lohnerhöhungen entgegengesetzt werden konnten. Anders als es ein Teil der Frauenbewegung tat, assoziierten aber weder die Katholiken noch die Gewerkschafter noch die Arbeitgeber Familienzulagen mit der Schaffung einer Wahlmöglichkeit für Frauen, ob sie erwerbstätig sein oder darauf verzichten wollten.

Vom Standpunkt des «gendering» des Schweizer Sozialstaats aus betrachtet, seiner geschlechtsspezifischen Strukturierung also, lässt sich abschliessend feststellen, dass der sich um die Mutterschaft artikulierende Diskurs der Geschlechterdifferenz der progressiven und auch weniger progressiven Frauenbewegung in den Kriegsjahren vollends entglitt. Zu Anfang der zwanziger Jahren war der Anspruch von verheirateten Frauen auf Erwerbstätigkeit zumindest für die Unterschicht insofern noch anerkannt worden, als man erwog, diese in der Sozialversicherung zu berücksichtigen, wenngleich die Variante staatlicher, über Steuern finanzierter Mütterrenten von vornherein ausgeschieden wurde. Die Forderung an sich erschien moralisch vollkommen berechtigt. Auf der institutionellen Ebene fehlte es ihr aber an Macht, um den nötigen Handlungsbedarf zu erzeugen. Doch dieser Nicht-Entscheid bedeutete schliesslich auch einen Entscheid. Gewisse Funktionen, wie die Erwerbstätigkeit bei Mutterschaft, erhielten sozialpolitisch keine Unterstützung; sie galten somit auch gesellschaftlich als unerwünscht. Andere hingegen, wie die Nicht-Erwerbstätigkeit verheirateter Mütter – da waren sich nahezu alle Kontrahenten trotz politischer Differenzen einig – sollten über die Sozialpolitik gefördert werden. Für dieses Ergebnis brauchte es weder explizite Vorschriften noch Verbote. Die normative Bedeutung, die den schweizerischen sozialpolitischen Massnahmen eingeschrieben war, war zugleich Ausgangspunkt und Produkt. Das «Gendering» des sich zwischen 1920 und 1945 formierenden Schweizer Sozialstaats ergab sich weniger aus seinen einzelnen Bestimmungen als aus seiner Gesamtstruktur – aus dem *esprit de la loi*.